UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARINA NASCIMENTO DE SOUZA

**Articulação de políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil: atuação da
SEPPIR entre 2003 e 2016**

São Paulo

2019

MARINA NASCIMENTO DE SOUZA

**Articulação de políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil: atuação da
SEPPIR entre 2003 e 2016**

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em dia de mês de ano. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientadora:

Prof.^a Dr.^a Cecilia Olivieri

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Souza, Marina Nascimento de

Articulação de políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil: atuação da SEPPIR entre 2003 e 2016 / Marina Nascimento de Souza ; orientadora, Cecília Olivieri. – 2019

107 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. Versão corrigida

1. Integração racial - Brasil - Aspectos políticos - 2003-2016.
2. Políticas públicas - Brasil. 3. Relações étnicas e raciais - Brasil - Aspectos políticos. 4. Igualdade social - Brasil. I. Olivieri, Cecília, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 305.800981

Nome: SOUZA, Marina Nascimento de

Título: Articulação de políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil: atuação da SEPPIR entre 2003 e 2016

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovada em: 19/08/2019

Banca Examinadora

Prof. Dra. Gislene Aparecida Santos

Instituição: Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof. Dr. Dennis de Oliveira

Instituição: Universidade de São Paulo. Escola de Comunicação e Artes

Prof. Dr. Marcus Vinícius Peinado Gomes

Instituição: Fundação Getúlio Vargas. Departamento de Gestão Pública

Agradecimentos

Agradeço do fundo do meu coração aos bons amigos que pude fazer durante o mestrado. Muito se lê sobre saúde mental do aluno de pós-graduação e certamente eu teria sucumbido sem vocês: Débora, Wagner, Douglas, Luz e Diego. Mas eu não posso deixar de agradecer especialmente a uma pessoa que me ligava sempre que eu estava angustiada, que me mandava mensagens aleatórias desejando força e dizendo que no final tudo iria dar certo e deu. Victor, você é luz! Gratidão pela sensibilidade e pela chuva de amor e carinho que você me enviou nos meus momentos de angústia e ansiedade.

Eu agradeço ao meu companheiro, Gabriel, por estar firme ao meu lado em todas as crises de ansiedade, crises de choro e autossabotagem que ocorreram nestes dois anos, você sempre me encorajou e acreditou em mim quando nem eu o fazia. Gratidão pela parceria de sucesso que estamos trilhando.

Agradeço aos velhos amigos, aqueles que me incentivaram e me apoiaram a fazer o mestrado: Mayara, te devo um agradecimento especial por sempre cuidar de mim e me incentivar a entrar no mestrado e a finalizá-lo, mas, principalmente, por me apresentar o DIVAM (Debates Integrados pela Valorização e Atendimento às Mulheres). O mundo é muito duro para darmos conta dele sozinho, e o DIVAM apareceu no meu momento mais frágil; à Beatriz, minha psicanalista, que soube direitinho me acolher neste momento. À Raissa, por disponibilizar um pouquinho do seu tempo para fazer a mais linda das revisões e por ser inspiração, pois ela não me deixa esquecer que quando temos um sonho, nada e nem ninguém pode tirá-lo da gente.

É importante ressaltar que toda essa trajetória começou na graduação! Obrigada aos professores do curso de Gestão de Políticas Públicas que, com suas excelentes aulas, me fizeram ter vontade de aprender mais e mais. Obrigada por expandir meus horizontes e por me fazer uma mulher mais humana. Falando em mulheres, na graduação e na pós conheci as mulheres mais inteligentes e inspiradoras: Úrsula Peres e Renata Bichir. O aprendizado com vocês foi além da sala de aula, mesmo vocês não sabendo, vocês duas me enviaram mensagens de apoio em momentos importantíssimos. Gratidão!

Não bastasse todo esse suporte que tive de pessoas incríveis e de mulheres incríveis, quero deixar o meu mais profundo agradecimento à minha orientadora, Cecília Olivieri. Muito obrigada por compreender todos os percalços que ocorreram, foram vários incidentes e um acidente, mas nunca, em momento algum, você permitiu que eu desistisse. Obrigada pela

excelente orientação e pela generosidade em compartilhar seu conhecimento comigo! Gratidão por permanecer comigo até o final.

Por fim, eu agradeço à mulher que há dentro de mim por não sucumbir, ainda que a vontade fosse grande, ainda que o mundo me mostrasse caminhos espinhosos. Este trabalho chegou ao fim e mais um ciclo se fechou!

prólogo

não sou prole de heranças
não me deixaram nada
nenhum patrimônio
nenhuma gargantilha
nem vaso de cristal
ou vestido
de noiva

não tenho raízes
sou folha no tempo
seca

a cor de um marrom pálido
de um bege distraído

não herdei louças
terras
sequer dívidas

sou única no mundo

o vento
me segura

(ARRAES, Jarid, 2018, p. 79)

RESUMO

SOUZA, Marina Nascimento de. **Articulação de políticas públicas para a igualdade racial no Brasil: atuação da SEPPIR entre 2003 e 2016.** 2019. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Versão Corrigida.

Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/SEPPIR. Com isso, iniciou-se um movimento de articulação dentro do Estado para promover políticas de igualdade racial. Este trabalho analisa como a SEPPIR construiu, de maneira transversal, as políticas de promoção da igualdade racial. Por meio de uma revisão da literatura busca-se compreender o contexto histórico de criação da SEPPIR e os principais conceitos utilizados (articulação de políticas públicas e transversalidade). A partir disso, a metodologia adotada consiste em análise documental dos Relatórios de Gestão para compreender como a SEPPIR desempenhou o papel de formuladora e articuladora de políticas de promoção da igualdade racial com os ministérios de diversas áreas no período analisado (2003-2016). As entrevistas realizadas para esta pesquisa tiveram como objetivo responder e/ou refutar aspectos encontrados na revisão da literatura e na análise documental.

Entre as principais conclusões, destaca-se o sucesso da SEPPIR em construir uma agenda de políticas de igualdade racial transversalizada, superando algumas das fronteiras invisíveis do racismo institucional que ainda vigora no Brasil.

Palavras-chave: Igualdade racial. Políticas públicas. SEPPIR. Articulação. Transversalidade.

ABSTRACT

SOUZA, Marina Nascimento de. **Articulation of public policies for racial equality in Brazil:** performance of SEPPIR between 2003 and 2016. 107 p. Dissertation (Master in Science) – School, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2019. Corrected version.

In 2003, the Special Secretariat for Policies for the Promotion of Racial Equality / SEPPIR was created. With this, a movement of articulation within the State was initiated to promote politics of racial equality. This paper analyzes how SEPPIR has transversally constructed policies to promote racial equality. Through a literature review, it is sought to understand the historical context of SEPPIR's creation and the main concepts used (articulation of public policies and transversality). Based on this, the adopted methodology consists of documentary analysis of the Management Reports to understand how SEPPIR played the role of formulator and articulator of policies to promote racial equality with the ministries of several areas during the period analyzed (2003-2016). The interviews conducted for this research aimed to answer and / or refute aspects found in literature review and documentary analysis.

Among the main conclusions, we highlight SEPPIR's success in constructing an agenda of cross-racial racial equality policies, overcoming some of the invisible frontiers of institutional racism still prevalent in Brazil.

Keywords: Racial equality. Public policy. SEPPIR. Articulation. Transversality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CadÚnico – Cadastro Único

CONAPIR – Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial

CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CPQD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações

DAP's – Declaração de Aptidão ao Pronaf

FCP – Fundação Cultural Palmares

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIPIR – Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial

FJP – Fundação João Pinheiro

FNB – Frente Negra Brasileira

GTDEO – Grupo de Trabalho contra a Discriminação no Emprego e na Ocupação

GTI – Grupo Interministerial de Valorização da População Negra

GTM – Grupo de Trabalho Multidisciplinar

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INCT Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros

MEC – Ministério da Educação

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MinC – Ministério da Cultura

MJC – Ministério da Justiça e Cidadania

MMIRJDH – Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos

MN – Movimento Negro

MNU – Movimento Negro Unificado

MS – Ministério da Saúde

ONU – Organizações das Nações Unidas
PBQ – Programa Brasil Quilombola
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIR – Promoção da Igualdade Racial
PJV – Plano Juventude Viva
PNDH – Programa Nacional de Desenvolvimento Humano
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROUNI – Programa Universidade para Todos
PT – Partido dos Trabalhadores
RH – Recursos Humanos
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Aprendizagem
SECOM – Secretaria Especial de Comunicação
SECOMT – Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais
SEPLAN – Secretaria de Planejamento
SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SINCOV – Sistema de Convênios
SMPPIR – Sistema de Monitoramento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SPAA – Secretaria de Políticas de Ação Afirmativa
SUBCOM – Subsecretaria de Comunidades Tradicionais
SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
TEN – Teatro Experimental do Negro
UHN – União dos Homens de Cor
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução institucional do tema igualdade racial na gestão públicas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Lista de Entrevistados

Tabela 2 – Tipos de atuação transversal conforme práticas descritas pelos gerentes de programa

Tabela 3 – Tipos teóricos de conceituação transversal

Tabela 4 – Convênio e Termos de Cooperação realizados entre 2004 e 2006

Tabela 5 – Ações *versus* Objetivos da SEPPIR em 2012

Tabela 6 – Metas da SPAA baseada no PPA 2012-2015

Tabela 7 – Metas da SECOMT baseada no PPA 2012-2015

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	METODOLOGIA	22
3	IMPLEMENTANDO POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL: CONCEITOS IMPORTANTES	26
3.1	IMPLEMENTAÇÃO	27
3.2	PENSANDO O CONCEITO DE TRANSVERSALIDADE PARA AS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL	32
3.2.1	<i>Introduzindo o conceito ao tema aplicando o conceito de transversalidade para políticas de igualdade racial.....</i>	<i>32</i>
3.2.2	<i>Transversalidade.....</i>	<i>34</i>
3.2.3	<i>As dificuldades de aplicação da ferramenta.....</i>	<i>35</i>
3.3	O PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS NEGROS PARA A INCLUSÃO DA TEMÁTICA DE IGUALDADE RACIAL NA AGENDA	38
3.4	HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL	43
4	PESSIMISMO DA RAZÃO, OTIMISMO DA VONTADE – A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE PIR EM CONTEXTO DE RACISMO INSTITUCIONAL.....	46
4.1	A CRIAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	47
4.2	ORGANIZAÇÃO INTERNA DA SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	52
4.3	CONSTRUÇÃO: OS PRIMEIROS ANOS DE SEPPIR NO GOVERNO LULA (2003 A 2010).....	53
4.3.1	<i>O início do processo de articulação: gestão Matilde Ribeiro (21/03/2003 a 06/02/2008).....</i>	<i>54</i>
4.3.2	<i>O Estado como um território inóspito para articular políticas de PIR: gestão Edson Santos (20/02/2008 a 31/03/2010).....</i>	<i>61</i>
4.3.3	<i>O fim da Era Lula e a baixa adesão dos ministérios em constituir uma agenda de igualdade racial: gestão Elói Ferreira Araújo (31/03/2010 a 31/12/2010)</i>	<i>64</i>
4.4	(DES) CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS DE PIR NO GOVERNO DILMA (2011 A 2016).....	66
4.4.1	<i>O fortalecimento institucional da SEPPIR: gestão Luiza Bairos (01/01/2011 a 01/01/2015).....</i>	<i>67</i>

4.4.2 O início do enfraquecimento institucional da SEPPIR: gestão Nilma Gomes (2015-2016)	80
4.4.3 O fim da SEPPIR como ministério: gestão Luislinda Santos (2016 - 2017).....	84
5 DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE PIR NO BRASIL	86
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS.....	99

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o intento de apresentar como as políticas de igualdade racial foram sendo formuladas pela SEPPIR e articuladas para que sua implementação junto a outros órgãos públicos ocorra a partir da ótica de dois conceitos: transversalidade e articulação de políticas públicas. Em uma tentativa de analisar a atual conjuntura das políticas de igualdade racial no Brasil, fruto de anos de marginalização e esquecimento pelo Estado, foi por meio de uma abordagem qualitativa que os resultados desta pesquisa foram alcançados. Com análise documental, entrevistas semiestruturadas e revisão da bibliografia, este estudo buscou responder de que maneira a SEPPIR conseguiu articular políticas de promoção da igualdade racial com os demais ministérios e quais eram as principais barreiras para construir este propósito.

Antes de analisar o processo de articulação de políticas de promoção da igualdade racial e o órgão encarregado desta missão, pressupõe compreender o contexto brasileiro de desigualdade, racismo e exclusão de uma parcela majoritária da população. Ainda que parte da sociedade brasileira não acredite nessa desigualdade e o Estado brasileiro tenha demorado a reconhecer a existência da desigualdade racial no Brasil, pesquisas dos últimos dois anos apontam em relação às taxas de desenvolvimento humano que: “contrapondo os dados do IDHM para a população branca e negra no Brasil, o IDHM dos negros em 2010 se equiparou ao IDHM dos brancos em 2000, revelando uma desigualdade que precisa ser reparada” (PNUD; IPEA; FJP, 2017, p. 14).

Sobre o índice de vulnerabilidade social, sabe-se que:

um dos aspectos importantes para a compreensão da incidência da vulnerabilidade social de um cidadão que nasce no Brasil está intimamente condicionado à cor de sua pele. [...] Em 2000, a vulnerabilidade social de pessoas negras era 49% maior que de pessoas brancas, e essa diferença continua alta em 2010: 48% (IPEA; INCT, 2018, p. 22).

Quando o tema é educação, cabe destacar que “há uma barreira intergeracional mais intensa para se alcançar o ensino superior entre as pessoas da cor ou raça preta ou parda em relação às brancas e entre os homens em comparação às mulheres” (IBGE, 2017, p. 103). E quando a questão é taxa de homicídio, mais uma vez, pode-se observar discrepâncias entre a população negra e a população branca, pois

uma das principais facetas da desigualdade racial no Brasil é a forte concentração de homicídios na população negra. Quando calculadas dentro de grupos populacionais de negros (pretos e pardos) e não negros (brancos, amarelos e indígenas), as taxas de homicídio revelam a magnitude da desigualdade. É como se, em relação à violência letal, negros e não negros vivessem em países completamente distintos (IPEA; FBSP, 2018, p. 40).

Os dados acima são fundamentais para auxiliar na compreensão do fenômeno da desigualdade racial no Brasil e são apenas alguns entre os muitos facilmente disponíveis. Essa cegueira coletiva em legitimar um dos grandes problemas sociais que interfere diretamente no desempenho social, político e econômico do país vem de muitos anos, mais precisamente do período colonial. Não é a intenção deste trabalho abordar esses aspectos da história da formação social do Brasil, há obras irretocáveis que discorrem sobre o tema, da chegada compulsória do africano escravizado até os fatores que o fizeram, após o fim da escravidão, permanecer à margem da sociedade. Contudo, é importante retomar alguns pontos da nossa história que nos ajudarão, no decorrer desta pesquisa, a compreender a necessidade da criação de uma instituição capaz de articular, em diversas esferas do Estado, políticas de promoção da igualdade racial.

Durante três séculos e meio o negro foi escravizado no Brasil, e a principal consequência disso foi a estigmatização do negro como subpessoa. Em decorrência disso, a miscigenação foi estimulada como uma boa saída para as relações sociais e raciais, pois seu objetivo era minimizar a violência do passado colonial, para que assim fossem diluídas as origens africanas e indígenas da população. Além da miscigenação, incorporada por meio da discriminação e da exclusão do indivíduo negro, houve também o estímulo à imigração europeia (RIBEIRO, 2014). Desta forma, o ideal de brancura acaba por se engendrar em nossa sociedade.

Ou seja, a adesão governamental à estratégia de estímulo à imigração europeia sustentou durante quatro décadas uma política de branqueamento do país. Paralelamente, as teses eugênicas foram sendo progressivamente contaminadas pela perspectiva de que não apenas a imigração, mas também a miscigenação e a diluição do sangue deletério do negro em face de uma maioria populacional branca poderia ser uma estratégia importante para o processo de embranquecimento da população brasileira (THEODORO, 2014). Portanto, tornar a sociedade brasileira mais clara era fundamental para a construção de um país civilizado e moderno.

Durante muito tempo, não era discutida no cenário brasileiro a questão da integração do negro na sociedade brasileira de forma respeitosa, preservando sua origem, sua cultura e sua cor. A falta de amparo por parte do Estado se traduz em contextos de crescimento da exclusão

social do indivíduo negro, como permanência da política de branqueamento; restrição da imigração de pessoas oriundas do continente africano e asiático e a falta de instrumentalização para proteger/manter os ex-escravizados na ordem livre (VIEIRA, 2008).

Posteriormente, em meados da década de 1930, Florestan Fernandes começa a refletir sobre o mito da democracia racial. “[...] Democracia racial, a rigor, significaria um sistema racial desprovido de qualquer barreira legal ou institucional para a igualdade racial, e em certa medida, um sistema racial desprovido de qualquer manifestação de preconceito ou discriminação” (Domingues, 2001, p. 276). Sabemos que no Brasil o negro nunca esteve na mesma condição social que o branco, inclusive no pós-escravidão, “a liberdade que se dá ao escravo é a liberdade de oferecer-se no mercado de trabalho, como mão de obra apenas [...] Mas o antigo escravo não é definido como cidadão, no pleno sentido do conceito. Será um ex-escravo, negro ou mulato” (Ianni, 1987, p. 49), e esta visão ultrapassa o nível das relações entre a sociedade civil e alcança as instituições.

O processo de apagamento do negro ocorre devido ao racismo institucional, conceito que surge com os autores Stokely Carmichael e Charles Hamilton. Para eles, há dois tipos de racismo, o individual e o institucional:

o primeiro, consiste em atos evidentes de indivíduos, que causam a morte, ferimentos ou a destruição da propriedade. Este tipo pode ser gravado por câmeras; frequentemente pode ser observado nos processos judiciais. O segundo tipo é menos perceptível, muito mais sutil, menos identificável em termos de indivíduos específicos que chegam ao ato. Mas não é menos destrutivo à vida humana. O segundo tipo se origina na operação de forças estabelecidas e respeitadas na sociedade e, portanto, recebe muito menos condenação pública do que o primeiro tipo (Carmichael; Hamilton, 1969, p. 13) [tradução livre]

Ou seja, o racismo institucional é um mecanismo que está sob o controle de um grupo consolidado (historicamente, pessoas brancas e ricas), que cria e recria situações a fim de manter, dentro de um sistema, espaços de privilégios, que ainda hoje são possíveis detectar.

Na década de 80, com o fim da ditadura, começa a surgir uma série de mudanças e um processo de abertura política. A sociedade em geral começa a questionar o funcionamento do Estado e as formas como ele se organiza. Fenômenos econômicos, sociais, tecnológicos e políticos puseram em questão o clássico modelo de Estado Desenvolvimentista (PACHECO, 2010). Desta forma,

os governos estaduais passaram por várias modificações nas duas últimas décadas. Primeiramente, ganharam maior poder e autonomia com a redemocratização, iniciada pelas eleições a governador em 1982 e consolidada com a aprovação da Constituição de 1988 (ABRUCIO, 1998). Nesta nova situação, governos comandados por políticos vindos da oposição ao regime militar trouxeram inovações para a gestão pública, particularmente no campo dos programas sociais (Abrucio; Gaetani, 2008, p. 3).

O contexto político de mudança de paradigmas da administração pública da época era: tornar-se um modelo mais eficiente com foco no usuário, logo, mais aberto, transparente e acessível, visando, principalmente, interagir com a sociedade para o estabelecimento de políticas públicas (PACHECO, 2010). Essa nova postura do Estado contribuiu para que temas surgidos no âmbito da sociedade civil pudessem entrar para a pauta da agenda de governo, entre eles, a questão racial.

Deste modo, com o início do período de redemocratização, o movimento negro passa a ter abertura para atuar no âmbito do Estado, aliado aos discursos que desmistificavam o mito da democracia racial (JACCOUD; BEGHIN, 2002; RIBEIRO, 2014). Devido ao processo de abertura política e a ascensão da oposição no poder, mudanças institucionais, dentro do Estado, começam a ocorrer, entre elas a “criação de conselhos e órgãos de assessoria que, em alguns estados e municípios do país, tinham como objetivo atuar na defesa e promoção da população e da cultura negra. Tem início a presença institucional da temática racial na organização pública brasileira” (Jaccoud, 2009, p. 23).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 foi um importante instrumento, pois foi a partir dela e com a criminalização do racismo que medidas legais foram tomadas, cujo objetivo era a superação do racismo e das desigualdades (RODRIGUES, 2010; JACCOUD, 2009). Nesse momento, o Estado “reconheceu, de forma inédita, a incompatibilidade do racismo e do preconceito racial com os objetivos fundamentais da República” (Jaccoud, 2009, p. 15). Ainda que esse modo de atuação do Estado combata de maneira tímida o racismo e dê baixo suporte à luta pela igualdade racial, principal ponto da reivindicação do movimento negro, foi uma importante conquista.

Após a criação da Constituição Cidadã em 1988, ocorreu uma aceleração no processo de aproximação entre o movimento negro e o Estado, “é a partir deste momento que as reivindicações por ações mais concretas para o enfrentamento das desigualdades raciais começam a ser cobradas” (Lima, 2010, p. 79), inclusive por organizações internacionais. O Brasil teve participação relevante na III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância, realizada no ano de 2001 em Durban, na África do Sul.

Aproximadamente 16 mil pessoas de 173 países se reuniram com o intuito de "[...] chamar a atenção do mundo para os objetivos da Conferência Mundial e dar lugar a um novo momento para o compromisso político de eliminar todas as formas de racismo [...]">¹".

A Conferência de Durban foi um fator externo importante para pressionar à criação da SEPPIR. Na ocasião, a comissão do Brasil envolvida no evento produziu um relatório em que analisava os contextos da classe das pessoas negras, perpassando questões sociais diversas, e abordava as ações que deveriam ser realizadas nas seguintes áreas: terras de quilombo; trabalho, emprego e renda; saúde; educação; cultura e comunicação; mulher; juventude; segurança; relações internacionais; gestão pública; e governo e sociedade.

É nesse período da década de 90 ao começo dos anos 2000 que identificamos as maiores mudanças com o propósito de melhorar o contexto das pessoas negras no Brasil (LIMA, 2010). No início do século XXI, a temática racial entra no debate público, pressionada pelos movimentos negros, mobilizando movimentos sociais, intelectuais, imprensa, partidos políticos e as instituições do Executivo Federal, assim como o Legislativo e o Judiciário (THEODORO, 2014). Como consequência da abertura de uma janela de oportunidades² que dá força ao debate.

Em março de 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). No decorrer deste trabalho foi analisado como a SEPPIR conseguiu articular políticas de promoção da igualdade racial, tendo em vista que não é um órgão executor, mas, sim, um órgão responsável por formular, coordenar e articular. O objetivo não era, portanto, analisar os resultados obtidos pela secretaria, muito menos analisar como se deram os processos de implementação de políticas de promoção da igualdade racial. O objetivo ao qual nos propusemos nessa pesquisa foi o de investigar os processos de articulação, ou seja, construção de parcerias, conscientização sobre racismo e inclusão da pauta de políticas de promoção da igualdade racial nos ministérios que constituíram o governo de 2003 a 2016.

Com este propósito, o texto está estruturado da seguinte maneira: no capítulo 2, são explicitados os processos metodológicos que contribuíram para a construção deste estudo, os objetivos do mesmo e a pergunta que norteou a pesquisa. No capítulo 3, se desenvolvem discussões acerca de conceitos centrais, como implementação e transversalidade, e a

¹ <https://www.geledes.org.br/declaracao-de-durban/>. Acessado em 29/03/2019.

² Uma janela de oportunidade se abre quando um tema entra na agenda de Estado. Segundo Kingdon, "(...) *a window opens because of change in the political stream (e.g., a change of administration, a shift in the partisan or ideological distribution of seats in Congress, or a shift in national mood); or it opens because a new problem captures the attention of governmental officials and those close to them.* (2014: 168)".

contextualização da atuação dos movimentos negros que visava a inserção de suas pautas na agenda do governo e culminou em 2003 na criação da SEPPIR. No capítulo 4, é explorada a questão de como a SEPPIR foi criada, seu caráter democrático, transversal e descentralizado, e seu intuito de disseminar a temática racial em diversos órgãos públicos, entre eles os ministérios. No capítulo 5, são analisados os Relatórios de Gestão (RG's) e como as ações planejadas e coordenadas pela SEPPIR no período de 2003 a 2016 foram articuladas para que as políticas de promoção da igualdade racial (PIR) fossem implementadas. E, por fim, no capítulo 6 é feito um balanço dos 16 anos de SEPPIR, desde sua criação.

Finalmente, nas conclusões apresento quais foram as maiores dificuldades da SEPPIR em se constituir como uma secretaria articuladora de políticas de igualdade racial em um país cujas heranças coloniais, escravagistas e patriarcais estão inseridas desde os aspectos mais simples do convívio em sociedade, como , também, dentro das instituições.

2 METODOLOGIA

Este trabalho busca entender como a SEPPIR, mesmo com todas as dificuldades, conseguiu articular e até mesmo implementar políticas de PIR e em que nível o debate com outros ministérios e secretarias colocou em prática ações de igualdade racial. Se uma das principais atribuições da SEPPIR é articular políticas de PIR com outros órgãos, principalmente públicos, como este diálogo contribuiu para a implementação de políticas públicas de PIR? O propósito não é discutir sobre as políticas implementadas, mas, sim, entender o que a SEPPIR tem feito para articular políticas de igualdade racial e como as demais instituições têm recebido a demanda de incluir em suas agendas a temática racial.

Tendo isto claro, é importante ressaltar que este estudo não tem por finalidade estudar raça. Por esta razão, não há uma imersão nesta literatura, mas, sim, em análise de políticas públicas, aprofundando-se principalmente nos conceitos de implementação, articulação e transversalidade nas políticas de igualdade racial. Como ferramenta metodológica, se utilizou análise qualitativa, revisão bibliográfica, análise dos Relatórios de Gestão (RG's) da SEPPIR e entrevistas.

A pesquisa qualitativa preocupa-se “com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (Gerhardt; Souza, 2009, p. 32). Devido ao seu caráter multidimensional e, principalmente por não apresentar procedimentos rígidos a serem seguidos, possibilita diversos caminhos de pesquisa (ALVES; SILVA, 1992). Gerhardt e Souza destacam que as principais características deste método são:

[...] objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (2009, p. 32).

Além da análise qualitativa, este estudo consolidou ideias por meio da revisão bibliográfica. Pela abordagem de autores reconhecidos no estudo de raça, formação da sociedade brasileira, movimentos negros, igualdade racial e processo de criação da SEPPIR, buscou-se ampliar o entendimento do processo como um todo.

Com isso, objetivou-se elucidar o leitor sobre a trajetória pela qual a população negra conseguiu, apenas em 2003, a criação pelo Estado de uma instituição voltada ao atendimento de suas demandas. Também na revisão bibliográfica são apresentados conceitos considerados fundamentais para o decorrer desta pesquisa: implementação de políticas públicas e transversalidade nas políticas públicas, fundamentais no processo de articulação de políticas de PIR.

A opção metodológica por analisar os Relatórios de Gestão (RG's) da secretaria se deve ao fato de que estes são os documentos que melhor relatam as ações realizadas pela SEPPIR, assim como quais os objetivos e as metas por trás de cada ação desempenhada. Nos anos iniciais, o RG foi produzido em um único documento abarcando o período de 2003 a 2008, o que acabou por limitar o conteúdo presente nestes anos quando comparado aos RG anuais produzidos posteriormente. Outro fator que dificultou a análise documental foi a inexistência dos RG's dos anos de 2009³, 2017⁴ e 2018, isto exigiu da realização das entrevistas um esforço de coleta de informações referentes a estes períodos.

Os RG's foram insuficientes para responder à pergunta de pesquisa, por isso foram realizadas entrevistas com ex-funcionários da SEPPIR a fim de consolidar teorias, tirar dúvidas e ratificar ou refutar informações contidas nos relatórios institucionais. Sobre a realização das entrevistas, é importante salientar – dada a importância do contexto – que a maioria das entrevistas foram realizadas em Brasília, entre os dias 10 e 14 de dezembro de 2018. Semana na qual a informação de que a SEPPIR seria extinta afligiu os que trabalhavam e se relacionavam com a secretaria. Esse fator parece ter influenciado os entrevistados, que estavam bastante pessimistas e emocionados.

Destaco que este pessimismo e emoção trouxe à entrevista uma perspectiva negativa, saudosista e melancólica fazendo com que em diversos momentos a SEPPIR fosse tratada como um lugar de construção e consolidação de políticas de PIR, mas que apesar de ter conseguido desenvolver diversas ações em um cenário adverso, de racismo institucional, terá em pouco tempo todas as suas ações perdidas. Isso, porque com o impeachment da Dilma e a ascensão de governos de centro-direita e direita, políticas e programas já consolidados, segundo os entrevistados, poderiam perder o que foi conquistado com muita dificuldade.

³ O Relatório de Gestão de 2009 não foi localizado no sítio eletrônico da SEPPIR e nem em outros *websites* institucionais, como indicado por alguns entrevistados. Ninguém soube, de fato, informar sobre o relatório em questão.

⁴ Acerca dos Relatórios de Gestão de 2017 e 2018, que também não foram localizados, supõe-se que não foram produzidos, pois a SEPPIR já não era um ministério, e, sim, uma secretaria especial. Os entrevistados também não souberam informar sobre tais relatórios.

De certo modo foi muito difícil não tencionar a condução desta pesquisa para a perspectiva de “copo meio vazio”, a final, o contexto político e as entrevistas não eram propícios para isso. Porém, como será apresentado no decorrer deste trabalho a SEPPIR conseguiu articular e desenvolver diversas políticas que devem ser valorizadas; um aprendizado institucional foi construído apesar de diversas barreiras e deste modo há um “copo meio cheio”.

Ao todo foram realizadas seis entrevistas, conforme Tabela 1:

Tabela 1 - Lista de Entrevistados	
CODINOME	ÓRGÃO
Entrevistado A	Secretaria Especial de Promoção de Política de Igualdade Racial
Entrevistado B	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Entrevistado C	Secretaria Especial de Promoção de Política de Igualdade Racial
Entrevistado D	Secretaria Especial de Promoção de Política de Igualdade Racial
Entrevistado E	Secretaria Especial de Promoção de Política de Igualdade Racial
Entrevistado F	Secretaria Especial de Promoção de Política de Igualdade Racial

O anonimato das entrevistas se deu a pedido dos entrevistados, por esta razão que também não há a função desempenhada pelo entrevistado (a) e nem o período em que o (a) mesmo (a) trabalhou no órgão. Das seis entrevistas uma delas foi realizada com uma pessoa externa a SEPPIR, mas que mantinha vínculos com a mesma. O intuito desta entrevista, realizada por último, foi de validação e confirmação da minha escuta para temas de tensão que foram abordados.

Por fim, esse estudo se justifica, pois, apesar da população negra ser numericamente a maior do Brasil, ela sempre esteve em situações de vulnerabilidade social de modo constante nas estatísticas de desigualdade racial. Se esse quadro tem sido recorrente desde o fim da escravidão, e somente em 2003 foi criado um órgão responsável por desenvolver ações que pudessem reverter tal quadro, é fundamental compreender o que a SEPPIR tem realizado e como, para que assim mais pessoas possam ter acesso a conteúdos de igualdade racial e se

sintam estimuladas a perpetuar para dentro e fora da academia este tema. E, segundo, não foi encontrado durante o levantamento inicial desta pesquisa, no campo de públicas, estudos que investiguem a trajetória da SEPPIR e sua atuação para a consolidação da agenda de igualdade racial como políticas de governo.

No próximo capítulo, iniciaremos o estudo com a revisão bibliográfica, destacando os aspectos ditos anteriormente para que, ao chegarmos ao capítulo seis, síntese da análise, possamos finalizar o estudo com respostas para a pergunta: como a SEPPIR construiu, de maneira transversal, as políticas de promoção da igualdade racial e de que maneira as políticas de PIR vêm sendo formuladas pela secretaria e articuladas para que sua implementação ocorra junto a outros órgãos públicos?

3 IMPLEMENTANDO POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL: CONCEITOS IMPORTANTES

No atual sistema político, existem atores cruciais para o processo de criação de uma política pública, dentre eles, podemos citar: os políticos eleitos, a população, os burocratas, os partidos políticos, os grupos de interesses, a comunidade epistêmica, os meios de comunicação e as agências de comunicação, fora os atores internacionais (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013). Todos esses atores foram fundamentais para que a questão racial saísse do plano das ideias, principalmente a partir dos anos 90, e se tornasse capaz de gerar mudanças de paradigmas, iniciando assim um processo de inclusão do tema na agenda do Estado. Este processo tem início com a organização dos movimentos negros.

Quando falamos em movimentos negros, podemos encontrar diversas organizações que desenvolviam trabalhos nas mais variadas áreas, como

as escolas de samba, os blocos afros, os centros recreativos, terreiros de candomblé e umbanda, os bailes blacks dos anos 70 e 80, os concursos de beleza negra e um sem número de expressões culturais negras regionais são exemplos da confluência entre cultura e política. Através de cantos, danças, expressões corporais e modos de se vestir os negros tentaram e tentam em diversos momentos criar formas que são ao mesmo tempo subjetivas e materiais de resistência ao racismo e aos valores hegemônicos da supremacia branca (Santos, 2002, p. 85).

Por essa pluralidade, há controvérsias sobre o que seria ou não definido como movimento negro ou movimentos negros. Pode-se dizer que não se trata de uma única organização, mas, sim, de diversas, que lutam por um objetivo em comum: a melhoria da condição da população negra no Brasil; e é no sentido amplo de melhoria, porque cada organização atuava em um campo – seja ele cultural, social, econômico e político.

Domingues (2005) fala em movimento da negritude, pois tal termo, no sentido político, representa a ação do movimento negro organizado. Ou seja, é importante deixar claro que movimento negro/movimentos negros/movimento da negritude, todas essas nomenclaturas, conceituam um mesmo objeto: “a tomada de consciência racial do negro brasileiro” (Domingues, 2005, p. 12), cujas principais bandeiras giram em torno de “romper com essa inércia [do negro na sociedade], reverter o estigma, recuperar a autoestima, afirmar a igualdade dos direitos, agir para que a lei garanta as mesmas oportunidades a todos” (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 15).

E foi desta maneira, por meio de diversas atuações e formatos, que os movimentos negros começaram a lutar para que houvesse uma redução de desigualdade racial da população negra, culminando, como veremos neste capítulo, com a criação da SEPPIR e, como consequências, em caminhos institucionais percorridos para que políticas de promoção da igualdade racial (PIR) consigam ser inseridas em todas as áreas do governo.

Nota-se que há um tempo as políticas públicas vêm passando por um crescente processo de politização, uma vez que a complexidade dos processos, da dinâmica de poder, do ambiente institucional e dos atores envolvidos está aumentando (MARQUES, 2013). Ao interiorizar que políticas públicas são o “conjunto de ações implementadas pelo Estado”, compreender o processo de implementação de políticas públicas raciais será analisar “por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam” (Marques, 2013, p. 24), Não restringindo-se a analisar “como as ações postas em curso são distintas daquelas planejadas, focando, portanto, os “erros” que daí derivam” (Lotta, 2012, p. 21).

Este capítulo tem como objetivo compreender como se dá o processo de implementação das políticas públicas, principalmente quando o tema exige atuação conjunta de diversas instituições do Estado. Para isso, após revisar o conceito de implementação de políticas públicas, será apresentado como a transversalidade, uma ferramenta de articulação para as políticas de PIR, foi utilizada pela SEPPIR. Este capítulo se encerra com uma breve contextualização da atuação dos movimentos negros a fim de que o tema da igualdade racial entrasse na agenda de governo e a análise de como, a partir disso, as primeiras políticas de PIR foram implantadas. Esta discussão será a base para que, nos próximos capítulos, seja possível compreender a atuação da SEPPIR.

3.1 IMPLEMENTAÇÃO

Ao analisar a literatura de políticas públicas para melhor compreensão da fase de implementação, é importante contextualizá-la entre os cinco estágios do ciclo político-administrativo: montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas. Ciclo este que nem sempre é linear, ou seja, não necessariamente um programa segue essa sequência.

A montagem da agenda ocorre quando uma ou mais questões/problemas alcançam destaque nacional. Para que isso aconteça, é fundamental que janelas de oportunidades se abram, e, concomitantemente, haja uma confluência de determinados elementos, chamados de

fluxos de decisões (KINGDOM, 2014), para que, assim, tais questões/problemas possam ter atenção do governo. Entrar para a agenda, no entanto, não é garantia de que haverá solução para a demanda em questão (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

A fase de formulação de políticas públicas “refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público”, desde que este problema esteja inserido na agenda do governo (Howlett; Ramesh; Perl 2013, p.123). Neste processo, são identificados pontos fracos e fortes para que a política se torne viável à máquina pública.

Conforme O’Sullivan e Donw, “o estágio da tomada de decisão no processo político é aquele em que uma ou mais, ou nenhuma, das ações que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada” (2001 *apud* Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 157).

O último estágio do ciclo, após a implementação, é o de avaliação, que pode ser definido como “estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática” (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 199), ou seja, a “avaliação determina a eficácia de uma política pública em termos de suas intenções e resultados percebidos” (Gerston, 1997, p. 120 *apud* Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 199).

A conceituação da fase de implementação de políticas públicas pode ser dividida em dois momentos: antes do estudo realizado por Pressman e Wildavsky e após tal estudo (FARIA, 2012; LOTTA, 2014). No período anterior ao estudo referido, o processo de implementação de políticas públicas girava em torno de uma perspectiva *top-down*, sendo relacionada diretamente com a tomada de decisão, ou seja, mais hierarquizada: dos atores políticos em direção a população, o que explica o nome “de cima para baixo”. Com os novos estudos, sugeriu-se que a “implementação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e aqueles de quem as ações dependem” (Lotta, 2014, p. 189), modelo *bottom-up*. A partir dessa perspectiva, Lotta define que a implementação de políticas públicas é a:

[...] interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. As dinâmicas políticas são resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. Assim, o que temos como

5 1. Fluxo Problema: quando questões, por intermédio de indicadores, eventos/crises/símbolos e *feedbacks* de ações do Estado, transformam-se em problemas. Sendo que “questões”, situações sociais existentes, tornam-se “problemas” quando formuladores acreditam ter soluções para estes. 2. Fluxo Política Pública: são as políticas públicas, alternativas e soluções. 3. Fluxo Cenário político: é a dinâmica com que uma política se desenvolve, inclusive quando no que se refere a negociações para a construção de coalizões (KINGDOM, 2014).

pressuposto é que as políticas são implementadas pela burocracia em interação, ou seja, não há mais apenas um agente responsável por todo o processo, mas um sistema (2014, p. 192).

Winter (2010), em contrapartida, destaca que há três gerações de pesquisas sobre implementação que trouxeram mudanças substanciais para o campo: a primeira geração, dos pioneiros, a segunda geração, dos que desenvolvem a construção de modelos teóricos ou estruturas de análise, e a terceira geração, dos que se baseiam em projetos de pesquisas comparativas e estatísticas.

Os Pioneiros tinham como objetivo explorar o campo e formar teorias, debruçando-se em estudos de casos exploratórios com o intuito de compreender os principais problemas de implementação. Estes problemas ocorrem devido à grande quantidade de atores envolvidos no processo de decisão e aos variados tipos de veto possíveis que podem ser incorporados durante o processo de implementação. Ou seja, nesse contexto, vivência importa, pois “as perspectivas, as prioridades e os horizontes de tempo ligeiramente diferentes entre os múltiplos atores, cada qual com a sua missão em decisões repetidas e sequenciais, poderiam causar atrasos, distorção e até fracassos na implementação de uma política” (Winter, 2010, p. 210).

Foi através de estudos de caso que os autores Pressman e Wildavsky enfatizaram que “a complexidade da ação conjunta” é o principal problema de implementação. Ainda segundo Winter, outro autor de destaque desta geração foi Bardach (1977), cujo objetivo da pesquisa era analisar “os tipos de jogos que vários atores aplicam no processo de implementação visando atender seus próprios interesses” (2010, p. 210), podendo assim causar desvios na implementação.

Ao passo que os estudos de campo se iniciavam na primeira geração, a segunda geração se desenvolveria em torno da construção de modelos teóricos ou estruturas de análise (WINTER; 2010). Anteriormente, foram citados dois modelos (*top-down* e *bottom-up*), Winter reforça também a inclusão do modelo de síntese, que apresenta duas iniciativas: 1) obter uma síntese real entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up* e 2) “Integrar alguns dos elementos teóricos mais úteis de várias peças da pesquisa sobre implementação – independentemente da sua origem – em um modelo conjunto” (Winter, 2010, p. 216). Em relação ao modelo de síntese, Winter ressalta que, conforme Richard E. Matland (1995),

os modelos de cima para baixo [*top-down*] convencionais, baseados na tradição da administração pública, apresentam uma descrição precisa do processo de implementação quando a política é clara e o nível de conflito, baixo. Entretanto, os modelos de cima para baixo [*top-down*] mais recentes,

tal como a estrutura de Mazmanian-Sabatier também são relevantes no caso de um grau de conflito elevado e uma ambiguidade baixa, o que torna a estruturação da implementação particularmente importante. Em contraste, os modelos de baixo para cima [*bottom-up*] fornecem uma descrição acurada do processo de implementação quando a política é ambígua e o conflito, baixo. De acordo com Mattland, quando tanto o conflito quanto a ambiguidade estão presentes, ambos os modelos possuem a mesma relevância (Winter, 2010, p. 215).

Para Sabatier e Mazmanian (1981), a centralidade da implementação indicou que decisores não conseguem fazer política apenas de forma *top-down*, mas que novas políticas seguem ações feitas anteriormente e, principalmente, ganham forças em diferentes estruturas organizacionais que saem do padrão hierárquico institucionalizado, ou seja, uma política também pode ser construída de forma *bottom-up*.

É importante ressaltar que as políticas de igualdade racial tendem a seguir esse fluxo *bottom-up*. O Programa Brasil Sem Racismo, à título de exemplo, foi construído mediante demandas dos movimentos negros; Matilde Ribeiro em entrevista à SEPPIR faz a seguinte consideração sobre este programa

[...] foi um condensado do que era a demanda forjada pelo Movimento Negro e pelas mulheres negras em âmbito nacional, e esse documento teve que ser muito sintético. Mesmo assim, ele apresentava um cardápio com várias questões, era uma lista muito grande. Entretanto, revendo essa lista alguns anos depois, à luz das coisas que foram acontecendo por dentro do governo, podemos dizer que era uma lista grande, sim, porém tímida. Era uma lista mínima não porque o movimento fosse tímido, mas por falta de vivência institucional mesmo, por não conhecermos os lastros que uma política governamental poderia abrir. As ações de governo foram maiores do que aquela lista, do que aquele rol de propostas apresentadas no Programa Brasil Sem Racismo (SEPPIR, 2018, p. 30).

A dificuldade que se tem em observar programas e/ou ações sendo projetadas de forma *top-down* pode ser explicada por não haver muitas pessoas negras dentro do governo, ou melhor dizendo, as estruturas de poder são reflexo daquilo que se vê em nossa sociedade. Se o Brasil é um país desigual na questão social e racial⁶, consequentemente ele será um país desigual dentro das instituições. A literatura nacional sobre o tema racismo institucional “permite uma melhor percepção acerca dos mecanismos de produção e reprodução das desigualdades raciais,

⁶ Segundo dados do IBGE, 33% das crianças tendem a ficar na mesma estratificação social de seus pais, ou seja, baixa mobilidade social. Além disso, apenas 21,2% das crianças oriundas das classes mais pobres (D, E e F) conseguem emergir para a classe A (IBGE, 2017), e há uma “estrutura ocupacional intergeracional mais rígida para a população preta ou parda se comparada à população branca” (IBGE, 2017, p. 91).

inclusive no que tange às políticas públicas” (THEODORO; 2008), e o racismo institucional está enraizado na sociedade de maneira que acaba por transparecer nas ações ou não-ações governamentais.

Em países cujo passado escravocrata se prolonga (a escravidão no Brasil contemplou do século XVI ao século XVIII, ou seja, o Brasil foi um país escravocrata por mais anos do que o contrário), os privilégios de brancuras se perpetuam. Cardoso afirma que “a branquitude é um lugar de privilégios simbólicos, subjetivos, objetivos, isto é, materiais palpáveis que colaboram para construção social e reprodução do preconceito racial, discriminação racial “injusta” e racismo” (2010, p. 50).

No contexto brasileiro, não é possível ver em diferentes quadros teóricos a questão social, a questão racial e a questão política, e é por esta razão que políticas construídas de forma *top-down* tendem a não incluir a população negra em sua agenda. O racismo institucional pode ser visto como fracasso coletivo das organizações e das instituições, pelo fato de não atender às necessidades das pessoas por causa da sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Assim, os resultados diretos do racismo institucional são o acesso desigual a oportunidades, aos bens e serviços públicos e privados e à garantia de vida com qualidade (RIBEIRO, 2014).

Com a terceira e última geração de pesquisas sobre implementação, os trabalhos seriam baseados em projetos de pesquisas comparativas e estatísticas, que testariam “as teorias com base em estudos de caso comparativos e planos de pesquisa estatística capazes de aumentar o número de observações” (Winter, 2010, p. 217).

Análogo à teoria das gerações de Winter (2010), Faria (2012) ressalta que há fatores que criam preferências de abordagem das questões da agenda governamental. Por exemplo, o acesso a recursos e a produção de incentivo através das instituições, uma vez que o rumo que uma política toma se dá principalmente pela disponibilidade de recursos financeiros e do que os atores querem fazer com esses recursos. De maneira geral, atores que desejam implementar políticas de igualdade racial precisam barganhar recursos, muitas vezes não obtêm sucesso. Isto impacta diretamente nas estratégias e prioriza algumas ações em detrimento de outras. Porém, essa preferência nem sempre foi notada.

Em Marques (2016), nota-se que, após Pressman e Wildasky, a implementação modificaria a forma de fazer política, pois, diante da finitude dos recursos públicos, financeiros e operacionais, e ao notar que há diversos atores barganhando nesta etapa, entende-se que este momento do ciclo é crucial para a política que será implementada. Melhor dizendo, a implementação é uma fase de disputa, porque cada ator envolvido no processo quer fazer com

que o seu objeto em análise saia do papel com todos os recursos possíveis. Há diversos atores, de diferentes temas, com distintas demandas a serem desenvolvidas. Os recursos do Estado são limitados, barganhar na fase de implementação é tentar fazer com que o seu projeto abarque todas as necessidades do público-alvo.

Diante desse cenário, como o Estado poderia atuar para diminuir, a curto prazo, e acabar, a longo prazo, com a desigualdade racial? Como promover a igualdade racial no Brasil, sendo que este tema perpassa diversas áreas, como educação, saúde, segurança pública, trabalho e emprego, entre outras? Tendo em vista que a ideia é olhar para a implementação “a partir de grupos multiorganizacionais, com diversos atores que constroem estruturas de implementação a partir de suas interações, relações e, consequentemente, negociações e conflitos” (Jjern; Porter, 1993, *apud* Faria, 2012, p. 35), como atuar nas políticas de PIR?

A partir deste ponto e considerando que a SEPPIR tem um importante papel em mobilizar capacidades e estabelecer vínculos com a sociedade civil, com o Ministério Público/MP, governos municipais, estaduais e entre os demais ministérios (JACCOUD, 2009), veremos como o conceito de transversalidade se aplica neste trabalho.

3.2 PENSANDO O CONCEITO DE TRANSVERSALIDADE PARA AS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL

Nesta seção, o objetivo é compreender porque o conceito de transversalidade se enquadra na discussão de igualdade racial, tendo em mente que a SEPPIR se apropria deste conceito para conseguir promover políticas de PIR nos diversos ministérios, ajudando assim a entender a importância do processo de articulação promovido pela Secretaria.

3.2.1 Introduzindo o conceito ao tema aplicando o conceito de transversalidade para políticas de igualdade racial

Alcançar a igualdade racial é o propósito final, o grande motriz. Há diversos macroelementos que alimentam a desigualdade racial, estes perpassam planos como saúde, educação, trabalho, moradia, segurança pública, entre outros, que conversam entre si. A (des)igualdade racial é como uma grande árvore cujas raízes são os distintos planos. O problema desta árvore é que a água que a nutre está contaminada com o racismo, o ódio e a intolerância desde o dia em que o primeiro escravizado pisou no Brasil, quando o negro passou a fazer parte integral da sociedade.

Foi a ordem escravocrata e senhorial instalada no Brasil, durante a fase açucareira no período colonial, que criou um ciclo econômico cujo regime escravista conseguiu atingir o seu máximo de saturação (FERNANDES, 1976). Sabe-se que historicamente o Brasil é um país cujas relações são pautadas no que é “tradicional e patrimonialista, o que é patriarcal e paternalista, o que é burocrático e político, e o que nasce da relação do dono com a “coisa”, quando a coisa é um ser humano que se compra e a fonte de toda a força de trabalho fundamental” (Fernandes, 1976, p. 37), e a perpetuação desta objetificação do indivíduo negro se prolonga para além de 1888. Para que o indivíduo branco perca a sua posição de privilégio perante o negro, se faz necessário, ainda nos dias de hoje, que sejam feitos discursos que combatam o racismo, o ódio e a intolerância. É por meio da insistente existência destes três elementos que a desigualdade racial continua criando imagens estereotipadas do negro.

A formação racial é um processo coletivo em que grupos constroem imagens de si e de outrem, criando um conjunto de sentimentos que membros de um grupo racial possuem em relação aos membros de outro grupo (BLUMER, 2013). Os elementos racismo e intolerância racial já faziam parte da formação social do Brasil durante a escravidão e continuaram após o seu fim (1888). Não foi a partir da Lei Áurea que a população negra deixou de ser considerada um grupo com posição social inferior. Como forma de consolidar esta prerrogativa, o negro passou a ser estigmatizado negativamente, com a intenção de atribuir menor valor humano (ELIAS; SCOTSON, 2000), e aquilo que não tem valor não precisa de atenção do Estado. Por mais que havia um argumento de afetividade racial visto que, para o mundo, o Brasil era o país da democracia racial, socialmente o negro já era marginalizado.

Se saúde, educação, trabalho, moradia, segurança pública, entre outros, são macroelementos que compõem a desigualdade racial,

[...] o desafio é, sem dúvida, grande. Se a questão racial permeia os mais diferentes aspectos da vida em sociedade, ela deve ser tratada em seus diferentes aspectos e de forma integrada pelos distintos órgãos de governo, desenvolvendo políticas especialmente nas áreas em que as diferenças se fazem mais presentes (IPEA, 2007, p. 318).

Temas como igualdade racial dificilmente serão abordados por apenas uma área de atuação. As condições de vulnerabilidade social⁷ do indivíduo negro exige do Estado forte

⁷ A Política Nacional de Assistência Social de 2004 reconhece como vulnerabilidade social pessoas em situação “decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)” (PNAS, 2005, p. 33).

atuação em diversas áreas, principalmente: saúde, educação, trabalho/emprego e moradia. O estudo do IPEA e do INCT citado anteriormente apresenta dados que associam diretamente a vulnerabilidade social no Brasil à cor de pele:

[...] a vulnerabilidade social de pessoas negras era 49% maior que de pessoas brancas, e essa diferença continua alta em 2010: 48%. Em números absolutos, os resultados evidenciam que a desigualdade de cor continua significativa, ou seja, os dez anos de referência não foram suficientes para minimizá-la ou reduzi-la significativamente (IPEA; INCT, 2018, p. 22).

Tendo isso em mente, fica mais compreensível a necessidade de incorporar às demandas por igualdade racial a utilização do que alguns autores consideram uma ferramenta, a transversalidade.

Para Serra, a transversalidade é “ao mesmo tempo, um conceito e um instrumento organizativo cuja função é dar capacidade de atuação às organizações em relação a determinados temas em que a organização clássica se apresenta inadequada [tradução livre]” (2004, p. 3). O autor destaca que a transversalidade vem da necessidade política e organizativa de reunir em um mesmo contexto a diversidade, complexidade das relações sociais e as limitações técnicas e estruturais da organização.

3.2.2 Transversalidade

O uso do conceito transversalidade como instrumento de implementação para a administração pública surgiu para tratar das dificuldades encontradas na temática de desigualdade de gênero, principalmente no que se referia à mulher (SILVA, 2011; REINACH, 2013; SERRA, 2004). Desta forma, “a perspectiva de gênero deveria ser uma “corrente principal”, a perpassar, impregnar e atravessar as demais políticas e ações a fim de garantir efetivamente igualdade entre homens e mulheres em todos os campos da vida social” (Reinach, 2013, p. 3). Em outras palavras, trazendo para o objeto de estudo desta pesquisa, não se pode querer tirar o negro de uma situação de marginalização social se o Estado não consegue dar a ele e a seus descendentes o direito igualitário à educação, emprego, saúde e moradia, por exemplo. Com isso, “a proposta da transversalidade tem encontrado campo fértil, especialmente no campo da gestão pública, como estratégia conceitual e operacional para permitir a incorporação de visões multifacetadas sob problemas complexos” (Silva, 2011, p. 3).

Diante disso, qual seria a definição do conceito transversalidade? De acordo com estudo do IPEA, a transversalidade “pressupõe atuação interdepartamental e criação de fóruns

horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia” (IPEA, 2009, p. 780). Tais espaços institucionais tendem a atuar em conjunto no processo de formulação e/ou implementação de uma ação.

Serra (2004) apresenta três estágios de desenvolvimento organizativo importantes para que o conceito transversalidade faça sentido: 1) que haja no poder público diferentes modelos organizativos e complementares às tradicionais estruturas simples e verticais que as burocracias apresentam; 2) incorporação de elementos de articulação horizontal, como estruturas matriciais, instrumentos de coordenação interdepartamental, grupos de trabalho, grupos de projetos e comissões setoriais e 3) incorporação da concepção de Estado participativo em que atores públicos, sociais e privados consigam dialogar com o objetivo de conseguir atingir a perspectiva transversal (2004, p. 01). Utilizar a transversalidade como ferramenta de ampliação de diálogo dentro do governo, no entanto, despende energia que estruturas organizacionais rígidas não são capazes de fornecer. A seguir, serão destacados elementos que buscam explicar o porquê desta dificuldade em exercer de fato a transversalidade.

3.2.3 As dificuldades de aplicação da ferramenta

Não é tão simples para as instituições passarem a utilizar a transversalidade em suas ações, romper com as estruturas tradicionais e todas as suas características altamente institucionalizadas pode vir a ser uma dificuldade. Nas abordagens tradicionais de estruturação do Estado, como as propostas por Weber, em que a hierarquia é um importante recurso de coordenação de atividades e que há uma centralização nos processos de decisão, existe uma dicotomia entre planejamento e execução, baixa transparência e pouca participação da sociedade (SOUZA, 2015), dificultando que novos modelos organizacionais, como a transversalidade, façam parte da rotina da administração pública.

Para além da dificuldade de trazer este tipo de abordagem para dentro do Estado, existe uma falta de entendimento dos próprios gestores públicos sobre o que realmente é a transversalidade. Em estudo, o IPEA mostra que entre os anos de 2004 e 2007 os órgãos do governo passaram de 57% a 100% no uso da transversalidade para contemplar algum programa relacionado aos temas de gênero, raça, infância e juventude e/ou deficiência (IPEA, 2009, p. 786). Todavia, como o conceito transversalidade ainda não está consolidado, este mesmo estudo apresenta equívocos sobre o que seria a abordagem transversal e em como ela está relacionada aos seus programas. Abaixo apresento as variadas concepções do que seria a transversalidade

para tais gerentes de projetos, porque em determinadas vezes eles “confundem transversalidade com qualquer tipo de atendimento a minorias e entendem que tratam “temas transversais” por definição” (IPEA, 2009, p. 790).

TABELA 2 – Tipos de atuação transversal conforme práticas descritas pelos gerentes de programa

T R A N S V E R S A L	Específico	O gerente alega que o programa objetiva solucionar especificamente questões ligadas a um dos grupos vulneráveis, como trabalho infantil, educação especial etc. Não necessariamente sua atuação faz-se de forma transversal em sentido estrito, isto é, o programa pode ou não promover práticas de gestão lateral e articulação intersetorial.
	Concreto	O programa concretamente desenvolve ações ou iniciativas que trabalham de forma transversal no trato das minorias. É o tipo idealizado pela diretriz da transversalidade.
	Vago	O gerente sente-se impelido a afirmar que seu programa trabalha com transversalidade, porém, não tem qualquer elemento concreto que explicita como o programa faz isto. A transversalidade aqui é um conceito-curinga, vago, que suscita discurso circular e vazio de sentido ou conteúdo concreto.
	Por adesão	O gerente alega que o programa faz parte de um ou mais espaços de articulação transversal, como mesas, grupos de trabalho ou planos governamentais. Este tipo revela mais claramente o trabalho realizado pelos gestores da transversalidade, no sentido em que os gerentes dos programas são chamados a atentarem para questões como violência sexual, acessibilidade, etc. O que adere pode também ter ações concretas para promoção da transversalidade ou manter discurso vago sobre o tema.
	Universalista	O programa não possui nenhum foco específico para lidar com grupos vulneráveis. O gerente desconhece ou discorda da perspectiva transversal dos planejadores e dos gestores da transversalidade e considera que esta deve ser obtida por meio de tratamento igualitário – no sentido de exatamente igual – a todos os cidadãos, independentemente de sexo, raça ou idade. No limite, esta é uma visão antitransversal.
	“Social”	O gerente desconhece o que significa transversalidade e considera que o programa atinge esta diretriz quando atende os pobres, ataca desigualdade, promove participação social ou alavanca desenvolvimento econômico e social de determinada região.
Elaboração: DISOC/IPEA Fonte: IPEA, 2009, p. 789		

Se os gerentes da administração pública veem o termo transversal desta forma, Kaleidos.Red observa a transversalidade de três maneiras (2010 *et al* SADIM, 2012):

TABELA 3 – Tipos teóricos de conceituação transversal			
T R A N S V E R S A L	Substantiva	Corrente	Estratégias que atravessam a organização modificando regras ou hábitos de funcionamento. Objetivos internos à organização.
		Intervenção Municipal	Articula uma diversidade de ações entre si para o trabalho conjunto em um assunto substantivo. O foco está em uma política setorial de forma poliédrica. Objetivos exteriores à estrutura organizativa.
	Instrumental	Estratégico	Pretende desenvolver uma visão holística que confira sentido ao conjunto da organização. Objetivos são exteriores à instituição.
Elaboração própria Fonte: Kaleidos.Red (2010) <i>et al</i> SADIM, 2012: 56			

Mesmo com toda a dificuldade em conceituar o que é transversalidade, é importante que a mesma seja mantida como ferramenta para a administração pública por dois motivos: melhorar as decisões e aumentar a eficácia (SADIM, 2012). Contribuindo, assim, não apenas para a necessidade em melhorar desenhos organizacionais, mas também para aperfeiçoar a gestão (SERRA, 2004).

De qualquer forma, não há apenas aspectos positivos. Pode-se citar duas críticas à ideia de transversalidade: a banalização do conceito (conceito-curinga), em que sua aplicação ocorre para garantir “ao sujeito da fala empatia de seus interlocutores sem necessidade de dizer algo substantivo” (IPEA, 2009, p. 783) e o traspasse de modo mais superficial das responsabilidades, pelo sucesso ou fracasso de uma determinada ação promovida em rede. Para que o segundo não interfira no projeto ou para que os seus efeitos sejam minimizados, deve haver, além de uma relação de confiança entre os atores envolvidos, comprometimento dos órgãos (IPEA, 2009).

Mesmo com as ressalvas feitas acima, ainda assim a transversalidade é uma boa oportunidade de formar redes dentro e fora do governo, conseguindo dessa forma com que as demandas de minorias sejam atendidas (IPEA, 2009). O ponto determinante para a utilização da transversalidade é dar ao Estado capacidade de liderar transformações sociais e, assim, aproximar a administração pública das multidimensões sociais de um problema (SERRA,

2004). A SEPPIR utilizou a transversalidade como instrumento de apoio, para conseguir que políticas de PIR fossem implementadas, o que foi crucial para que houvesse espaços de diálogos horizontalizados e para que a temática transpasse as paredes da SEPPIR.

Anterior à SEPPIR, houve muita movimentação dos movimentos negros para que o tema igualdade racial conseguisse entrar para a agenda. A seguir, é apresentado um histórico de como este tema entrou para agenda e um histórico das primeiras políticas raciais no Brasil.

3.3 O PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS NEGROS PARA A INCLUSÃO DA TEMÁTICA DE IGUALDADE RACIAL NA AGENDA

Nesta seção, será feita uma breve contextualização sobre como os movimentos negros, aqueles que mais se destacaram desde o fim da escravidão, mobilizaram pessoas e conseguiram construir ações que chegassem até o presidente da república na conhecida Marcha para Zumbi.

Em 1888, a escravidão é abolida. Um ano depois, o Brasil passa a ser uma República. Porém, essas mudanças não foram o suficiente para reverter o contexto de marginalização do negro, pelo contrário, contribuíram para reduzir ainda mais os “ganhos materiais ou simbólicos para a população negra” (Domingues, 2007, p. 102). Dessa forma, os movimentos negros no Brasil surgem como uma contrapartida político-social, com o intuito de reverter o quadro de marginalização na qual a população negra se encontrava. Eles são criados a partir de grêmios, clubes e associações, como dito anteriormente, com um objetivo assistencialista, recreativo e/ou cultural. Concomitantemente, surge inclusive uma imprensa que publicava as questões do povo negro (DOMINGUES, 2007).

Ainda assim, é válido ressaltar que todas essas organizações tinham o mesmo objetivo: proporcionar “a tomada de consciência racial do negro brasileiro” (Domingues, 2005, p. 12), cujas principais bandeiras giravam em torno de “romper com essa inércia [do negro na sociedade], reverter o estigma, recuperar a autoestima, afirmar a igualdade dos direitos, agir para que a lei garanta as mesmas oportunidades a todos” (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 15).

Foi na década de 30 que os movimentos negros deram um grande passo, com a criação da Frente Negra Brasileira (FNB), cujas ações se estabeleceram entre os anos de 1931 e 1937, proporcionando o surgimento das primeiras reivindicações políticas para a população negra (DOMINGUES, 2007). A FNB

[...] chegou a ser recebida em audiência pelo Presidente da República da época, Getúlio Vargas, tendo algumas de suas reivindicações atendidas, como o fim da proibição de ingresso de negros na Guarda Civil de São Paulo. Este episódio indica o poder de barganha que o movimento negro organizado dispunha no cenário político institucionalizado brasileiro (Domingues, 2007, p. 107).

Mas com o início da ditadura do Estado Novo (1937), a FNB, assim como diversas organizações políticas, deixou de existir (DOMINGUES; 2007). Segundo o autor, apenas em 1943 surgiria uma organização, das mais importantes do setor, a União dos Homens de Cor (UHC), que não possuía o mesmo poder de barganha, mas que foi igualmente importante para a causa, pois “sua atuação era marcada pela promoção de debates na imprensa local, publicação de jornais próprios, serviços de assistência jurídica e médica, aulas de alfabetização, ações de voluntariado e participação em campanhas eleitorais” (Domingues, 2007, p. 108).

Além da UHC, outro movimento de destaque foi o Teatro Experimental do Negro (TEN), oriundo do Rio de Janeiro (1944). O mesmo tinha como propósito inicial ser um grupo de teatro apenas para atores negros, mas passou a desenvolver outras atividades, como

[...] [a publicação do] jornal Quilombo, passou a oferecer curso de alfabetização, de corte e costura; fundou o Instituto Nacional do Negro, o Museu do Negro; organizou o I Congresso do Negro Brasileiro; promoveu a eleição da Rainha da Mulata e da Boneca de Pixe; tempo depois, realizou o concurso de artes plásticas que teve como tema Cristo Negro, com repercussão na opinião pública. Defendendo os direitos civis dos negros na qualidade de direitos humanos, o TEN propugnava a criação de uma legislação antidiscriminatória para o país (Domingues, 2007, p. 109).

Porém, o que determinou um marco para a história da luta antirracista no Brasil foi o surgimento do Movimento Negro Unificado (MNU), pois o MNU “foi a escola de formação política e ideológica de várias lideranças importantes dessa nova fase do movimento negro” (Domingues, 2007, p. 112).

Após o final da ditadura, os movimentos negros foram aliando-se aos partidos de esquerda para conseguir barganhar espaços de interlocução, porém, tais espaços não eram suficientes para conseguir alcançar mudanças sociais para a população negra. Os intentos do Estado para a temática racial durante a década de 1980 giravam em torno de promover a

[...] criação de agências, estabelecimento de legislação contra a discriminação racial e apoio e promoção de atividades ligadas à celebração da diversidade racial e étnica, ou seja, à valorização da cultura afro-brasileira como componente integrante da nação. Portanto, a abordagem culturalista das

políticas de promoção da igualdade racial eram as principais ações. Iniciativas mais ousadas, que tivessem relação com questões potenciais para a mudança de perspectiva das relações raciais, principalmente aquelas voltadas para o mercado de trabalho, saúde ou educação não faziam parte da engenharia do Estado. Ou seja, as desigualdades socioeconômicas ligadas à “raça” não se constituíam em uma preocupação do Estado brasileiro. O principal motivo dessa resistência estava em que o Estado brasileiro defendia ainda o mito da democracia racial (De Paula, 2010, p. 29).

Se, durante a década de 1980 e 1990, não era visto como dever do Estado elaborar projetos que tivessem o objetivo de melhorar as condições sociais da população negra em áreas como mercado de trabalho, saúde ou educação, a criação da SEPPIR, duas décadas depois, possivelmente seria o início da ruptura desse paradigma. Não necessariamente o fim do racismo institucional e a plena conscientização dos problemas históricos causados pela escravidão e a estigmatização do negro, mas o começo de mudanças no modo operante do Estado com esta parcela marginalizada da sociedade.

Dado que na década de 1980 um dos objetivos era valorização da cultura e política afro-brasileira, medidas foram tomadas com este objetivo. Primeiro, a criação de conselhos e coordenadorias estaduais; segundo, o estudo inédito do IBGE com diagnóstico das desigualdades entre brancos e negros no mercado de trabalho; terceiro, dois símbolos da cultura são tombados pelo patrimônio histórico (o terreiro de candomblé Casa Branca-BA e a Serra da Barriga, sede do Quilombo dos Palmares - AL); quarto, o dia 20 de novembro é considerado oficialmente Dia Nacional da Consciência Negra; quinto, em 1988 é executado o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura; sexto, em 1989 é criada a campanha “Não Deixe Sua Cor Passar em Branco” (LUCIANA; BEGHIN, 2009); e, por fim, sétimo, em 22 de agosto de 1988 o governo federal criou a Fundação Cultural Palmares, “primeira instituição pública voltada para a promoção e preservação da arte e cultura afro-brasileira”⁸. Vinculada ao Ministério da Cultura (MinC), esta

[...] passou a ter também entre seus objetivos a identificação das comunidades remanescentes de quilombos e a demarcação e titulação de suas terras. Durante muitos anos, a Fundação Palmares agregou as responsabilidades pela política direcionada à população negra, apesar de seu viés predominantemente cultural (Jaccoud, 2009, p. 106).

Todavia, foi na década de 1990 que maiores mudanças começaram a ser sentidas. A temática da política de PIR é institucionalizada através de grupos de trabalho (GT). O governo

⁸ http://www.palmares.gov.br/?page_id=95. Acessado em 15/02/2019.

Fernando Henrique Cardoso/FHC deu um grande passo para as políticas de promoção da igualdade racial entre os anos 1995 e 1996 – uma resposta do governo à marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e pela Vida, organizada pelo Movimento Negro (Theodoro, 2008, p. 142) em 1995 –, ao criar três Grupos de Trabalho: Grupo Interministerial de Valorização da População Negra (GTI)⁹, Grupo de Trabalho Multidisciplinar (GTM) e o Grupo de Trabalho contra a Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO).

Na época, a Marcha para Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida foi um acontecimento emblemático. Além de ser um momento estratégico para o movimento negro, pois foi quando se alterou o foco do 13 de maio, dia da abolição da escravidão, para o dia 20 de novembro, tricentenário de morte de Zumbi dos Palmares (LIMA, 2010; SEPPIR, 2013; JACCOUD, 2009),

a sociedade brasileira [assistiria] mais uma vez a fortes mobilizações dos MN's, que, articulados com centrais sindicais [...] [reuniram] mais de 30 mil pessoas em Brasília. O objetivo da manifestação era pressionar o governo federal a assumir compromisso público contra o racismo” (Conceição, 2010, p. 88).

Com o final do evento, o então presidente Fernando Henrique Cardoso recebeu dos líderes da Marcha um documento chamado Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial (LIMA, 2010), cujo conteúdo se tratava de um diagnóstico das violações cometidas contra a população negra (DE PAULA, 2010; THEODORO, 2008). Neste documento havia também

[...] 8 pontos (democratização da informação, educação, saúde, cultura e comunicação, mercado de trabalho, violência, terra e religião) com propostas específicas para a superação do racismo e da desigualdade racial [...]. Podem ser apontados no documento três pontos básicos: (a) a afirmação de que o racismo e a discriminação racial são os sustentáculos da exclusão social e pobreza da população negra no Brasil; (b) uma reflexão sobre o novo momento das relações raciais no Brasil, vistas a partir da desconstrução do mito da democracia racial, como resultado do enfrentamento político promovido pelo movimento social negro. (c) a exigência de ações efetivas do Estado brasileiro em seu compromisso com a redemocratização, colocando a pauta antirracista na agenda do governo federal (De Paula, 2010, p. 51).

⁹ Este Grupo de Trabalho foi criado no dia da Marcha para Zumbi dos Palmares, resultado de articulações encabeçadas pelos movimentos negros, e está diretamente ligado ao Ministério da Justiça. Alguns de seus objetivos são: propor ações integradas de combate à discriminação racial, elaborar, propor e promover políticas governamentais anti-discriminatórias, estimular e apoiar a elaboração de estudos atualizados sobre a situação da População Negra, contribuir para a mobilização de novos recursos para programas e ações – http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/1995/Dnn3531.html. Acessado em 07/01/2019.

Esta marcha também contribuiu ao “estimular a multiplicação de demandas, envolvendo sempre a reivindicação de que o Estado deveria promover políticas específicas em benefício da população negra, nos planos federal, estadual e municipal.” (Seppir, 2013, p. 10).

Durante o governo de FHC, muito foi discutido e algumas mudanças já podiam ser observadas. No entanto, na prática, essas mudanças ocorreram lentamente. Em 1996, com a criação PNDH (Programa Nacional de Desenvolvimento Humano), dois temas evidenciaram a lentidão dos avanços: necessidade de ações afirmativas para ampliação do acesso à universidade/cursos profissionalizantes e a criação de um banco de dados sobre a situação da população negra para o reconhecimento de demandas (DE PAULA, 2010).

De tal forma, seria apenas em 2003, com o início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, que novas expectativas seriam geradas. Como veremos nos próximos capítulos, os movimentos negros tiveram maior presença dentro do Estado, comandado pelo Partido do Trabalhadores/PT, e foi aberta a possibilidade de diálogo, principalmente durante o período eleitoral e o período de transição do Governos FHC para o Governo Lula. Tal relação foi indispensável para a criação da SEPPIR. A Secretaria Especial de Promoção das Políticas de Igualdade Racial nasceria protagonizada pelos movimentos negros e inspirada pela Declaração e Plano de Ação da Conferência de Durban (2001) para fortalecer as políticas públicas de igualdade racial e ampliar o diálogo dentro do governo e com as entidades de cunho social. Diante disso, é possível afirmar que a SEPPIR é a institucionalização das demandas dos movimentos negros? Para muitos autores, essa resposta é sim. De Paula, por exemplo, sintetiza que

a SEPPIR representou uma resposta a materialização de um anseio há muito esperado pelo conjunto das organizações negras nacionais. Sua criação se deveu a uma forte pressão do movimento negro, ante a necessidade de constituição de uma instância interna na estrutura governamental com atribuição específica de formular e articular políticas para a promoção da igualdade racial (2015, p. 118).

A seguir serão apresentadas quais foram as ações durante o governo FHC que permitiram um pequeno avanço na temática racial, o que culminou com a institucionalização da SEPPIR.

3.4 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL

A partir dos anos 1980 é possível observar a ampliação, dentro do espaço público, não apenas das discussões acerca do tema de PIR, mas também do surgimento das primeiras iniciativas do governo para com as demandas dos movimentos negros pela inclusão do tema na agenda de governo (JACCOUD, 2009). Em 1988, há a criação da Constituição Federal, conhecida como “Constituição Cidadã”, cujo objetivo era “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça [...] sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e sem qualquer forma de discriminação” (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 17). Posteriormente, com a “Lei Caó”¹⁰ (7.716/89), inicia-se o processo de penalização, e, pela primeira vez, o racismo é considerado crime e não mais contravenção penal, como anteriormente na Lei nº 1.390/51. Com essa abertura normativa, tais leis surgiram para assegurar ao negro o seu direito à vida, porque “era como se finalmente se pudesse afirmar com clareza quem é negro no Brasil e quem por outro lado é racista” (De Paula, 2010, p. 13).

Assim, podemos observar que, por mais que a temática racial não estivesse consolidada – como ainda não está nos tempos atuais –, era possível afirmar que, a partir dos anos 1990, novos olhares foram dados ao tema. Uma institucionalidade, embora pequena, foi criada, não por benfeitoria do Estado, que enfim “enxergou” a necessidade de ofertar serviços àqueles que mais necessitavam de amparo social, mas sim por pressão dos movimentos sociais negros.

Nesse contexto, Jaccoud e Beghin (2002, p. 57) apresentaram uma pesquisa com as políticas/programas que já estavam em andamento, encontravam-se em fase inicial ou estavam em vias de ser implementadas, e elas foram classificadas da seguinte forma: valorizativa (“aquelas que têm por meta combater estereótipos negativos, historicamente construídos e consolidados na forma de preconceitos e racismo”), repreensiva (“visam combater o ato discriminatório – a discriminação direta –, usando a legislação criminal existente”) e afirmativa (“procuram combater a discriminação indireta, ou seja, aquela discriminação que não se manifesta explicitamente por atos discriminatórios, mas, sim, por meio de formas veladas de comportamento, cujo resultado provoca a exclusão de caráter racial”).

Até o período em que a pesquisa foi publicada, pré-criação da SEPPIR, Jaccoud e Beghin identificaram 51 ações, com a instituição da SEPPIR, há um aumento na implementação

¹⁰ “Inclui, entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil” - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7437.htm acessado em 07/01/2019

dessas políticas de promoção da igualdade racial, ficando claro que a SEPPIR conseguia articular de maneira mais eficiente o tema da questão racial com os demais órgãos do governo, além de ter um papel importantíssimo no processo de barganha com os demais ministérios, fazendo com que o item da desigualdade racial estivesse inserido nas novas políticas que estavam sendo desenhadas, e o tema fosse, assim, implementado em todas as áreas da esplanada. No capítulo quatro será apresentado o contexto de criação da SEPPIR e como a mesma está organizada institucionalmente para conseguir articular e formular políticas de PIR.

4 PESSIMISMO DA RAZÃO, OTIMISMO DA VONTADE – A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE PIR EM CONTEXTO DE RACISMO INSTITUCIONAL

Neste capítulo será feita uma análise dos dados que compõe os relatórios de gestão para apresentar uma visão das ações que a SEPPIR formulou para construir as políticas de promoção da igualdade racial. Além de indicar como ela utilizou o conceito de transversalidade para incluir de maneira efetiva este tema na agenda de governo, o que não aconteceu automaticamente com a criação da secretaria.

As funções da SEPPIR muitas vezes entram em contraposição com todos os problemas que a Secretaria enfrentou e enfrenta, afetando diretamente no seu desempenho, o que acaba por não corresponder com o esperado pela sociedade civil, e, principalmente, com o esperado pelos movimentos negros. Durante os 13 anos de gestão, é possível perceber o esforço da Secretaria em se fortalecer como instituição, para conseguir atingir com as suas políticas a promoção da igualdade racial de maneira descentralizada, transversal e democrática; descentralizada porque em ações como a SINAPIR, a SEPPIR buscar distribuir aos estados e municípios a responsabilidade de atuarem em conjunto na retirada (objetivo final) da população negra de um *status quo* de marginalização social; transversal porque a SEPPIR assume o papel de formuladora de políticas públicas e, portanto, articuladora diante dos demais ministérios, requerendo dos mesmos ações efetivas destinadas à população negra e; por fim, democrática porque, além da SEPPIR ter sido criada devido a pressão exercida pela sociedade civil e ter o comprometimento, em especial, com a população negra, ela vem atuando de forma a integrar diversos atores neste processo de disseminação do tema relacionado a PIR em diversas pastas de governo.

O objetivo é sintetizar as informações levantadas para esta pesquisa, fazendo conexões dos relatórios de gestão da SEPPIR com as entrevistas realizadas e a literatura. Os Relatórios de Gestão (RG) são ferramentas que divulgam o trabalho anual realizado pela secretaria com a intenção de compreender, através desses relatórios, como as ações em torno das políticas de PIR vêm sendo construídas dentro da SEPPIR e em conjunto com as instituições parceiras.

Como apresentado na metodologia, durante a pesquisa deste estudo não foi possível localizar todos os relatórios de gestão (RG), foram encontrados apenas os de 2003 a 2006, em um arquivo único, e a partir de 2009 até 2016 em arquivos individuais. Nota-se que nem todos os relatórios possuem o mesmo conteúdo, por isso nem sempre as informações apresentadas possuem uma linearidade.

No entanto, antes de analisar a SEPPIR será feita uma contextualização da criação e organização interna da SEPPIR.

4.1 A CRIAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

No âmbito federal, o processo da criação de instituições cujo tema está direcionado a raça tem seu início no final da década de 1980: Fundação Cultural Palmares (FCP), 1988, Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), 1995, Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO), 1996, e Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), 2001, até chegarmos na Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (2003) (RIBEIRO, 2010). O quadro abaixo apresenta a trajetória das políticas de promoção da igualdade racial contextualizando quais foram os principais avanços a nível organizacional do setor público até a criação da SEPPIR:

Quadro 1 - Evolução Institucional do Tema Igualdade Racial no Gestão Pública

Fonte: Ribeiro, 2014
Elaboração própria

Em 21 de março de 2003, é instituída a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, fruto da luta histórica dos movimentos negros e, nacional e internacionalmente, a mais reconhecida instituição referência na articulação de políticas de promoção da igualdade racial,

(SEPPIR, 2018). Antes de chegar a esse patamar, porém, sua criação foi envolta em um processo de constante barganha. Matilde Ribeiro, primeira ministra da SEPPIR, conta que

[...] havia sido prometido, tanto pelo presidente eleito, quanto pelos coordenadores da transição, que a SEPPIR seria anunciada no momento da posse junto com os outros Ministérios, mas isso não aconteceu. De uma noite para a outra, mudou-se o desenho e nós recebemos a informação pela mídia de que o Governo Lula seria composto por tais e tais Ministérios e, que a SEPPIR — ou o órgão que estava planejado, voltado para a questão racial — não fazia parte. Ela não apareceu nem nas divulgações e nem na foto de posse. Depois de 1º de janeiro de 2003, eu, Martvs das Chagas (então secretário da área de combate ao racismo do PT) e Flávio Jorge, da direção do PT, fizemos inúmeras reuniões com vários dos assessores do presidente Lula que já tinham sido empossados como ministros de várias áreas, principalmente da Casa Civil, da Comunicação e do próprio gabinete da presidência. Fomos procurar saber o porquê de não ter sido efetivada a criação do órgão que havia sido prometido desde a campanha e da transição. Iniciamos uma renegociação e só tivemos certeza de que o órgão seria criado durante esse diálogo, quando o presidente Lula delegou ao Ministro Luiz Dulci, da Secretaria-Geral à época, para conversar com o Movimento Negro no Fórum Social Mundial daquele ano, que aconteceu em Porto Alegre no fim de janeiro (SEPPIR, 2018, p. 28).

Os movimentos negros esperavam muito mais que apenas a criação da SEPPIR, e a dificuldade do governo Lula seria conseguir estabelecer a temática na sociedade e implementar políticas de PIR (DE PAULA, 2010). Em sua dissertação de mestrado, Marcus Vinícius Peinado Gomes explica que, durante toda a campanha eleitoral de Lula em 2002, Matilde Ribeiro e Martvs Chagas tiveram um papel importante em inserir o tema racial na campanha, “para elaborar o conteúdo da questão racial do programa de campanha do candidato Lula, o PT realizou várias oficinas pelo país, reunindo a militância do partido para debater a questão. O resultado foi a elaboração do programa —Brasil sem Racismo” (2009, p. 106).

Com este documento, o intuito era apontar as

desigualdades econômicas e sociais como condição necessária para que seja garantido a todos os brasileiros e brasileiras o status de cidadãos. Indica também a urgência de um esforço político para que se afirme no País o princípio da igualdade entre homens e mulheres, entre negros e brancos, e reconhece como indispensável a superação da dívida social que há mais de 500 anos faz de uma grande parcela da população vítima estrutural da violência e da injustiça (PT; FPABRAMO, 2002, p. 8).

A SEPPIR é fruto de articulações e demandas dos movimentos negros, no entanto, Matilde enfatiza que seu organograma teve como base a Conferência de Durban ao lidar com o tema racial de forma multifacetada (SEPPIR, 2018), ou seja, transversal. A Conferência de

Durban contribuiu para consolidar a temática, tendo em vista que “o Brasil, signatário da “Declaração de Durban”, revigorou o debate sobre a implementação de políticas de ações afirmativas como estratégia de combate ao racismo na sociedade brasileira” (SEPPPIR, 2007, p. 16). O já mencionado documento Brasil Sem Racismo expõe que

a Conferência de Durban refletiu positivamente na política nacional. O governo brasileiro desencadeou uma série de iniciativas e estratégias compreendidas como ações afirmativas. O Plano Nacional de Direitos Humanos, lançado no primeiro semestre, trouxe algumas das propostas relacionadas à eliminação do racismo. Medidas de ação afirmativa foram sugeridas pelos Ministérios da Cultura, da Educação, do Trabalho e do Desenvolvimento Agrário, mas ainda dependem de aprovação para serem implementadas, o que não se concretizará na atual gestão (PT; FPABRAMO, 2002, p. 12).

Ou seja, fatores convergiram para que alguma instituição fosse criada: primeiro, no governo Fernando Henrique Cardoso, um presidente ocorreu, pela primeira vez, afirmou a presença do racismo no Brasil, tema historicamente negligenciado pelo poder público. Segundo, Durban foi um instrumento de pressão internacional para que algo fosse feito. O então Secretário Geral da ONU – Kofi Annan – afirma que

em todo o mundo, minorias étnicas continuam a ser desproporcionalmente pobres, desproporcionalmente afetadas pelo desemprego e desproporcionalmente menos escolarizadas do que os grupos dominantes. Estão sub-representadas nas estruturas políticas e super-representadas nas prisões. Têm menos acesso a serviços de saúde de qualidade e, conseqüentemente, menor expectativa de vida (PT; FPABRAMO, 2002, p. 12).

Tal fala reflete o que os movimentos negros defendiam desde o fim da escravidão.

O Entrevistado A, além de ter participado diretamente dos processos internos da SEPPPIR, faz parte dos movimentos negros, tendo destacado em sua entrevista que

“Desde os anos 90 havia esta reivindicação de um local que tivesse políticas de reparação para a população negra. Nós sabemos que mesmo com o fim da escravidão houve uma abolição, inconclusa, porque não houve nenhum projeto efetivo de inclusão da população negra brasileira [...] O que os movimentos negros percebiam? Que, apesar de ter uma posição, a sociedade em geral, [através] de um aspecto colonizado, via e vê a população negra como uma subcategoria, com uma não plena cidadania.”

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, inicia-se, no final de 2002, o processo de transição do governo FHC para o governo Lula. Gomes (2009) ressalta que Matilde e Matvs participaram da equipe de transição, contudo, as negociações para que criassem um órgão de promoção da igualdade racial foram difíceis e frustradas quando anunciaram a criação das Secretaria Especial das Mulheres e Secretaria Especial dos Direitos Humanos, mas não a criação da SEPPIR. Sobre este momento pré-criação da SEPPIR e a frustração de todos por esta não ter sido criada até aquele momento, o Entrevistado D comentou:

"[...] tanto que não veio no primeiro dia do governo Lula, isto aí foi uma negociação que foi feita internamente. Matilde Ribeiro teve muito protagonismo nisso, ela montou uma equipe mínima, inclusive eu participei na época, e a gente ia conversando com as pessoas chaves do governo Lula para convencê-los de que deveria ter uma secretária e não só uma secretaria, mas uma secretaria com status de ministério, isso era o que ela queria e nós partimos, fizemos várias conversas com várias pessoas para viabilizar isso".

Apesar das tentativas de descobrir o motivo da não criação da SEPPIR, nada específico foi dito e apenas no Fórum Social Mundial do Negro, em fevereiro de 2003, após mais negociações, a SEPPIR foi criada (GOMES, 2009), sendo lançada no dia 21 de março, dia Internacional de Combate à Discriminação.

Quando criada em 2003, a SEPPIR seria um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, sua função como instituição era a de promover a “articulação com demais ministérios e suas respectivas secretarias e órgãos do poder Executivo, bem como parcerias com governos estaduais e municipais, procurando garantir a transversalidade da questão racial” (LIMA, 2010, p. 83). Conforme Artigo 2º, da Lei nº 10.678 de maio de 2003, sua função seria auxiliar o Presidente

[...] na 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, [...] 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 [...] (Lei nº 10.678/2003).

E o secretário da SEPPIR teria o *status* de Ministro (Lei nº 10.678/2003, artigo 4º). Embora isto tenha causado grande descontentamento dos movimentos negros, cuja expectativa

era de que o órgão que ficasse incumbido de cuidar dos temas de PIR tivesse maior autonomia, a SEPPIR saiu como seus articuladores desejavam:

“A secretária tinha status de ministra, como a SPM, porque era isso que a gente estava pensando. Agora, muitas pessoas do movimento tinham a expectativa de um ministério: o Ministério das Políticas de Igualdade Racial. O que particularmente eu nunca fui a favor, eu acho que essa Secretaria é lutando com a presidência. Ela deveria se empoderar para poder falar de cima para os ministérios, colocar a agenda racial em todos os ministérios. Enquanto que se você estivesse em um ministério só, esta é a minha maneira de ver, seria mais difícil você tentar colocar a agenda racial no outro ministério, por exemplo, da educação, “não, você tem o seu ministério, eu tenho o meu e a gente está no mesmo patamar, entendeu?” - Entrevistado D

O ponto a ser ressaltado aqui é que hierarquicamente a SEPPIR como órgão vinculado à Presidência da República está acima de todos ministérios, ela, na teoria, tem o poder de dialogar com os diversos ministérios e articular com os mesmos para criarem políticas de PIR.

No entanto, como a SEPPIR era uma instituição recém instaurada, que não possuía orçamento em seu primeiro ano de atividade e com um tema que ainda não tinha se consolidado na agenda política – e ainda hoje não se consolidou –, a mesma conseguiria ter este papel de colocar a agenda racial em outros ministérios? O Entrevistado Dressalta que:

“[...]não houve empoderamento de fato [por parte do governo Lula] efetivo, né?! Até porque a questão racial era uma questão ainda em disputa dentro do governo Lula, muita gente não achava que a questão racial poderia ser ou deveria ser um campo de políticas públicas e muita gente dentro do governo Lula. Muitas das vezes em que fui conversar com as pessoas, as pessoas falavam que não tinham certeza se isso [questão racial] era uma questão de governo [...] Então, assim, não foi o fato de virar uma secretaria ou se virasse um ministério que a coisa mudava, ao contrário, se mudasse para ministério daí iria ser muito mais frágil, muito mais frágil, porque todos os outros ministérios teriam o discurso de que “não, agora é com você, você se vira, você é um ministério, você vai ter que se virar. Eu cuido da saúde, você cuida dos negros”, como se fossem coisas separadas, quando que a questão racial na verdade ela é transversal, por isso da secretaria.”

A maneira como a estrutura organizacional da SEPPIR é utilizada para conseguir cumprir com os seus principais objetivos será explicada na seção a seguir.

4.2 ORGANIZAÇÃO INTERNA DA SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Como vimos anteriormente, “a missão da SEPPIR traduz-se na tarefa transversal de garantir o recorte de raça, estimulando, elaborando e auxiliando na implementação de políticas públicas” (SEPPIR, 2010, p. 18). Para que isso ocorra, faz-se necessário que ela consiga, acima de tudo, trazer para dentro do Estado as demandas dos movimentos negros, como representantes da sociedade civil. Além disso, que dialogue com todas as institucionalidades públicas e privadas com o propósito de transformar demandas em ações e em políticas públicas efetivas que trabalhem para minimizar/eliminar as cicatrizes que o nosso passado escravocrata deixou em nossa sociedade, promovendo a igualdade racial por meio da criação de oportunidades e fortalecendo, assim, a democracia brasileira. (SEPPIR, 2017, p. 13).

Para que a SEPPIR consiga atuar em diversas áreas, respeitando o conceito de transversalidade que a mesma se dispõe a fazer, há dentro da secretaria mais três subsecretarias, cujo foco está em formular, coordenar, monitorar e implementar: Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas (SPAA), Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais (SECOMT) e Secretaria de Planejamento e Formulação de Políticas (SEPLAN).

As subsecretarias tem dentro da SEPPIR papel fundamental, pois elas formulam as políticas de PIR. A SPAA, por exemplo, atua especificamente na “criação e acompanhamento de ações afirmativas e, de forma mais geral, na incorporação da perspectiva da igualdade racial no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, em articulação com os movimentos sociais” (SEPPIR, 2017, p. 44). Ela atua nas seguintes pastas: educação, cultura, trabalho e empreendedorismo, saúde, mulheres negras, juventude e população LGBT. Suas três principais funções são: 1) propor diretrizes para a implementação do Programa Nacional de Ação Afirmativa; 2) estimular os órgãos públicos e a sociedade civil para a promoção dos direitos humanos e da eliminação das desigualdades de raça e; 3) assegurar a execução de acordos, convenções e programas de intercâmbio e cooperação com organismos nacionais e internacionais¹¹.

A SECOMT, por sua vez, também atua na formulação, coordenação e monitoramentos, porém, ao contrário da SPAA, as ações aqui propostas buscam atingir um público-alvo mais específico: as comunidades tradicionais, que são basicamente comunidades de matriz africana e povos de cultura cigana. A SECOMT tem apenas uma prioridade: assegurar

¹¹ <http://www.seppir.gov.br/sobre-a-seppir/estrutura-1>. Acessado em 04/02/2019 e SEPPIR, 2017.

o acesso de comunidades tradicionais às políticas públicas, por meio da articulação entre órgãos federais, estaduais e municipais. Mesmo que essa informação não seja crucial a este trabalho, vale ressaltar que a SECOMT implementa um dos programas mais importantes para este público, o Programa Brasil Quilombola¹².

Por fim, a SEPLAN tem funções voltadas para formulação de diretrizes orçamentárias, além de: 1) planejar e controlar as atividades relacionadas com o planejamento e execução orçamentária e financeira dos programas e ações das políticas de promoção da igualdade racial e das ações previstas no Plano Plurianual (PPA); 2) elaborar instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas de PIR; 3) incentivar e apoiar a criação e manutenção de bancos de dados dos órgãos da Administração Federal, direta e indireta e; 4) implementar procedimentos de apoio administrativo no âmbito da SEPPIR¹³.

4.3 CONSTRUÇÃO: OS PRIMEIROS ANOS DE SEPPIR NO GOVERNO LULA (2003 a 2010)

No governo Lula, podemos notar que uma nova era para a questão racial estava surgindo, graças às ações desenvolvidas pelos movimentos negros, que ganharam força principalmente durante o governo FHC. A criação da SEPPIR foi um marco não apenas por aquilo que ela viria a realizar, mas pelo simbolismo que isso gerou. Contudo, com a análise dos RG's, diversos problemas ocorreram no decorrer dos anos analisados. Santos (2011) ressalta que, apesar do governo Lula ter dado uma maior abertura ao tema, inclusive inserindo a igualdade racial na agenda do governo, houve falta de vontade por uma atuação mais efetiva, ou seja, mesmo sendo um governo mais sensível às pautas sociais, faltaram articulações para formular e implementar políticas de PIR. Deste modo, em sua visão,

[...] o governo Lula não utilizou “o rolo compressor governista”, tantas vezes mobilizado quando o assunto era de seu interesse. Em certo sentido, isso indica que, para o governo Lula, a pauta da igualdade racial não era tão importante assim como imaginavam e/ou afirmavam os defensores de políticas de promoção da igualdade racial (SANTOS, 2011, p. 32).

Santos (2011) complementa o argumento com a justificativa de que, quando o assunto era políticas de ação afirmativa, o governo Lula, mesmo sendo de centro-esquerda, não foi concreto e consistente, atuando de forma mais efetiva apenas na área de políticas públicas

¹² Idem 11.

¹³ Idem 12.

educacionais com o PROUNI¹⁴ e a Lei nº 10.639/2003 que inclui a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira. Porém, estas ações foram paliativas, uma resposta à pressão exercida pelos movimentos negros por implementação de políticas públicas (OLIVEIRA, 2012). Oliveira define o governo Lula, quanto a temática de igualdade racial, como repleto de boas intenções, muitas ações, porém, pouca estrutura de coordenação (OLIVEIRA, 2012).

De Paula e Heringer (2009) ressaltam que, apesar do reconhecimento da importância do tema e da necessidade de participação de todos os setores na implementação de políticas de PIR, a dificuldade de cumprir a missão de promover a igualdade racial se deu por quatro razões: 1) baixo orçamento; 2) uma equipe pouco técnica, principalmente para lidar com o jogo político interno; 3) a impermeabilidade dos demais ministérios em incluir temas étnicos-raciais e; 4) pelo fato do tema ainda estar em disputa e ser pouco consolidado.

Este baixo apoio do presidente Lula se manifestou nas três administrações que a SEPPIR teve em seu governo: Matilde Ribeiro (21/03/2003 a 06/02/2008), Édson Santos (20/02/2008 a 31/03/2010) e Elói Ferreira Araújo (31/03/2010 a 31/12/2010). Diante disso, nesta sessão será apresentada como a SEPPIR conseguiu nos oito anos do governo Lula e com três gestores diferente se fortalecer como uma instituição promotora de políticas de PIR de forma transversal e articulada apesar das adversidades.

4.3.1 O início do processo de articulação: gestão Matilde Ribeiro (21/03/2003 a 06/02/2008)

Como apresentado nas seções anteriores, a SEPPIR foi criada em 2003. Em seu primeiro ano de exercício, no qual Matilde Ribeiro assumiu a função de ministra, a secretaria não possuía orçamento (SEPPIR, 2007). Porém, isso não foi um impeditivo para que um dos seus principais pilares começasse a ser executado: articulação de políticas de forma transversal. Ao questionar o Entrevistado A sobre a falta de orçamento e como as ações da SEPPIR foram construídas, foi destacado que

“2003 era um ano de ajustes, né?! Com as secretarias especiais, SPM, por exemplo, naquela época a SEPPIR era vinculada à presidência, então, a ideia era de que os orçamentos seriam rateados através da presidência com os demais ministérios, como se fossem acordos de cooperação. Então, naquela época, em 2003, a SEPPIR fez muitas articulações, lembrando que a SEPPIR não é um órgão fim, é um órgão

¹⁴ O PROUNI realiza importante trabalho de concessão de bolsas de 50% ou 100% (para aqueles que a renda bruta per capita é de um salário mínimo e meio) em universidades privadas para estudantes que estudaram o ensino médio em escolas públicas ou escolas privadas, mas com bolsa integral. Disponível em <https://www.prouni.com.br/o-que-e-prouni/> Acessado em 29/03/2019

articulador, foi pensado como um órgão articulador. [...] Então, 2003 era um momento de ajeitar a casa, e era um momento em que houve um enfoque maior de articulação para a implementação das políticas públicas”.

No RG 2003-2006 é possível observar quais ações foram construídas ou debatidas com outros ministérios, contudo, este não é o objetivo desta pesquisa, mas sim destacar que houveram ações construídas pela SEPPIR e executadas por outros órgãos, parcialmente ou integralmente, principalmente através de convênios e termos de cooperação. Segue abaixo o número de convênios e termos que a SEPPIR implantou junto a outros órgãos com o intuito de promover as políticas de igualdade racial de forma transversalizada.

Nesta tabela, é possível observar que, apesar das dificuldades encontradas pela SEPPIR nos seus primeiros anos de gestão, políticas foram sendo construídas. O número de convênios e termos de cooperação cresceriam com o passar dos anos, mas ainda sim a quantidade era irrisória se compreendermos que estas ações visam reduzir a desigualdade racial entre negros e brancos no Brasil. Certamente não seriam nos primeiros três anos de gestão da SEPPIR que o quadro de desigualdade racial e social seria revertido, porém, agora, há um projeto a ser articulado pelo Estado.

TABELA 04 – Convênio e Termos de Cooperação realizados entre 2004 e 2006			
Organizações Não-Governamentais			
Eixos/Áreas da SEPPIR	Convênios/Termos de Cooperação		
	2003	2004	2006
Comunidades Tradicionais	06	16	29
Ações Afirmativas	12	17	26
Relações Internacionais	01	02	01
Fórum Intergovernamental de PIR	-	01	01
TOTAL	19	36	57
Organizações Governamentais			
SECOM	01	-	-
Ministério da Defesa	01	-	-
Ministério dos Esportes	01	-	-
Ministério das Relações Exteriores	-	01	-
MinC (FCP)	-	01	-
Ministério da Ciência e Tecnologia (CNPq)	-	01	01
Municípios	03	01	14
Estados	01	05	08
Fundações	05	-	02
TOTAL	12	09	25
Elaboração própria. Fonte: SEPPIR, 2007, p. 20.			

Como apresentado nos capítulos anteriores, a transversalidade é importante ferramenta que auxilia temas que exigem diversas formas de intervenção do Estado, não é possível diminuir a desigualdade racial atuando apenas na esfera educacional, por exemplo, sendo que a esfera social, a trabalhista, entre outras, também estão envolvidas neste macro tema (igualdade racial). A SEPPIR sozinha não é capaz de reduzir ou extinguir a desigualdade racial, mas, em conjunto com outras instituições, esse trabalho fica mais plausível. Alinhado a isso, no RG 2003-2006, temos que

[...] a opção por estabelecer trabalhos com governos e organizações não-governamentais por meio de convênios, com recursos próprios da Seppir, advém do esforço para ampliar a capacidade de ação do órgão. Pela lógica da transversalidade diversos órgãos públicos federais direcionam recursos as políticas estimuladas. [...] Nesses casos, a Secretaria exerce o papel de estimuladora e apoiadora da iniciativa, por meio da articulação de interesses entre as partes e monitoramento das atividades desenvolvidas (SEPPIR, 2007, p. 20).

Nos quatros anos presentes no RG 2003-2006, a SEPPIR buscou, de forma transversal e por intermédio de uma gestão democrática e descentralizada (SEPPIR, 2007) construir uma política de PIR nacional e sólida. Para tal fim, ações foram construídas neste sentido, como o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), a Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR,) o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR) e o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).

Para melhor entendimento do que foram estas ações, segue uma breve explicação do que são e como atuaram no exercício em questão. O CNPIR foi criado pela Lei nº 10.678/2003, regulamentado pelo Decreto n.º 4.885/2003, com alterações feitas pelo Decreto n.º 6.509/2008¹⁵, e é um instrumento de gestão democrática do governo federal, formado por um órgão colegiado de caráter consultivo, presidido pela SEPPIR. Seu conselho é composto por 17 ministérios¹⁶ e 21 representantes da sociedade civil¹⁷, que fazem reuniões e visitas com

¹⁵ <http://www.seppir.gov.br/articulacao/cnpir>

¹⁶ MEC; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Saúde; Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Esporte; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério das Relações Exteriores; MinC (FCP); Ministério da Cidade; Casa Civil; SPM; SDH; e Ministério da Justiça.

¹⁷ Agentes da Pastoral de Negros; Articulação de Organizações de Mulheres Negras no Brasil; Associação Brasileira de Pesquisadores Negros; Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; Associação Brasileira de Rádio e Televisão; Associação de Preservação da Cultura Cigana; Associação Nacional dos Coletivos de Empresários Afro Descendentes; Federação Israelita do Brasil; Pastoral Afro Brasileira da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; Congresso Nacional Afro Brasileiro; Coordenação Nacional das Entidades Negras; Coordenação Nacional de Quilombos; Federação Árabe Palestino Brasileira; Federação Nacional dos

propósito de integrar seus participantes e construir um plano de ação (SEPPIR, 2007). Das finalidades deste plano de ação, é importante destacar as seguintes:

[...] 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; [...] acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação ao desenvolvimento de programas e ações governamentais; e zelar pelas deliberações das conferências nacionais de promoção da igualdade racial (site institucional¹⁸).

Para que se possa fomentar a inclusão da dimensão racial a nível nacional, nos anos em questão (2003 – 2006), a CNPIR atuou de forma continuada, tendo em 2004 sete reuniões, em 2005 oito reuniões e, em 2006, quatro reuniões, cujos representantes integravam GT's, comissões especiais, conferências e processos de elaboração de políticas de PIR, tendo como missão propor alternativas para a superação da desigualdade racial (SEPPIR, 2007). A SEPPIR, quando criou um espaço como este, para discussão das questões relacionadas a PIR, acabou por difundir em quase todas as áreas do Estado – tendo em vista a quantidade e variedade de ministérios membros do conselho – a ideia de que as políticas de PIR não apenas importavam, como também deveriam ser construídas em conjunto com a população, pois as atividades da CONAPIR “aceleravam o debate e fortaleciam a relação com a sociedade civil” (SEPPIR, 2007, p. 27).

A CNPIR ainda contribuiu com mais dois projetos importantes citados anteriormente; a principal atribuição da CNPIR em 2005 foi colaborar com a realização da primeira CONAPIR e, depois, participar do processo de elaboração do PLANAPIR (SEPPIR, 2007).

A CONAPIR foi uma conferência que propiciou, pela primeira vez na história da luta racial no Brasil, em julho de 2005, “um diálogo efetivo entre o governo federal e a sociedade civil organizada, uma ação de caráter popular e democrático, com o intuito de criar as condições necessárias para o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial” (SEPPIR, 2007, p. 28). Esta conferência não apenas permitiu o diálogo entre a sociedade civil e o Estado, como permitiu que governos estaduais, municipais, poderes Legislativo e Judiciário, instituições públicas e privadas pudessem debater sobre igualdade racial. Dessa forma, na fase preparatória

Trabalhadores Domésticos; Fórum Nacional de Mulheres Negras; Instituto Ethos; Instituto Nacional da Tradição e Cultura Afro Brasileira; Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial; União de Negros pela Igualdade; Warã - Instituto Indígena Brasileiro; e Representantes com notório reconhecimento nas relações raciais (Kabengele Munanga, Leci Brandão e Oliveira Silveira).

18 <http://www.seppir.gov.br/articulacao/cnpir>. Acessado em 30/01/2019

da 1ª CONAPIR foram “realizadas 26 conferências estaduais e a do Distrito Federal; inúmeras conferências municipais e regionais, como forma de aprofundamento dos temas e também de definição da delegação” (SEPPIR, 2007, p. 28).

Se pensarmos que a abolição da escravidão acabou em 1888 e apenas em 2005 foi aberto um espaço de diálogo em que poderia ser tratado amplamente as questões de PIR, para além do *gap* temporal de 117 anos, a SEPPIR conseguiu fazer com que propostas saíssem desta conferência, e, ao todo, foram aprovadas 1.085 propostas que constam no Relatório da Conferência¹⁹ que, na verdade, são apontamentos de caminhos para o desenvolvimento das políticas de PIR. Com esse evento, a SEPPIR conseguiu fortalecer as suas ações em torno do tema e trazer um modelo participativo de gestão (SEPPIR, 2007).

Ainda com o objetivo de fortalecimento das políticas de PIR, inclusive à nível de governo local, em 2005, após reuniões com gestores locais, a SEPPIR criou o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, para que fosse um “espaço de articulação e incremento de ações conjuntas entre os três entes federativos, partindo da adesão dos estados e municípios” (SEPPIR, 2007, p. 29), e assim:

- construir e/ou ampliar formas de capilaridade da PNPIR;
- fortalecer a transversalidade da promoção da igualdade racial nas políticas públicas;
- promover a troca de experiências e a articulação entre os órgãos públicos, identificando experiências comuns;
- contribuir para o fortalecimento dos órgãos similares à Seppir com a busca de seu reconhecimento político nas estruturas institucionais existentes (SEPPIR, 2007, p. 29).

O RG 2003-2006 aponta que o FIPIR foi um grande avanço democrático, ainda que estivesse em fase de construção, já que proporcionou o estreitamento das relações entre os eixos federativos, permitindo a percepção em conjunto do que é prioridade, de quais institucionalidades deveriam ser criadas nos municípios e inclusive capacitando os gestores (SEPPIR, 2007).

Por fim, como última grande ação do período e consequência dos resultados obtidos com a I CONAPIR, instituiu-se a PLANAPIR. Após a conferência, por meio de decreto (08/11/2005), criou-se o Grupo de Trabalho Interministerial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, cujas finalidades eram:

¹⁹ <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/publicacoes/conapirI.pdf/view> - acessado em 30/01/2019

- I – Sistematizar as propostas de políticas públicas de promoção da igualdade étnica e racial no Brasil, apresentadas durante a Primeira Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;
- II – Elaborar a proposta de formulação do Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, consoante as diretrizes aprovadas pela referida Conferência, a ser submetida ao Conselho Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR;
- III – Propor o estabelecimento de prazos para a execução das ações previstas no Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, bem assim indicar os órgãos e entidades responsáveis pela execução das ações referidas; e
- IV – Propor a adoção de procedimentos regulares de monitoramento e avaliação da implementação das ações previstas no Plano (Decreto 08/11/2005).

Dando esse passo, a SEPPIR passou a vislumbrar a criação de um Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), que articularia as políticas nacional, estadual, distrital e municipal. Assim, a PLANAPIR viria como um instrumento orientador de políticas públicas, já que, segundo o Ministério Público, houve uma visível falha dos governos em não reforçar a cultura da transversalidade na temática racial, inclusive no que se refere as ações contidas no PPA e as ações políticas que de fato foram implementadas (SEPPIR, 2007). Por isso que o Plano se mostrava importante, uma vez que ele daria as diretrizes para a consolidação de um sistema de informação da promoção da igualdade racial que seria regulamentado apenas em 2013, através do Decreto nº 8136/2013²⁰.

Nesses quatro primeiros anos de gestão, a SEPPIR se esforçou para criar redes de comunicação com outras esferas de governo. Para além da criação de políticas públicas pontuais, contidas no RG e que não são o foco deste trabalho, a principal contribuição da SEPPIR foi provocar os estados e os municípios a criarem órgãos gestores que trabalhassem a promoção da igualdade racial (SEPPIR, 2007). Como vimos nas seções anteriores, a SEPPIR não é um órgão executor, mas sim um órgão que fórmula, coordena e articula.

No decorrer da sua gestão, Matilde Ribeiro notou que as articulações de temas transversais se consumam a partir do convencimento "*tête-à-tête*", porque a relação com os outros ministérios não era fácil e muitas vezes as ações aconteciam apenas por persistência de uma das partes, e, neste caso, a parte com menor orçamento (SEPPIR, 2018). Conforme está demonstrado no RG 2003-2006, a questão orçamentária da SEPPIR já era, naquele momento, criticada por militantes, não havendo recursos suficientes para a execução de políticas, e,

²⁰ <http://www.seppir.gov.br/articulacao/sinapir>. Acessado em 30/01/2019.

embora a SEPPIR não fosse um órgão executor, o baixo orçamento dificultava o diálogo com os demais órgãos.

Não obstante, mesmo com as recorrentes dificuldade, a SEPPIR conseguiu construir ações efetivas nos primeiros anos, ainda que o contexto político da época não fosse favorável; estruturas internas e externas de execução, formulação, monitoramento e consulta foram criadas para viabilizar políticas de PIR no MEC (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Aprendizagem – SECAD), no MDA (Coordenadoria de Regulamentação Fundiária do INCRA), no MS (Comissão Técnica de Saúde da População Negra), no MME (Comissão de Gênero e Raça), no MTE (Comissão Tripartite pela Igualdade e Oportunidade de Gênero e Raça) e nas Delegacias Regionais do Trabalho (Núcleo de Promoção da Igualdade Racial e de Oportunidade e Combate à Discriminação), além da participação dos movimentos negros nos Conselhos Nacionais de Educação, Saúde, Criança e Adolescente, entre outros (SEPPIR, 2007).

Além dessas estruturas que foram criadas, a SEPPIR empregou energia na formalização de convênios com estados e municípios através do FIPIR. Por mais que a quantidade de convênios firmados não fosse suficiente para as demandas da população negra, é importante ressaltar a construção dessas pontes, pois foi dessa maneira que a SEPPIR conseguiu ampliar a sua atuação dentro das estruturas de governo e conseguiu melhor compreender os desafios e perspectivas para criação de um modelo de políticas de PIR (SEPPIR, 2007).

Apesar de não ter sido possível encontrar os RG's de aproximadamente treze meses do final da gestão da Matilde como ministra, ela ressaltar que, durante a sua gestão, principalmente nos primeiros cinco anos, não houveram grandes resultados, porque quando a SEPPIR foi criada a primeira prioridade passou a ser a criação das estruturas; como a mesma ressaltar: “a estrutura foi lançada em 2003, mas, os resultados, numericamente falando, só aparecem depois. [...] Os primeiros anos foram de formulação, não exatamente um período de resultados palpáveis” (SEPPIR, 2018, p. 39).

Veremos a seguir como essas ações foram continuadas nos exercícios subsequentes. É importante ressaltar que não foram encontrados os Relatórios de Gestão dos anos 2007 e 2008, portanto, a seguir serão analisadas as ações construídas pelas SEPPIR na gestão do ministro Edson Santos nos anos de 2009.

4.3.2 O Estado como um território inóspito para articular políticas de PIR: gestão Edson Santos (20/02/2008 a 31/03/2010)

Edson Santos chega à SEPPIR em fevereiro de 2008, durante o segundo mandato do presidente Lula e após a ex-ministra Matilde Ribeiro pedir demissão por uso indevido do cartão corporativo^{21,22}. Com experiência como vereador pelo PT na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Edson recepcionou as demandas dos movimentos negros e encarregou-se de dar memória a luta negra com seus projetos (SEPPIR, 2018), ou seja, o novo ministro, assim como a ex-ministra Matilde, também era uma pessoa familiar e engajada ao tema.

Infelizmente não é possível nesta pesquisa analisarmos o primeiro ano da gestão de Edson Santos pelas razões ditas anteriormente, e seus três últimos meses de gestão estão na no RG de 2010 que será analisado como parte da gestão Elói Araújo.

No ano de 2009, diversas temáticas relacionadas à administração da SEPPIR foram pontuadas no RG, como por exemplo: RH insuficiente, elevada rotatividade dos funcionários, grande deslocamento pelo território para estimular, orientar e fomentar políticas públicas, além de fortalecer as instituições locais, monitorar convênio (entre outras atividades correlatas) e baixo orçamento.

No entanto, indo mais além desses aspectos pontuados, o conteúdo apresentado nos RG's não consegue transmitir de forma clara todas as ações desenvolvidas. Apesar da SEPPIR ter sido criada em 2003, nos RG's nota-se uma falta de transparência. Mesmo no que se refere ao conteúdo já analisado, faltam informações, os relatórios não estão completos e ficam pontos em aberto que não são esclarecidos. Por exemplo, ao citarem os fatores percebidos durante o ano, é relatado que há uma dificuldade em atingir as onzes metas institucionais (SEPPIR, 2019), mas em nenhum momento tais metas são citadas.

Sendo a II CONAPIR a maior prioridade da gestão em 2009, a mesma foi realizada com o apoio da CNPIR (SEPPIR, 2010). Nas movimentações pré-conferência, com o suporte da FIPIR, ocorreram “centenas de conferências municipais e estaduais em todas as 27 unidades da federação e uma Plenária Nacional de Comunidades Tradicionais, que reuniu lideranças de comunidades quilombolas, de terreiros, povos indígenas e de etnia cigana” (SEPPIR, 2009b, p.

²¹ <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL282843-5601,00-MINISTRA+GASTOU+R+MIL+COM+ALUGUEL+DE+CARROS+EM.html> – Acessado em 01/05/2019

²² <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL283768-5601,00-MATILDE+DIZ+QUE+FOI+INDUZIDA+AO+ERRO+AO+USAR+CARTAO+CORPORATIVO.html> – Acessado em 01/05/2019

4). Conforme apontamentos do RG 2009, a II CONAPIR foi importante porque permitiu que a SEPPIR conseguisse mobilizar e articular com outros órgãos políticas de PIR e, consequentemente, cumprir as demandas da Secretaria.

Além desse evento, em 2009 a SEPPIR destacou que conseguiu dar maior atenção aos convênios “firmados” e aos que estavam com o status “em execução”, fazendo, inclusive, uma força tarefa para regularizar os convênios na condição “a aprovar” (SEPPIR, 2010).

Como uma das tarefas da SEPPIR também era a de monitoramento, no exercício em questão foram realizadas 08 visitas de monitoramento e fiscalização (SEPPIR, 2010). Porém, uma falha do RG 2009 é não apresentar os resultados deste processo.

Ao todo, foram realizados 54 convênios e termos de cooperação entre a SEPPIR e as organizações públicas e não-governamentais, todas constam no RG como “adimplentes” (executado). Com estes convênios/termos de cooperação, a SEPPIR compactuou o valor total de R\$ 13.479.059,70, ou seja, dos R\$ 22.133.086,00 (orçamento autorizado), a SEPPIR utilizou 60,90% em convênios e termos.

Por mais que a SEPPIR tenha o menor orçamento da esplanada, aspecto que foi pontuado por todos os gestores entrevistados, ainda assim, muito foi feito para a promoção das políticas de igualdade racial. Não vem ao caso, nesse estudo, compreender o objeto de cada convênio ou termo compactuado, mas sim como a SEPPIR conseguiu, com essas ações, fortalecer as políticas de PIR. A missão da SEPPIR era “garantir o recorte de raça estimulando, elaborando e auxiliando na implementação de políticas públicas” (SEPPIR, 2010, p. 18) e a secretaria tem conseguido seguir essa missão, mesmo que não no formato ideal. E, mesmo que essa pesquisa não se aprofunde no que está sendo feito, é importante demonstrar as ações aplicadas no objetivo de prosseguir com a missão proposta, como:

- Articulação com órgãos das diversas esferas do governo para promover políticas de PIR;
- Criação de consultas públicas, conferências e conselhos visando garantir a participação da sociedade civil;
- Publicação de textos e documentos pertinentes ao tema;
- Desenvolvimento das formas de monitorar os convênios firmados;
- A SUBCOM continua a implementar o Programa Brasil Quilombola e ações de apoio ao combate a intolerância religiosa;

- A SPAA também vem promovendo, junto a outras instituições, públicas e privadas, políticas de PIR nas áreas de educação, trabalho e emprego, saúde, direitos humanos e segurança pública, diversidade cultural, gênero e juventude.

Tais ações: articular políticas com outras instituições públicas, disseminar textos relacionados ao tema e continuar promovendo formas de monitorar as políticas criadas; são meios encontrados pela SEPPIR para construir muito mais do que ações isoladas de igualdade racial. Um dos objetivos de atuar de forma descentralizada com um tema transversal é exatamente esta ideia de poder distribuir a responsabilidade de co-criação de uma rede de políticas de PIR. Todavia, Edson Santos ressaltou em entrevista realizada em 2018 que “não adianta a SEPPIR querer, se o outro órgão não tiver a disposição de implementar ou construir a política, e isso, infelizmente, acontece.” (SEPPIR, 2018, p. 43). Essa fala representa uma das maiores dificuldades da SEPPIR, o diálogo com os demais ministérios, talvez, por estes motivos, que Edson questiona se a SEPPIR deveria “[...] ter sido mais enfática na radicalização da temática racial dentro da sociedade brasileira. [Porque] é uma questão que exige radicalismo para que esta doença que acomete a sociedade, em termos de preconceitos e desigualdades, [...] seja tratada e curada” (SEPPIR, 2018, p. 43).

A importância do enfrentamento radical, comentado por Edson, dá-se inclusive, porque houveram situações em que o presidente Lula teve que chamar os representantes dos ministérios para discutir a questão racial dentro da SEPPIR como se ele estivesse dando “autoridade política” à questão racial (SEPPIR, 2018), partindo do princípio que a temática por si só não tivesse legitimidade para entrar na agenda dos demais ministérios. Quando dito no começo deste capítulo que faltou estrutura de coordenação por parte do presidente Lula em relação ao tema, refere-se a este processo de despendar mais energia para que ações transversalizadas pudessem ser construídas.

Mas, de que maneira a mesma conseguiria articular políticas de PIR de forma transversal se a SEPPIR não conseguia alcançar os ministérios e demais órgãos públicos? Ao mesmo tempo, Edson se contradiz ao dizer que “[...] a SEPPIR cumpriu com seu papel subsidiando as políticas que promoveram grandes transformações na sociedade brasileira” (SEPPIR, 2018, p. 44), mas como? Se os RG's da sua gestão apresentaram, por exemplo, uma demanda que ainda hoje não foi solucionada: o escasso entendimento do tema pela sociedade como um todo, ocasionado pela falta de informação qualificada sobre as condições da população negra.

Em sua gestão ocorreram diversas tentativas de articulação com órgãos das esferas do governo, além da criação de consultas públicas, conferências, entre outros, para envolver a participação da sociedade civil no processo decisório. Também houveram publicações de textos pertinentes ao tema e novas políticas públicas foram construídas. Mesmo assim, após duas gestões e 10 anos da oficialização da Secretaria, a mesma ainda se encontrava fragilizada.

4.3.3 O fim da Era Lula e a baixa adesão dos ministérios em constituir uma agenda de igualdade racial: gestão Elói Ferreira Araújo (31/03/2010 a 31/12/2010)

A gestão Elói Araújo teve seu início em 31 de março de 2010, mesmo ano em que a SEPPIR “tornou-se de fato um ministério, deixando de ser uma secretaria com *status* de ministério” (SEPPIR, 2018, p. 29), e teve seu término em 31 de dezembro do mesmo ano. A controvérsias quanto qual seria a melhor composição para a SEPPIR, ser um ministério ou uma secretaria com *status* de ministério. Conforme vimos anteriormente, a SEPPIR foi planejada para ser uma Secretaria com status de ministério, pois se acreditava que, estando ao lado e sendo um órgão assessor da Presidência da República, o diálogo com os outros ministérios seria mais horizontalizado, o que nunca ocorreu, uma vez que a SEPPIR tinha dificuldade em ser ouvida. Sendo um ministério, as dificuldades continuariam, porque o problema da SEPPIR não era a sua organização formal, mas sim problemas “informais”: racismo institucional e a falsa ideia de que vivemos uma democracia racial.

Em 2010, o maior feito da SEPPIR foi o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010). Por mais que a aprovação do Estatuto não dependa apenas da secretaria, o mesmo “é fruto da persistência do movimento negro, que lutou por mais de dez anos para que finalmente o Congresso Nacional aprovasse o documento” (SEPPIR, 2011, p. 19). Segundo Elói Araújo, o Estatuto da Igualdade Racial foi

[...] a primeira lei voltada à comunidade negra brasileira na perspectiva de assegurar o acesso aos bens econômicos e culturais, bem como de abrigar o Estado brasileiro a reconhecer o racismo e a adotar as ações afirmativas como forma de criar condições para a sua superação, além da construção da igualdade entre todos os componentes da brasilidade. (SEPPIR, 2018, p. 48)

Tendo isso em mente, o grande avanço promovido pelo Estatuto foi propor que o PPA 2012-2015 assegurasse a elaboração da proposta da SINAPIR (que viria a sair do papel em 2013), para promover a descentralização e a transversalização das políticas de PIR de forma articulada entre as esferas de governo.

A FIPIR também estava prevista no Estatuto da Igualdade Racial, buscando institucionalizá-la para que números como esses pudessem avançar: “626 municípios aderiram ao FIPIR, dos quais 176 construíram órgãos ou unidades voltadas à política de igualdade racial” (SEPPIR, 2011, p. 19), possibilitando a criação de ferramentas de fomento das políticas de PIR de forma “continuada no combate às desigualdades raciais, a partir de iniciativas dos governos federal, estaduais e municipais” (SEPPIR, 2011, p. 42).

Consta no RG de 2010 que havia diversos convênios que possuíam poucos funcionários para analisá-los, consequentemente, ficava difícil para os servidores da SEPPIR saberem quais convênios estavam analisados, aprovados e baixados. Dessa forma, outro aspecto positivo a ser ressaltado foi o acesso ao SICONV, uma ferramenta na qual todos os convênios estabelecidos com outros órgãos públicos, principalmente entre SEPPIR e estados/municípios, estavam sistematizados. Além disso, para suprir a falta de informação, foi criado um Grupo de Trabalho Executivo Multisetorial, para que a quantidade de processos com a situação “em aberto” fossem solucionados (SEPPIR, 2011).

Como vimos anteriormente os convênios são importantes formas da SEPPIR promover a transversalidade e garantir à população negra ações destinadas às suas demandas, que historicamente não são contempladas. Em 2010, foram feitos 87 convênios/termos de cooperação, totalizando R\$ 11.349.349,30 em recursos repassados; em relação à 2009, o número de convênios aumentou pouco mais de 50% e o recurso total repassado diminuiu.

A Subsecretaria de Políticas de Ação Afirmativa (SPAA) também sofreu com problemas de acesso aos dados da própria SEPPIR; reclama-se no RG de 2010 da inexistência de base de dados para a unidade e da ausência de ferramentas de monitoramento dos programas, projetos e ações realizadas (SEPPIR, 2011). A principal dificuldade em não ter esse tipo de dado sistematizado é a falta de controle da SEPPIR das ações que ela mesma promove, consequentemente, causando com que a Secretaria não possa dizer ao certo em qual situação a política implementada se encontra, ocasionando entraves e problemas em outras fases da política, como, por exemplo, na avaliação do projeto, implicando diretamente na descontinuidade de ações (SEPPIR, 2011).

Na conclusão do relatório de 2010, a própria SEPPIR ressalta que, apesar do número de políticas de PIR tenha sido expressivo naquele ano – mesmo a SEPPIR não sendo uma secretaria fim –, ainda era necessário que aquela temática fosse entendida como uma área carente de atendimento e, para isso, era preciso enfrentar o problema de falta de informação específica sobre igualdade racial, não apenas dentro da Secretaria, mas na sociedade como um

todo; era preciso que as informações sobre a situação da população negra brasileira fosse melhor qualificada, com a construção de indicadores mais precisos (SEPPIR, 2011).

Foi destacado também que dos convênios firmados havia uma prevalência com entes privados, ou seja, havia baixa participação do poder público dentro das ações feitas. Com isso, a SEPPIR destacou que o desenvolvimento da interlocução com órgãos da administração pública federal deveria melhorar, garantindo assim a transversalidade das ações, ao mesmo tempo que era importante criar estratégias para dar maior autonomia administrativa à Secretaria, inclusive para suprir a carência de pessoal dentro do órgão (SEPPIR, 2011).

A SEPPIR carrega em seu nome (promover igualdade racial) e em sua missão (articular) tarefas demasiadamente difíceis de serem conquistadas no Brasil, um país historicamente racista, que trouxe para dentro das suas instituições o racismo institucional. No RG 20110, foi destacado que a baixa participação do poder público nos convênios realizados mais o racismo institucional promoveram um baixo entendimento do tema pelas organizações, fazendo com que as instituições fossem incapazes de promover de forma efetiva e articulada as políticas de PIR. A baixa adesão das instituições públicas em firmar convênios, reduzido quadro de servidores que trabalhavam na SEPPIR, baixa autonomia administrativa e a escassez de recursos eram elementos que impediam que políticas de promoção da igualdade racial fossem consolidadas.

A gestão Elói Araújo durou apenas nove meses e seu fim se dá concomitantemente com o fim da gestão Lula, pois é comum na administração pública que, com o fim de um governo, os cargos de confiança, como dos ministros/secretário especial, tenham seu fim. Na próxima seção, continuaremos discorrendo sobre os avanços que ocorreram na SEPPIR mesmo com a chegada de um novo governo para o Brasil e uma nova gestão para a SEPPIR.

4.4 (DES) CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS DE PIR NO GOVERNO DILMA (2011 A 2016)

Durante o governo Dilma, o contexto político foi desfavorável para as questões sociais como um todo, mas, principalmente, para a questão racial. Dilma não tinha o mesmo apoio político que o ex-presidente Lula, por este e outros fatores, iniciou-se uma crise política e econômica, com culminou em seu *impeachment*. Portanto, a sua gestão teve início em 01 de janeiro de 2011 e seu fim em 31 de agosto de 2016, e durante esse período a SEPPIR foi gerida por Luiza Helena de Bairros (01/01/2011 a 01/01/2015) e Nilma Lino Gomes (01/01/2015 a 01/10/2015).

4.4.1 O fortalecimento institucional da SEPPIR: gestão Luiza Bairros (01/01/2011 a 01/01/2015)

Durante a gestão Luiza Bairros, mudanças significativas puderam ser percebidas. Em seu primeiro ano de gestão e último ano do PPA 2008-2011 foi feito o planejamento do PPA seguinte (2012-2015) sob orientações do Estatuto da Igualdade Racial. Com isso, no RG de 2012 nota-se diferenças importantes. Pode-se dizer que o Estatuto da Igualdade Racial foi fundamental para o fortalecimento institucional, pois permitiu à SEPPIR o enrobustecimento das ações internas. Ou seja, houve uma aprendizagem institucional, e a partir do RG de 2012 a SEPPIR deixa mais transparente quais serão suas metas e quais programas serão formulados/executados para atingir o cumprimento de ações que corroborem com o Estatuto e com a promoção da igualdade racial no Brasil.

Avanços já começavam a ser percebidos de 2010 para 2011, pois a relação entre o governo federal, outras esferas governamentais e a sociedade civil evoluiu. A campanha “Igualdade Racial é Para Valer” fez com que aumentasse o leque de parcerias dentro e fora do governo federal, um problema que tinha sido diagnosticado no relatório anterior. Uma das maiores dificuldades de 2011 foi seguir as recomendações emanadas pelos Órgãos de Controle Interno e Externo para que a SEPPIR tivesse instrumentos mais eficazes de controle, aspecto que também foi ressaltado anteriormente.

Alguns dos pontos positivos são que o Estatuto da Igualdade Racial orientou o PPA de 2012-2015 que, por sua vez, lançou “as bases para fortalecimento da política [de PIR] no âmbito Estadual e Municipal visando à implantação do Sinapir” (SEPPIR, 2012, p. 38), o que seria fundamental para acelerar o processo de descentralização das políticas de PIR de forma articulada entre as esferas do governo. Adotar no PPA o programa “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial” deu maior visibilidade às ações que a SEPPIR vinha promovendo, inclusive ampliando a relação entre as secretarias e ministérios.

Em 2011, a SEPPIR se fortaleceu quanto articuladora, não deixando de coordenar e monitorar ações que foram executadas, mesmo apresentando o mesmo problema retratado anteriormente: reduzido quadro de servidores. Nesse ano, apenas 93 servidores compunham a equipe da Secretaria, sendo que nenhum pertencia efetivamente ao quadro dela.

Em relação aos convênios, não há muita informação no RG de 2011. Consta apenas que, primeiro, foi necessária a criação de um Grupo de Trabalho para Análise das Prestações de Contas, cujo objetivo era sanar algumas disfunções nos processos dos convênios que se

encontravam na condição de “a aprovar” junto ao SIAFI; estima-se que em 2011 o passivo reduziu 37,5%. E segundo, houve uma redução no quadro quantitativo das pactuações entre entes públicos e privados sem fins lucrativos, com 16 convênios e termos de pactuação (SEPPIR, 2012).

O último ponto a ser destacada para 2011 foi que a SEPPIR participou de vários eventos nacionais e internacionais. A importância dessas participações é conseguir dar a SEPPIR o *status* de uma instituição potente e participativa que, além de formular políticas, também consegue disseminar a temática racial.

No RG de 2011, ao contrário dos anteriores, não havia tantas informações sobre as atividades realizadas em relação ao CNPIR, FIPIR, SINAPIR e aos convênios. Contudo, a SEPPIR estava presente em diversos eventos, o que também é outra forma de fazer política, visto que a Secretaria levava a perspectiva da igualdade racial para as mesas que participava como ressaltado nos RG's anteriores.

No seu segundo ano de gestão (2012), além dos convênios pactuados através da SINAPIR, a SEPPIR teve grande avanço em relação ao PPA de 2012-2015. Em nenhum dos relatórios anteriores a perspectiva sobre o PPA e as políticas de PIR foram apresentadas de maneira tão concisa. Neste PPA houve a “maior inserção da temática racial em diferentes programas temáticos, que se desdobram em um amplo conjunto de objetivos, metas e iniciativas a cargo de outros ministérios e secretarias” (SEPPIR, 2013, p. 52). Nele, haviam três programas que, segundo o RG de 2012, foram amplamente contemplados com as ações desenvolvidas. Tais programas são (SEPPIR, 2013, p. 27):

- 0984 – Articular, acompanhar e fortalecer o conjunto das ações governamentais voltadas para as comunidades quilombolas;
- 0985 – Incentivar ações de fortalecimento da autonomia e do protagonismo político das comunidades quilombolas;
- 0986 – Articular junto aos ministérios e demais órgãos governamentais o acesso de povos e comunidades tradicionais a serviços públicos e programas sociais.

Em relação aos objetivos contidos no PPA de 2012 a 2015, a SEPPIR executou, no ano de 2012, as seguintes metas (SEPPIR, 2013):

- 0772 – Promover a incorporação da perspectiva da igualdade racial nas políticas governamentais, articulando ministérios e demais órgãos federais, estados e municípios;
- 0773 – Promover ações afirmativas no âmbito da ação governamental visando a corrigir as desigualdades raciais e assegurar a igualdade de oportunidades - ampliação do envolvimento dos ministérios e outros órgãos no processo de inclusão da população negra nos benefícios do desenvolvimento;
- 0774 – Disseminar e adotar medidas que garantam a efetividade dos marcos legais referentes ao enfrentamento do racismo e à promoção da igualdade racial;
- 0776 – Instituir medidas de prevenção e enfrentamento do racismo institucional, fomentando a valorização da pluralidade étnico-racial em instituições públicas e privadas;
- 0777 – Reverter representações negativas da pessoa negra, que sustentam as ações de negação simbólica e as diversas formas de violência, bem como reconhecer e valorizar a história e a cultura negra em suas formas de existência e resistência;
- 0778 – Estabelecer pactos intersetoriais e interinstitucionais que revertam as altas taxas de mortalidade precoce na população negra, garantindo o seu direito à vida.

Em relação aos objetivos traçados para 2012, algumas medidas foram iniciadas, entre elas:

TABELA 5 – Ações <i>versus</i> Objetivos da SEPPIR em 2012	
Objetivo 0772	Plano Nacional de Ações Afirmativas (Decreto nº 4.228/2002)
Objetivo 0772	Constituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR
Objetivo 0774	Ouvidoria da igualdade Racial
Objetivo 0776	A SEPPIR atuou na ampliação de organizações públicas e privadas que adotam medidas de prevenção e enfrentamento ao racismo institucional
Objetivo 0777	Estabelecimento de pactos intersetoriais e interinstitucionais a fim de reduzir as altas taxas de mortalidade precoce na população negra
Objetivo 0778	Plano Juventude Viva
Elaboração própria. Fonte: SEPPIR, 2013.	

A SPAA e a SECOMT atuaram para conseguir desenvolver projetos que estivessem alinhados com o PPA 2012-2015. Para isso, metas foram estabelecidas, e na tabela a seguir há um resumo de dados que foram apresentados no RG de 2012:

TABELA 6 – Metas da SPAA baseada no PPA 2012-2015		
OBJETIVO	METAS DA SECOMT	AÇÃO REALIZADA
Objetivo 0773	Construir cadastro de programas de ações afirmativas no âmbito das três esferas de governo e da iniciativa privada	Nenhuma ação foi apresentada
Objetivo 0776	Ampliar o número de organizações públicas e privadas que adotam medidas de prevenção e enfrentamento ao racismo institucional	Nenhuma ação foi apresentada
Objetivo 0778	Reduzir as mortes por homicídio na juventude negra ligada	Plano Juventude Viva
	Reduzir a morbidade/mortalidade materna entre as mulheres negras	Programa Rede Cegonha
Elaboração própria. Fonte: SEPPIR, 2013.		

O Plano Juventude Viva, uma das ações realizadas, foi elaborado pela SEPPIR em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR). “Este plano visa a melhoria da situação que acomete os jovens negros [genocídio], mediante oferta de bens e serviços públicos e ações de cidadania” (SEPPIR, 2013). Para que este plano desse certo, foi implantado no estado de Alagoas um “plano piloto”; além da SEPPIR e SG-PR, mais seis ministérios estavam envolvidos na política.

Já o Programa Rede Cegonha foi implementado pelo Ministério da Saúde, e a função da SEPPIR era acompanhar sistematicamente a sua implementação sendo membro dos Grupos de Trabalho desta rede: Implementação de Legislação Vigente, Formação Profissional e Mobilização Permanente (SEPPIR, 2013).

A SECOMT, além de definir metas – como a SPAA fez anteriormente –, estabeleceu dois eixos prioritários: o desenvolvimento de um sistema de informações sobre comunidades tradicionais e o acesso a serviços para comunidades quilombolas (SEPPIR, 2013). A seguir, o demonstrativo do que foi realizado em 2012, baseado no RG de 2012:

Tabela 7 – Metas da SECOMT baseada no PPA 2012-2015		
OBJETIVO	METAS DA SECOMT	AÇÃO REALIZADA
EIXO – Desenvolvimento de um Sistema de Informação		
Objetivo 0984	Implantar sistema de monitoramento e avaliação das ações governamentais voltadas para as comunidades tradicionais	Nenhuma ação foi apresentada
Objetivo 0986	Implantar sistema integrado de informações sobre as ações governamentais para comunidades de terreiros e povos de cultura cigana	I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana
	Mapear as comunidades tradicionais de terreiros, priorizando as capitais e regiões metropolitanas	Nenhuma ação foi apresentada
EIXO – Acesso à Serviço		
Objetivo 0984	Assegurar o acesso a serviços, programas e projetos a 700 comunidades quilombolas certificadas e/ou tituladas	Nenhuma ação foi apresentada
	Fortalecer o Selo Quilombos do Brasil como referência de origem da produção das comunidades em diversas cadeias produtivas	Articulação do Selo Brasil Quilombola com o Selo de Agricultura Familiar
Objetivo 0985	Desenvolver projetos de fortalecimento institucional das organizações representativas de comunidades quilombolas certificadas e/ou tituladas	Chamada Pública de apoio à projetos de capacitação de lideranças voltada ao fortalecimento institucional e ao desenvolvimento local das comunidades quilombolas.
Elaboração própria. Fonte: SEPPIR, 2013.		

Das ações realizadas pela SECOMT, o I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana foi elaborado pela SEPPIR, apoiando cinco projetos para o fortalecimento deste seguimento. Quanto ao Selo Brasil Quilombola, a SEPPIR foi articuladora e pôde fazer parcerias com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente e o ICMBIO. Por fim, em relação à Chamada Pública, a SEPPIR apoiou projetos de capacitação de lideranças voltadas ao fortalecimento institucional e ao desenvolvimento local das comunidades quilombolas (SEPPIR, 2013).

Além dos pontos destacados nas tabelas acima, a SEPPIR buscou ser uma fonte oficial, obrigatória e confiável dos meios de comunicação quando o assunto era a questão racial. Como forma de fortalecer este propósito, ocorreram negociações com a SECOM/PR, produzindo as seguintes metas:

- Adotar medidas que garantam a participação de pessoas negras na publicidade institucional da Administração Pública Federal e estimular ações semelhantes no setor privado;
- Fortalecer organizações de mídia negra;
- Realizar e apoiar campanhas de valorização da pessoa negra e de enfrentamento ao racismo, divulgando as manifestações da cultura, memória e as tradições afro-brasileiras.

A Secretaria Executiva tem focado as suas ações no levantamento de subsídios para a elaboração de projetos estruturantes para a política de promoção da igualdade racial, entre eles “construir um sistema integrado de informações sobre as políticas governamentais numa perspectiva de igualdade racial e de gênero” (SEPPIR, 2013, p. 94). Desde os primeiros relatórios apresentados, a necessidade de um sistema que monitorasse as ações realizadas pela SEPPIR tem se mostrado essencial. Segundo a própria SEPPIR, a implantação de um Sistema de Monitoramento ocorreria por

meio do desenvolvimento paulatino de módulos, visando monitorar Planos Estratégicos (Plano Plurianual, Plano de Trabalho Anual da SEPPIR); acompanhar e aperfeiçoar as articulações com os Órgãos do Governo Federal; acompanhar o desempenho da SEPPIR por área de atuação (Ações Afirmativas e Comunidades Tradicionais); e divulgar dados e informações sobre a situação da população negra no Brasil (SEPPIR, 2013, p. 42).

A SEPPIR contratou em 2012 uma consultoria para auxiliar na construção deste Sistema de Monitoramento. Para isso, ela elaborou alguns requisitos necessários que deveriam conter neste sistema, como, por exemplo, a necessidade de ter 3 módulos: “a) ações afirmativas – contendo estatísticas e dados sobre a situação da população negra nas áreas de trabalho, educação, cultura, saúde; b) comunidades tradicionais; c) gestão da SEPPIR” (SEPPIR, 2013, p. 74). A SEPPIR articula e possui parceria com diversos ministérios, e uma das suas prerrogativas institucionais obedece a aquilo que foi apontado como crucial desde o início deste estudo: a transversalidade e a intersetorialidade. Por isso é tão importante que haja um sistema interno de monitoramento.

Todavia, assim como nos relatórios anteriores, novos e velhos problemas foram apontados, como, por exemplo, o baixo contingente de pessoal no processo de formalização de convênios. O RG de 2012 ainda aponta que tal dificuldade é característica de órgãos como a SEPPIR, que não possui um quadro próprio de servidores, e medidas para reduzir tais efeitos foram tomadas:

i) a capacitação e reforço no quadro de servidores da área; ii) realização de um levantamento analítico da força de trabalho da SEPPIR; iii) reorganização das rotinas relativas a administração de pessoal; iv) realização do primeiro encontro de gestão de pessoas para discutir a construção de uma Política de Gestão de Pessoas alinhada à Política de Igualdade Racial; v) criação de processo seletivo diferenciado para a contratação de estagiários (SEPPIR, 2013, p. 44).

Nota-se neste RG, em relação aos RG's anteriores, que maiores medidas foram pensadas para a redução da desigualdade racial. O PPA 2012-2015 foi um importante instrumento político para maior comprometimento das instituições com o tema, e a Secretaria se fortaleceu pouco a pouco, a passos muito lentos. Além disso, formas de melhorar os procedimentos internos estavam ocorrendo, como, a busca por implementar instrumentos de controle interno, a capacitação dos servidores e o fortalecimento da instituição que, mesmo sendo o único órgão federal a tratar do tema, possuía enorme dificuldade de se auto fortalecer diante dos demais ministérios.

O RG de 2012 continha informações que indicavam aprendizado institucional da SEPPIR; por mais que a função da Secretaria fosse articular políticas de PIR com outros órgãos, construir maior controle da sua gestão interna era importante para fortalecimento da instituição. A seguir, no RG de 2013, para além das questões de articulação, será observado se este amadurecimento institucional da SEPPIR teve continuidade.

Em 2013 (terceiro ano da gestão Luiza Bairros), após uma década de SEPPIR, novos avanços aconteceram, mesmo que insuficientes para tirar a população negra da situação de desigualdade racial. Quando o Estado passou a entender que políticas afirmativas eram um importante instrumento de fazer política pública (SEPPIR, 2014), mudanças em relação a temática ocorrem, mesmo que sob pressão da sociedade civil, e, neste caso, dos movimentos negros.

O ano de 2013 começa com a questão orçamentária já comprometida. Apesar da dotação inicial ter sido de R\$ 56.138.942,00, foi autorizado apenas R\$ 38.437.750,00 (SEPPIR, 2014). Ainda que essa prática seja comum na administração pública, os recursos destinados a SEPPIR eram escassos em relação às atividades que a mesma deveria produzir.

Porém, como dito no capítulo anterior, as políticas de PIR exigiam atuação de forma transversal por parte do Estado, e, dessa forma, ficava difícil saber exatamente qual era o orçamento exato destinado às ações de PIR pelo governo como um todo. Conforme consta no RG de 2013, para fazer uma análise da execução orçamentária das políticas do Estado em PIR, seria necessário rastrear todas as ações desenvolvidas, em todos os ministérios e secretarias,

para que se tenha uma real noção do que foi investido (SEPPIR, 2014), tarefa essa que não é objetivo deste trabalho. Mas seria um monitoramento desafiador para a SEPPIR, tendo em vista o quadro de servidores reduzido e a necessidade de acompanhamento de todas as políticas realizadas nas unidades federativas (SEPPIR, 2014).

Sobre as ações desenvolvidas pela SEPPIR em 2013 com o intuito de estimular ações transversalizadas para as políticas de PIR, temos: os debates ocorridos na III CONAPIR e a elaboração de um texto base cujo tema era “Democracia e Desenvolvimento sem Racismo: por um Brasil Afirmativo”. A SEPPIR reafirmou como estratégia que, para o desenvolvimento do Brasil, fazia-se necessário a incorporação para dentro do Estado de “aspectos históricos e culturais da desigualdade para elaborar, implementar e avaliar políticas sociais e econômicas capazes de atacar as desigualdades étnico-raciais, incluindo medidas de ações afirmativas.” (SEPPIR, 2014, p. 28).

O Programa Nacional de Ações Afirmativas, elaborado em 2012, era o grande foco da SEPPIR em 2013. Durante o ano foram sendo concretizadas, por meio da implementação, diversas ações em parceria com diversos ministérios (SEPPIR; 2014). Os resultados são:

a) a implementação da Lei de Cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior (parceria com o Ministério da Educação); b) realização de 5 (cinco) editais do Ministério da Cultura voltados a artistas e produtores negros das áreas de teatro, dança, música, produção literária, entre outras; c) a continuidade do programa de bolsas do Instituto Rio Branco, que apoia a inserção de negros na carreira diplomática; d) a formulação e o envio do Projeto de Lei de Cotas no Serviço Público, que prevê um percentual de 20% para pretos e pardos em concursos do Poder Executivo federal, além de outras ações de parceria com entes da Administração Pública Indireta, como Petrobrás e Correios. (SEPPIR, 2014, p. 23).

Algumas publicações foram realizadas, como “A Abolição no Parlamento – 65 Anos de Lutas e Violência contra a Juventude Negra no Brasil – Pesquisa de Opinião Pública Nacional em parceria com o Senado federal”, “A Abolição no Parlamento – 65 Anos de Lutas em parceria com a UNICEF”, “Indicadores de Qualidade da Educação – Relações Raciais na Escola junto a Ação Educativa, UNICEF e MEC” e o “Mapa da Distribuição Espacial da População, segundo a cor ou raça – Pretos e Pardos produto do Termo de Cooperação com o IBGE”. Essas publicações foram formas importantes de dar visibilidade ao tema, porque, de certa forma, ainda que em pequena proporção, ele seria discutido, “teria voz”.

No que se refere à gestão e aos problemas administrativos, como sempre o quesito mão de obra foi um problema. Além da baixa quantidade de funcionários, a Secretaria não era

atrativa para o servidor, ou seja, havia alta rotatividade de funcionários e baixo estímulo à permanência na SEPPIR (SEPPIR, 2014). Segundo o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPQD), “a força de trabalho disponível atuando nos processos da SEPPIR é bastante reduzida, inviabilizando, por vezes a implementação das melhorias tão necessárias aos processos” (SEPPIR, 2014, p. 43). Em alinhamento com as informações apresentadas nos RG’s anteriores, a SEPPIR possuía diversas atividades a serem construídas desde a base, variados convênios a serem monitorados, políticas a serem articuladas, formuladas e algumas até implementadas; como dar conta de todas as atividades com um quadro de servidores insuficiente? Uma das opções encontradas foi a capacitação de pessoal, em média “32 horas de capacitação por servidor” (SEPPIR, 2014, p. 44). Aquela não era a melhor opção, era praticamente “tapar um buraco”, e, como consequência, havia um maior acúmulo de funções para os funcionários, pois o trabalho aumentava à medida que o quadro de funcionários se mantinha.

Outra questão amplamente abordada nos RG’s anteriores e que ainda continuava latente em 2013 era a falta de um sistema operacional de monitoramento da secretaria. No exercício de 2012 havia uma articulação para a construção de uma ferramenta de controle, e em 2013 a SEPPIR continuou investindo nesse projeto. Além disso, houve maior utilização do SICONV para

consultas aos extratos bancários, de correios eletrônicos e de outros meios que permitam averiguar a regular execução do objeto conveniado, sem prejuízo às fiscalizações in loco [...]; consultas aos extratos bancários, de correios eletrônicos e de outros meios que permitam averiguar a regular execução do objeto conveniado, sem prejuízo às fiscalizações in loco; foram também adotados modelos padronizados de pareceres técnicos, Planilhas de acompanhamento e check list da supervisão in loco e Relatório de fiscalização (SEPPIR, 2014, p. 52).

Outro importante reforço institucional para monitoramento foi a incorporação do Sistema de Monitoramento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial em novembro de 2013. O sistema permitia uma “melhor noção das dimensões do público e do impacto dos problemas visados pelas ações, bem como do grau de atendimento às diversas demandas específicas” (SEPPIR, 2014, p. 82). Ele era composto por duas ferramentas: painéis de monitoramento e mapas de diagnóstico, para acompanhamento de eixos dos programas e dos dados territoriais, respectivamente. Qualquer cidadão podia ter acesso através do site, e o seu objetivo era auxiliar os gestores públicos a encontrar caminhos para a avaliação e o aperfeiçoamento da implementação (SEPPIR, 2014, p. 82).

Com o PPA 2012-2015 ainda em seu segundo ano, a SEPPIR continuava articulando ações. Em 2013, foi elaborado um Plano de Trabalho Anual, incorporando de modo enfático a necessidade de atuação sincronizada entre ministérios e secretarias, para que desta forma juntos “[valorizem] cada vez mais a perspectiva de uma maior transversalidade por parte do Estado” (SEPPIR, 2014, p. 63), perspectiva amplamente abordada e fundamental para este estudo.

Por fim, com o intuito de avançar nos indicadores de enfrentamento ao racismo e dar maior apoio técnico e institucional, a SEPPIR, em conjunto com o Grupo de Trabalho sobre Indicadores de Racismo Institucional, do Projeto Mais Direitos e Mais Poder para as Mulheres Brasileiras, publicou o Guia de Enfrentamento ao Racismo Institucional, com o suporte do Fundo para a Igualdade de Gênero, da ONU Mulheres. Neste guia há “o aprimoramento dos indicadores formulados, tendo em vista as demandas da SEPPIR para monitoramento e avaliação de suas próprias ações e das ações desenvolvidas com outros Ministérios” (SEPPIR, 2014, p. 63), necessidade que estava sendo demandada desde os primeiros anos de criação da Secretaria.

Nota-se que em 2013 a questão de monitoramento apresentou diversos avanços, aspecto tão comentado nos RG`s anteriores. Outro ponto a ser destacado foi a falta de padronização do conteúdo contido nos relatórios, o que acaba por trazer uma descontinuidade de informações.

Por fim, em 2014, último ano da gestão Luíza Bairos, e fim do primeiro mandato da, então, presidenta Dilma Rousseff, através da SPAA, a SEPPIR participou de 35 instâncias colegiadas, como comitês, comissões e Grupos de Trabalho nas mais diversas áreas (SEPPIR, 2015). A seguir, uma breve esquematização de temas em a SEPPIR atuou no ano em questão, assegurando dessa forma que a perspectiva da igualdade racial fosse incorporada na discussão de todos os ministérios e secretarias:

A SEPPIR articulou diversas políticas em diversos setores, atuando, por exemplo, em conjunto com outros ministérios no Plano Juventude Viva (que cuidava, principalmente, do processo de genocídio da população negra) e na implementação de políticas para as comunidades quilombolas, em especial o Programa Brasil Quilombola. A Secretaria lidou também com problemas específicos da saúde da população negra, atuando no Programa Nacional de Saúde da População Negra. Além disso, fomentou projetos e discussões para ampliação dos direitos das trabalhadoras domésticas, atuou junto ao MEC na incorporação de temas e disciplinas de matriz africana nas escolas e esteve envolvida em inúmeras outras ações contidas nos RG's, que não são essenciais a este estudo. Projetos como os citados eram

desenvolvidos como resultado de diálogos transversais, como nos 35 encontros que a SEPPIR participou em 2014.

Em relação a SINAPIR, regulamentada em novembro de 2013 pelo Decreto nº 8.136, ela era composta “pela União e pelos entes federados que voluntariamente solicitam sua adesão” (SEPPIR, 2015, p. 43). A SINAPIR era um sistema integrado que descentralizava as políticas públicas de PIR desenvolvidas no país, cuja função era “garantir que a igualdade racial fosse contemplada na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, em todas as esferas de governo”, através de um “conjunto de diretrizes, ações e práticas a serem observadas na atuação do Poder Público e nas relações entre o Estado e a sociedade.” (Decreto nº 8.136/2010).

Em 2014, 35 entes solicitaram fazer parte do SINAPIR, com essas adesões, a SEPPIR conseguiu estruturar e fortalecer órgãos, conselhos e ouvidorias de PIR em diversos estados e municípios (SEPPIR, 2015). Isto feito, o próximo passo foi a

regulamentação para a participação dos Entes Federados no Sinapir, [...] realizou-se uma chamada pública, divulgada no Sistema de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV e no *site* da SEPPIR (www.seppir.gov.br), para que os Estados, Distrito Federal e Municípios celebrassem convênios com esta instituição, no sentido de criar e/ou fortalecer seus órgãos e conselhos voltados à promoção da igualdade racial (SEPPIR, 2015, p. 44).

A realização da Chamada Pública deu a SEPPIR 80 propostas a serem analisadas, e destas, 34 foram formalizadas e 7 cumpriram com todas as exigências legais. O resultado dessa ação foi a assinatura de convênios no valor global de R\$ 1.081.782,41 (SEPPIR, 2015). Além da Chamada Pública, ocorreram encontros nacionais com gestores dos órgãos de PIR, com o intuito de esclarecer sobre a SINAPIR, explicar sobre as formas de adesão e ministrar palestras de divulgação em diversos estados. Além disso, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a criação da Rede-Sinapir foi formalizada, cujo objetivo seria capacitar gestores que atuavam na promoção da igualdade racial nos estados e municípios brasileiros (SEPPIR, 2015).

Por fim, a SEPPIR destacou que todas as ações realizadas em 2014 contribuíram para alcançar objetivos contidos no PPA 2012-2015, como, por exemplo, o “Objetivo 0772 – Constituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR”, e ainda “reafirma o compromisso do Estado com a efetivação da política de promoção da igualdade racial no país – portanto, com a execução e o aperfeiçoamento de políticas públicas destinadas

a superar as desigualdades étnico raciais ainda presentes na sociedade brasileira” (SEPPIR, 2015, p. 45).

Segundo Luiza Bairros, “nossa ação foi toda centrada em fazer com que os Ministérios respondessem em suas propostas de planejamento àquilo que estava disposto nos diversos capítulos do Estatuto sobre educação, saúde, trabalho, etc.” (SEPPIR, 2018, p. 51). O Estatuto permitiu com que o tema igualdade racial fosse reforçado “como uma tarefa de governo e não como uma tarefa específica da SEPPIR” (SEPPIR, 2018, p. 52).

O ano de 2012 também se diferenciou porque a SEPPIR buscou maior autonomia administrativa, proporcionando aos seus servidores cursos de capacitação. Além disso, foi feito um levantamento da força de trabalho e da rotina administrativa, culminando em uma reunião com o propósito de construir uma gestão de pessoas alinhadas com o propósito da igualdade racial. Ao mesmo tempo, estagiários foram contratados e, pela primeira vez, a SEPPIR solicitou que técnicos compusessem o quadro de funcionários. Luiza destacou que

Fomos atrás de uma proposta de MP para receber técnicos concursados e recebemos metade do que havia sido prometido inicialmente. Na época, a esperança era que com isso conseguíssemos formar uma equipe técnica mínima [...] Era começar a criar um corpo que fosse do próprio Ministério, que isso contribuísse para que as ações tivessem certa continuidade (SEPPIR, 2018, p. 54).

Além de empenhar esforços para levar para a SEPPIR um quadro de funcionários mais técnico, no ano de 2013 a SINAPIR, um dos principais projetos que vinha sendo articulado desde a criação da Secretaria e teve a sua importância reforçada com o Estatuto da Igualdade Racial, foi criado; a SINAPIR era uma ferramenta fundamental de articulação e descentralização das políticas de PIR entre a união, estados e municípios, como dito no capítulo anterior.

4.4.2 O início do enfraquecimento institucional da SEPPIR: gestão Nilma Gomes (2015-2016)

Apesar do governo Dilma ter começado com bons resultados, principalmente, como consequência dos logros alcançados no governo Lula durante e no pós-crise econômica de 2008, com o fim de seu primeiro mandato a, então, presidenta percebeu uma desaceleração do crescimento econômico (DWECK; TEIXEIRA, 2017). Tal desaceleração veio como

consequência de uma pesada herança macroeconômica com elevada taxa de juros e uma taxa de câmbio altamente sobreapreciada oriunda do governo Lula (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Já em seu segundo mandato a presidente Dilma com o objetivo de reduzir os choques econômicos promoveu uma desaceleração da atividade econômica que aumentou a retração da arrecadação ocasionando uma piora expressiva no resultado fiscal (DWECK; TEIXEIRA, 2017). Diante disso, além de “aprofundar a perda de lucratividade e o descontentamento empresarial, e também detonar uma grande perda de popularidade inclusive na base de apoio tradicional dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT)” (Bastos, 2017: 5), o país entrou em “recessão a partir do primeiro ano do segundo mandato, o que intensificou o debate a respeito do papel da política fiscal” (Dweck; Teixeira, 2017, p. 2).

Além da crise econômica o Brasil estava inserido em um contexto de crise política que culminou com o *impeachment* da ex-presidente Dilma, denunciada por crimes de responsabilidade: 1. “Crimes de responsabilidade pela abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional e quando já supostamente se sabia do descumprimento da meta fiscal prevista na LDO”; 2. “Crimes de responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito (“pedaladas fiscais”)”; 3. “Crime de responsabilidade pelo não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público” (BRASIL, 2015). Porém, futuramente, já no governo Michel Temer, foi concluído pela perícia do Senado que Dilma não “pedalou”, mas autorizou decretos sem o aval do Congresso²³.

Todo este contexto causou profundos impactos para as políticas sociais. Pois, quando Michel Temer, vice-presidente, assume a presidência da república e estimula cortes nas políticas sociais, que iriam em desalinho com o plano de governo dos dois presidentes anteriores, Lula e Dilma, a SEPPIR foi um dos órgãos que sofreu com os ideais de um governo de centro-direita como veremos no decorrer desta sessão.

Diversas mudanças ocorreriam de 2015 para 2016. Sob o comando de Luislinda Dias de Valois Santos, agora Secretária especial e não mais ministra, a SEPPIR passaria por novas mudanças institucionais. Por meio da Medida Provisória nº 696/2015, a SEPPIR foi fundida ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRJDH), da mesma forma que ocorreriam com todas as Secretarias especiais. Porém, o MMIRJDH foi extinto antes mesmo da sua formalização, e, com isso, a Medida Provisória nº

²³ https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/27/politica/1467040634_118457.html; <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/06/pericia-conclui-que-dilma-nao-participou-de-pedaladas-fiscais.html> - Acessado em 01/05/2019

728/2016, convertida na Lei nº 13.341/2016, alteraria a quem a SEPPIR estaria vinculada. Com essas alterações, a SEPPIR passou a fazer parte do Ministério da Justiça e Cidadania (SEPPIR, 2017). Ou seja, o exercício de 2016 foi atípico, pois a estrutura regimental da SEPPIR foi completamente alterada e ela perdeu o seu status de ministério, tornando-se uma Secretaria especial vinculada ao MJC.

Neste processo, ocorreram oscilações e interrupções das atividades da Secretaria, ocasionando descontinuidades, como:

os processos administrativos tiveram que se readequar as tramitações exigidas na Portaria Ministerial no 611, de 13/06/2016, que suspendeu por 90 (noventa) dias a realização de atos de gestão sob a responsabilidade do Ministério da Justiça e Cidadania, incluindo a celebração de contratos, convênios e instrumentos congêneres [...] alguns procedimentos, bem como a liberação de recursos, só poderiam ser tramitados mediante autorização do Sr. Ministro de Estado, uma vez que não havia delegação para a Secretaria Especial para assinar, o que causou grande atrasos nas atividades da SEPPIR [...] convênios tiveram seu prazo de vigência expirado, apesar da solicitação de prorrogação, efetuada pelos convenientes, ter sido solicitada (SEPPIR, 2017, p. 64).

Outro fator que dificultou mais ainda a atuação da SEPPIR foi a perda do quadro de servidores, o que ocasionou, por exemplo, a não fiscalização dos contratos de prestação de contas. Como resultado de todos os acontecimentos do ano, observa-se que no RG de 2016 houve diminuição dos projetos desenvolvidos com outros ministérios.

Com relação a SINAPIR, novas chamadas públicas ocorreram e 5 propostas foram efetivadas, totalizando o montante investido de R\$ 596.925,48 e repasses de R\$ 251.217,00 em emendas parlamentares para convênios firmados com o Município de Rio Branco e o Estado do Acre. A SEPPIR contabilizou, desde a sua criação até o término do exercício em questão, o total de 43 estados e municípios cadastrados em seu sistema. Além disso, visitas técnicas de acompanhamento e fiscalização ocorreram com o intuito de ampliar a efetividade das parcerias já pactuadas.

Assim como em 2015, em 2016 a SEPPIR buscou melhorar seus sistemas de monitoramento, e mais uma cooperação com o PNUD foi desenvolvida, o Projeto Fortalecimento e Expansão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. A parceria tinha a intenção de dar “assessoria especializada e produção de material de apoio à gestão para órgãos e conselhos de promoção da igualdade racial, e também a sistematização e financiamento de melhores práticas de políticas públicas na área” (SEPPIR, 2017, p. 23).

Tendo isso em mente, as expectativas para o ano de 2017 apresentadas no RG de 2016 eram positivas, pois a Secretaria acreditava que todo este processo havia sido importante para manter a SEPPIR

renovada e com quadros capazes de cumprir o seu planejamento, priorizando o SINAPIR, o acompanhamento das leis de cotas (no serviço público e ensino superior), e a Agenda Social Quilombola; além de todas as ações que o apoiam: como as adesões, o cadastro nacional de órgãos e conselhos de promoção da igualdade racial, os manuais de orientação pra a criação de órgãos e conselhos, acompanhamento do PLANAPIR, mais os projetos de custeio apoiados pelo programa junto ao PNUD e UNFPA, e excepcionalmente, porém de forma bastante relevante, a construção e execução da IV Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CONAPIR que ocorre a cada quatro anos (SEPPIR, 2017, p. 29).

Durante a gestão Nilma, a SEPPIR viria a sofrer um rebaixamento de categoria. Não existiria mais um ministério, e sim uma Secretaria especial vinculada à um ministério. Para Nilma Gomes, “somente quando Lula assumiu a presidência do Brasil é que a população negra teve suas demandas históricas respeitadas²⁴”. Ela ainda destaca, nesta mesma entrevista, que:

“A criação da SEPPIR é, portanto, uma das mais importantes políticas de ações afirmativas voltada para a população negra realizada por um governo progressista e por um Estado democrático nesses últimos 14 anos. Um governo e um Estado que compreenderam o seu papel na superação do racismo e na construção da igualdade racial, um dos eixos importantes para a garantia da democracia e da justiça social.

Por meio da SEPPIR, uma série de ações, projetos e políticas voltadas para a igualdade racial, de forma específica ou transversal, passou a existir em nosso país. Sem dúvida, isso não só beneficiou a população negra como, também, fez avançar o processo de efetivação do direito à diversidade e o reconhecimento público e político da importância das negras e dos negros na construção do nosso país.²⁵”

Quando a ministra Nilma teve a oportunidade de estar por dez meses à frente da SEPPIR, foi dada atenção ao fechamento do PPA 2012-2015 e iniciou-se um novo ciclo de formulação de objetivos para o PPA 2016-2019. O SINAPIR continuava pactuando convênios com estados e municípios, a agenda de igualdade racial se mantinha e sistemas de banco de dados estavam sendo criados e aperfeiçoados, até que em 02 de outubro de 2015, por intermédio

²⁴ Entrevista publicada em 04/04/2017 no endereço eletrônico: <http://institutolula.org/somente-quando-lula-assumiu-a-presidencia-do-brasil-e-que-a-populacao-negra-teve-suas-demandas-historicas-respeitadas>. Acesso em 29/03/2019.

²⁵ Idem 22.

da Medida Provisória nº 696²⁶, que posteriormente seria convertida na Lei nº 13.266/2016²⁷, a SEPPIR foi extinguida como ministério, e, conseqüentemente, o cargo de ministro chefe também foi extinguido.

4.4.3 O fim da SEPPIR como ministério: gestão Luislinda Santos (2016 - 2017)

Em 2016, mais mudanças ocorreram. Luislinda Santos assumiu a SEPPIR como secretária especial, em um ano em que a secretaria foi anexada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRJDH) e, posteriormente, ao Ministério da Justiça e Cidadania. Ainda no governo Dilma, a SEPPIR já passava por um processo de desmonte, e todas as pausas, perdas e descontinuidades levariam há um enfraquecimento institucional.

O governo Michel Temer se iniciou oficialmente em 31 de agosto de 2016, porém, antes disso, o mesmo já tinha assumido a presidência como presidente interino decorrente do afastamento da então presidente Dilma. Em sua gestão, Temer conseguiu aprovar a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) nº 241²⁸, conhecida como PEC do Teto dos Gastos Públicos, que limita por 20 anos o exercício financeiro, ou seja, a partir de 2018 “as despesas federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)”²⁹, e as principais consequências desta limitação financeira do setor público ocorrerão na questão social.

Se o governo Lula tinha uma agenda preparada para lidar com essas questões, no governo Dilma as prioridades já não eram mais as mesmas, ainda mais em um contexto de crise. Em 2015 e 2016, a SEPPIR já sentia as consequências de um governo que não tinha a questão racial como prioridade, se é que a questão racial já foi prioridade em algum governo. Quando Michel Temer assumiu era possível vislumbrar um fim próximo, pois a fala de Nilma Gomes apresenta este panorama

Não existe lugar para a diversidade em um governo golpista. Estamos diante de retrocessos e cortes de direitos provocados por um golpe parlamentar, jurídico, midiático, fundamentalista, de classe, gênero, raça e com uma orientação heteronormativa. Apesar dos avanços, negras e negros ainda se

26 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.html. Acessado em 28/03/2019

27 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.html. Acessado em 28/03/2019

28 <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acessado em 29/03/2019

29 <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/521413-PROMULGADA-EMENDA-CONSTITUCIONAL-DO-TETO-DOS-GASTOS-PUBLICOS.html>. Acessado em 29/03/2019

encontram em patamares de profunda desigualdade socioeconômica no Brasil. [...] sobre a população negra recai historicamente a articulação perversa da desigualdade de classe, raça, gênero e região. Portanto, qualquer perda de direitos conquistados, qualquer retrocesso nas políticas sociais atingirá de forma contundente as cidadãs e cidadãos negras e negros.

A extinção da SEPPIR, a perda de status e de orçamento da pauta da igualdade racial e de gênero no atual governo é um retrocesso tremendo. Tudo aquilo que alcançamos ao longo desses 14 anos está sendo invisibilizado e silenciado em poucos meses de governo ilegítimo.³⁰

Após Luislinda Santos a SEPPIR teve como Secretário Nacional Juvenal Araújo Júnior que foi anteriormente Secretário Nacional de Ações Afirmativas e Secretário Nacional de Políticas de Povos Tradicionais. Não foi possível analisar como tem sido a sua gestão, pois a partir de 2017 não há mais RG's disponibilizados. No entanto, a SEPPIR está hierarquicamente ligada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), um ministério cuja ministra, Damares Alves, divulgou em dezembro de 2018, pela assessoria do governo de transição que: “O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos do Governo de transição informa que a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR – será mantida e permanecerá com a mesma nomenclatura, com foco na dignidade da pessoa humana. [...]”³¹. Como apresentado durante o decorrer desta pesquisa a SEPPIR tinha como missão dar protagonismo para a população negra, formular e articular políticas de igualdade racial tendo em mente que a mesma é fruto de anos de luta dos MN's. Quando a ministra Damares Alves em sua fala diz que o foco da SEPPIR permanecerá na dignidade da pessoa humana ela acaba por tirar este papel de protagonismo que os MN's tinham em mente quando lutaram por décadas pela criação de um órgão que olhasse para as demandas do povo negro.

No próximo capítulo será feita uma análise de todos os aspectos apresentados a cima e como tais fatores influenciaram na relação da SEPPIR com os demais ministérios.

³⁰ <http://institutolula.org/somente-quando-lula-assumi-a-presidencia-do-brasil-e-que-a-populacao-negra-teve-suas-demandas-historicas-respeitadas>. Acessado em 29/03/2019.

³¹ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/17/secretaria-de-promocao-da-igualdade-racial-sera-mantida-informa-futura-ministra.ghml> – Acessado em 01/05/2019

5 DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE PIR NO BRASIL

Passados dois anos do contexto apresentado no capítulo anterior, sabe-se que as condições de manutenção da instituição SEPPIR foram sendo ameaçadas por governos de centro-direita que não tinham como prioridade a pauta racial, principalmente em contexto de crise política e econômica. Com o *impeachment* da presidenta Dilma e a entrada de Michel Temer com propostas de cortes de gastos para programas de assistência social e, posteriormente, em 2018, a eleição do presidente Jair Bolsonaro, a SEPPIR passou a correr o risco de ser extinta. Tendo seu fim anunciado em alguns momentos durante a fase de transição de Temer para Bolsonaro.

Durante a constituição deste trabalho, foram realizadas entrevistas com gestores públicos federais a fim de compreender os motivos que tornam importante trazer à discussão a transversalidade como ferramenta de disseminação de uma ideia. Nesta seção será apresentado de que forma a SEPPIR incorpora o conceito de transversalidade para auxiliar nas articulações com os demais ministérios e secretarias, e porque é importante a utilização deste conceito dentro da promoção da igualdade racial.

Conforme apresentado anteriormente, a transversalidade é um instrumento de diálogo horizontal entre distintas instituições para a construção de uma política que consiga contemplar temas complexos, aqueles que abarcam diversas áreas dentro do Estado, como a igualdade racial. Durante todos os anos de construção de uma agenda de igualdade, foram produzidos arranjos para que as políticas de PIR estejam presentes nos programas feitos dentro do poder público. Uma das perguntas feitas aos entrevistados sobre este processo de luta pela inclusão dos temas de PIR dentro de outros ministérios e secretarias buscava entender através do olhar da SEPPIR como era buscar a transversalidade. Diante disso, o Entrevistado A comentou que

“houve vários acordos de cooperação e projetos que dialogassem, por exemplo, com o Ministério da Saúde para a questão de qualificação de quadros ou um termo muito utilizado, a capacitação [de servidores em relação ao tema] [...]. Nestes anos todos, por mais que houve algumas mudanças, houve vários direcionamentos, mudanças de rotas, mas este diálogo com os demais ministérios, eles eram diálogos efetivos com comitês de discussões, com reuniões, com reuniões entre os ministros, com intervenção da própria presidência da república. Então, houve algumas conquistas obviamente, como, por exemplo, o Estatuto da Igualdade Racial (2012/2014). O Estatuto não saiu e não ficou como foi pensando na época pelos movimentos negros, com as reivindicações que os movimentos negros apontavam. Mas como a gente tem que dialogar com o Senado e com a Câmara – nosso Congresso que é parte

da nossa sociedade que tem dificuldade de reconhecer o racismo no Brasil – o Estatuto que saiu foi o Estatuto possível.”

A necessidade, mencionada em capítulos anteriores, de barganhar para conseguir implementar uma política se refere a isso. O Estatuto da Igualdade Racial, por exemplo, não teve em seu texto o resultado desejado por pessoas envolvidas com a temática racial, porém o poder de barganhar daquele momento permitiu a negociação e construção desse “Estatuto possível”. Há diversos atores nesse jogo que não estão familiarizados com a causa, quando um servidor da SEPPIR discute políticas de PIR em outras pastas, além do processo de convencimento da importância do projeto, faz-se necessário, por exemplo, convencer que racismo e, conseqüentemente a desigualdade racial, existem. Esta percepção é de servidores externos a SEPPIR, como o Entrevistado B

“Se o gestor já está sensível ao tema é mais fácil, se ele for aquele servidor que não entende nada sobre a temática, que tem todos os preconceitos do brasileiro médio, aí é realmente muito difícil, muito complicado.”

Mas, também, de servidores internos como analisa o Entrevistado C

“É uma disputa que tem um dimensão técnica, mas ela parte de outro lugar primeiro, as pessoas disputam as políticas de igualdade racial pelo pertencimento que elas têm, por uma compreensão de mundo [...], você lida com um Estado que é majoritariamente branco, não só na cor da pele da pessoa, mas na maneira como ele opera e pensa, você está ali para convencer as pessoas a olharem para outras perspectivas, então, você tem que falar isso na língua deles, não adianta vir com o debate do Abdias [do Nascimento], porque o cara não sabe nem quem é Abdias. Tem que abrir o CadÚnico, rodar um dado estatístico, produzir alguma informação que ainda não foi organizada daquela maneira. Então, é um debate político que se dá de uma maneira técnico burocrático.”

No entanto, nem sempre este olhar mais técnico é capaz de gerar mudanças quando se dialoga com outros ministérios. A SEPPIR possui diversas dificuldades que atrapalham a construção de políticas transversais. Uma das finalidades da SEPPIR é coordenar e acompanhar as políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial³², contudo, muitas vezes a Secretaria não tinha espaço para isso.

³² Disponível em <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/Igualdade%20Racial/institucional/institucional>. Acessado em 10/02/2019.

Os processos não são lógicos, não ocorrem de forma linear; não é porque um tema passa a estar na agenda de governo que ele conseguirá se fortalecer como política a ser implementada. A temática da igualdade racial no Brasil encaixa-se em diversas áreas de atuação de políticas do Estado. Durante a análise dos Relatórios de Gestão (2009 a 2016), foram identificadas as seguintes áreas nas quais a atuação da SEPPIR tem sido extremamente ativa: saúde, educação, trabalho, segurança pública e direitos humanos, diversidade cultural, gênero, juventude, apoio às comunidades quilombolas e combate à intolerância religiosa.

A SEPPIR, assim como outros exemplos de secretarias – Secretaria de Políticas para Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos –, tem apresentado uma dinâmica diferenciada de atuação para lidar com a multidimensionalidade das demandas referente à promoção da igualdade racial (REINAH, 2013). Dito isto, fica claro o porquê de um dos principais trabalhos da SEPPIR ser o de articular, promover e acompanhar a execução de programas em parceria com órgãos públicos, privados, nacionais e internacionais³³.

Nos relatórios da Secretaria, notou-se que há um elemento fundamental na construção de políticas de igualdade racial com outras instituições, e a SEPPIR apresenta grande atuação no papel de disseminação de ideias. É notória uma intensa tentativa de diálogo com outros ministérios do governo federal, estadual e municipal para que ao menos as políticas de igualdade racial sejam incorporadas em seus discursos. Sendo a desigualdade racial no Brasil parte de um amplo processo de exclusão social, seu enfrentamento precisa ir além de um núcleo centralizado do governo (JACCOUD, 2009).

O mais impressionante em toda a atuação que a SEPPIR vem construindo desde 2003 é o “trabalho de formiga” que vem realizando em cada esfera do governo, em cada evento público realizado, em cada política que está sendo pensada. A partir da análise dos relatórios de gestão, é possível observar a batalha que a SEPPIR trava para que ao menos a temática racial esteja presente em qualquer ato público. Para além do papel de formular programas e políticas públicas, a SEPPIR apoia ações, faz publicações, monitora e sensibiliza.

Contudo, e como vimos nos capítulos anteriores, desenvolver essas ações não foi um processo fluido para a SEPPIR. A Secretaria foi criada em março de 2003, após anos de luta dos movimentos negros, porém ela não supria suas expectativas, e o fato de não ser criada como um ministério gerou um mal-estar (GOMES, 2009). Matilde Ribeiro, que viria a ser a primeira ministra da SEPPIR, destaca que “na minha avaliação, essa foi a negociação possível, pois, naquele momento, ainda não cabia credenciar um órgão exclusivamente voltado à população

³³ Medida provisória n. 111, de 2003 e posteriormente a Lei 10.678, de 23 de maio de 2003.

negra conforme foi desenhado pelo Movimento Negro” (SEPPIR, 2018, p. 29). A dificuldade do diálogo para criação da SEPPIR foi notável, o que era perceptível já nas dificuldades enfrentadas nos primeiros dias após instituída a SEPPIR. Conta o Entrevistado E:

A gente já sabia que não seria fácil, porém, a gente teria que se organizar para manter a SEPPIR e fazer com que ela funcionasse. Até porque quando criou a SEPPIR, ela foi criada em estrutura nenhuma [...] A gente foi para Brasília no dia 21 de março de 2003, para instalar e no dia seguinte a Matilde, que era a ministra, estava sozinha na Esplanada. Não tinha uma sala, não tinha uma cadeira, não tinha telefone e nem orçamento, nem nada... era ela [Matilde], a pastinha e a irmã dela. Até arrumarem para que ela se instalasse na FCP, para que as coisas comesçassem a andar. Porque trabalhar com este tema não é uma coisa simples, porque a gente às vezes não dimensiona o poder que este tema traz para o Brasil, tem muito de resistência e de desinformação, mas tem muito de entendimento, de que mexer neste tema é empoderar um grupo que não se quer empoderar.

Esse é um dos problemas que podemos encontrar durante os anos analisados da gestão da SEPPIR: empoderar um grupo que há muitos anos está condicionado a marginalização social, econômica e principalmente política é ameaçar os privilégios de branquitude, conforme discutido nos capítulos anteriores. Talvez por este motivo os servidores que trabalhavam na SEPPIR sentiam que, não apenas seus cargos, mas a própria instituição estava sempre próxima do seu fim. O diálogo para a manutenção das propostas promovidas pela SEPPIR e até mesmo para a permanência da instituição física era extremamente difícil. A seguir, apresento seis razões que podem explicar tal dificuldade.

Primeiro, apesar do fortalecimento institucional que ocorreu nesses 16 anos de gestão, a consolidação ocorrida foi praticamente inexpressiva, insuficiente para que a SEPPIR conseguisse articular com os outros ministérios de igual para igual. Em outras palavras, sempre foi difícil para a SEPPIR tornar a temática da igualdade racial consistente o bastante para que os órgãos públicos gastassem parte do seu orçamento construindo políticas de PIR. Havia os convênios, que nos primeiros anos de gestão foram importantes para inserir o tema nos três níveis de governo, porque eram recursos da SEPPIR repassados para organizações governamentais e não-governamentais (vide capítulo 5). Porém, até o último RG analisado, ainda é possível observar que a SEPPIR continuava fazendo parcerias através de convênios. Será que apenas eles, principalmente através do SINAPIR, eram o suficiente para tornar forte o tema da igualdade racial? Tendo a apostar que não, porque tais ações foram construídas de

forma isolada. Em Theodoro (2008) podemos observar que a tendência da descontinuidade não é de hoje

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 (JACCOUD, 2008, p. 138).

Soma-se a essas três gerações mais uma, de 2010 a 2016, em que iniciativas eram feitas, em sua maioria, de forma desconexa entre si. Por mais que o principal papel da SEPPIR fosse o de articular para promover políticas de igualdade racial, esse papel não estava sendo desenvolvido de forma a contento, e uma das explicações era o baixo fortalecimento institucional da Secretaria. Segundo o Entrevistado B, que fazia parte do Ministério do Planejamento, mas mantinha relações institucionais com a SEPPIR, a resposta sobre a pergunta de expectativas da institucionalização da SEPPIR foi

Eu tinha a expectativa que ela [SEPPIR] seria mais forte institucionalmente falando, eu imaginei que na hora que você fala status de ministério, para quem está fora [do setor público], que não teve essa experiência por dentro, eu imaginei que seria tão forte quanto um MEC, quanto o MS. Eu não tinha noção que existiam ministérios fortes e ministérios não tão fortes assim. Então, eu tinha a expectativa que ela [SEPPIR] conseguiria influenciar o debate dentro da administração pública de forma mais forte e aí eu percebi que não, já antes de entrar no serviço público eu estava percebendo que infelizmente não era tão fácil assim.

A segunda dificuldade para a permanência da SEPPIR diz respeito à falta de recursos. Durante a análise dos relatórios de gestão, continuamente esse problema era destacado, a falta de recursos, que também foi reportado pelos sete entrevistados. Apesar da SEPPIR ser uma Secretaria com status de ministério, na maior parte dos anos analisados, o baixo recurso financeiro foi um importante fator que dificultava o diálogo com os demais ministérios. O Entrevistado D destacou que:

Nós [SEPPIR] não temos como no Ministério da Saúde milhares de pessoas, nem o MEC, a gente não é isso, temos que convencer esses caras. O papel da SEPPIR é conceber, desenhar, de preferência junto

com outro órgão. [...] O problema é que a SEPPIR não tem recurso, então, a gente tem que convencer eles a utilizarem seus recursos para isso, a gente tem que estar com eles na hora que eles fizerem o orçamento para o próximo ano, e a gente não conseguia isso.

Contudo, como o orçamento da SEPPIR era baixo, o Entrevistado C destaca que

Para a SEPPIR é uma negociação assimétrica, porque negociar com um ministério que tem o orçamento de 5 e 10 bilhões e que quer gastar este dinheiro com seus projetos [...]. Uma disputa muito forte que fazíamos era institucionalizar áreas de igualdade racial nos ministérios, porque aí o ministério começa a fazer o debate de igualdade racial por ele mesmo, aí a negociação é diferente, porque se existe algum grau de institucionalidade da política lá dentro, você consegue realizar demandas para a política a partir da lógica de funcionamento daquele ministério que é diferente de você chegar e dizer faz uma coisa nova aí para a gente.

Já o Entrevistado F ressaltou inclusive que essa escassez de recursos interferia diretamente na formulação e implementação das políticas de PIR

[...] tem um grande problema na formulação e na implementação das políticas de igualdade racial para a sua efetividade que é o fato de a SEPPIR não ter orçamento. Então, toda a dotação orçamentária é normalmente para estas grandes políticas, as duas maiores são saúde e educação, que elas acabam sendo algo que é posse do ministério da educação e da saúde. [...] Giovanni Harvey [secretário executivo], ele tinha um discurso que dizia assim: a gente deveria parar de falar que a SEPPIR tem o menor orçamento da esplanada, porque na verdade o orçamento para igualdade racial que o ministério da educação tem e que a saúde tem, por exemplo, são os orçamentos da SEPPIR. Mas na verdade não, porque eles fazem isso porque eles querem, não porque a gente manda, na verdade, justamente pelo fato de não ser a gente que fornece esse dinheiro, faz com que a política dependa principalmente deste diálogo no nível político, não necessariamente do técnico, e que é muito frágil em termos de continuidade e também te demonstra a dependência de uma mão forte.

Por essas razões, a falta de recursos financeiros é considerada a segunda dificuldade em fazer com que a SEPPIR consiga dar continuidade a suas ações e, por consequência, na sua permanência como órgão de promoção da igualdade racial na esplanada.

Terceiro, ainda que não fique claro como seria a configuração da composição ideal dos servidores da SEPPIR, e não cabe a este estudo tal definição, o excesso de militantes dentro da Secretaria e o baixo número de pessoas técnicas trabalhando na gestão pode ser apontado como uma dificuldade dentro das rotinas administrativas internas e externas.

Os movimentos negros, apesar de cruciais para a criação de uma narrativa de contestação da desigualdade racial sofrida pelo negro, têm, de certo modo, “dificultado” processos, principalmente pela desigualdade com que as duas partes (militantes *versus* quadro técnico) estão distribuídas na SEPPIR. Através das entrevistas, percebe-se que inicialmente o corpo de servidores da Secretaria tinha por predominância militantes, e que deveria existir uma equidade. O Entrevistado D diz que:

Ao contrário da SPM e SDH, onde os militantes que foram para dentro dessas Secretarias foram militantes com certa experiência e qualificação no serviço público, o mesmo não aconteceu com a SEPPIR. O quadro da SEPPIR foi composto por gente de fora e com DASs [...] Só que os quadros de militantes da SEPPIR não conheciam, não tinham a menor experiência com a administração pública, não era o mesmo das SPM e SDH. Então, nós sofremos muito inicialmente com esta falta de experiência, na contratação e no desenho das pessoas. Optou-se por um quadro mais políticos do que técnico. Só que os quadros políticos tinham que ter uma expertise técnica e não teve neste começo. Isso foi até pelo menos, na minha leitura, a gestão da Luiza, e eu falei isso para ela, “nós precisamos de gente técnica aqui”. Então, foi a primeira vez que a gente pediu gestores e chegaram gestores para gente, começamos a ter um corpo técnico, em 2011.

Porém, nos últimos anos, a SEPPIR perdeu a militância, ao mesmo tempo que vem perdendo poder institucional³⁴. Para o Entrevistado C, estes pontos estão diretamente relacionados:

Se for falar pelo trabalho que a SEPPIR desenvolveu, não tem argumento técnico que justifique a eliminação da SEPPIR. Enquanto institucionalidade do Estado, mas o que define é outro lugar, é outra disputa, então a SEPPIR só existe por causa do movimento negro. E agora a SEPPIR é um órgão caolho, porque não tem pessoas do movimento negro dentro da SEPPIR. Não adianta colocar 500 técnicos, essa galera não entende nada. Quando eu estava lá, [...] a então ministra Luiza, Edson, Cardoso, Renata, Mônica, Gevania, Silvanir, essas pessoas que davam vida para a política de igualdade racial, que era um pessoal que tinha pré-requisitos técnicos associados a uma outra perspectiva, a um outro lugar de fala. A Luiza tem doutorado nos Estados Unidos, mas participou por décadas do movimento negro. Isso é fundamental, porque tem muitas armadilhas dentro do Estado.

³⁴ Durante a realização das entrevistas, entre os dias 10 e 14 de dezembro de 2018, durante a fase de transição do governo Michel Temer e Jair Bolsonaro, em reuniões internas, foi dito que a SEPPIR não seria mais uma secretaria especial (lembrando que a mesma já não tinha o *status* de ministério). Tal especulação acarretou nos entrevistados a certeza que, assim que Jair Bolsonaro tomasse posse, a SEPPIR deixaria de existir, o que não aconteceu, mas naquele momento tal preocupação transpareceu no discurso dos entrevistados.

A quarta dificuldade é a falta de um sistema de monitoramento interno que de fato funcione, ou seja, não basta apenas existir, mesmo porque, a SEPPIR chegou a ter um sistema interno, mas que deixou de ser atualizado. Até que o mesmo fosse criado, constantemente era possível observar nos RG's a necessidade que a SEPPIR tinha por tal ferramenta. A sistematização de informações permitia, além do monitoramento das ações desenvolvidas pela SEPPIR, a possibilidade de avaliar o que foi feito, como dito pelo Entrevistado D:

O que eu queria era fazer um sistema de acompanhamento e gestão não só interno, mas também das políticas dos ministérios. [...] De forma que a SEPPIR virasse uma referência para os estudiosos da questão com conjunto de dados, de georeferenciamento, bem bacana. E foi feito e foi tão bem feito, isso na época que o pessoal do BIRD gostou, e uma das pessoas que trabalhavam para gente, trabalha no BIRD até hoje fazendo lá, e o daqui parou. Quer dizer, o nosso que foi referência para o BIRD parou, as pessoas que entraram não entenderam bem a ideia, não sei, enfim, a ideia não foi para frente. A ideia qual era? A gente ter um monitoramento para fora, este monitoramento ia não só balizar as pessoas ("Ah eu quero estudar igualdade racial." "Entra no DATA SEPPIR") [...] A gente precisa de dados, aquele sistema não foi feito só para a gente ficar brincando lá dentro, é um sistema para dotar a SEPPIR de um conjunto de informações que fizesse com que nós fôssemos às reuniões com as ministras e os secretários executivos ou as reuniões técnicas falando o que é preciso fazer [...] São esses os dados, por outro lado, tem um estatuto que está dizendo que você [outro ministério] tem que fazer isso e isso. Então, vamos juntar isso tudo aqui e fazer uma política?"

A quinta dificuldade é a de descontinuidade de hierarquia, ou melhor dizendo, durante o período analisado, a SEPPIR foi ministério, mas também foi secretaria especial, e também foi órgão vinculado à presidência da república. Além disso, durante o período analisado, a Secretaria já esteve vinculada ao Ministério da Justiça e ao Ministério dos Direitos Humanos como secretaria especial. O problema dessas mudanças institucionais são as descontinuidades e pausas das ações desenvolvidas pela SEPPIR, assim como ressaltou o Entrevistado B:

Eu acho que o melhor arranjo era a SEPPIR sob o guarda-chuva da presidência da república, porque, primeiro, de todas as dificuldades, se gastou muito tempo falando em estrutura, mudando o corpo político, de secretário, diretores... se você está na secretaria, se a secretaria é vinculada à Presidência da República, sua assessoria jurídica é uma, sua assessoria de planejamento é uma, enfim, quando você muda, altera completamente estas interlocuções. Aí você muda para um ministro que não necessariamente é sensível a esta pauta ou queria esta pauta, quer trabalhar com esta estrutura. Em novembro de 2015 saiu a MP que criava o MDH, e aí quando o Temer entrou, seis meses depois, você vive uma nova estrutura e levou ainda a SEPPIR ao MJ.

Depois, saíram novamente, enfim, na realidade você congela muitas políticas. Aquelas políticas, aquelas iniciativas que são executadas diretamente pela SEPPIR, elas são prejudicadas e aquelas que estão alocadas em outros ministérios via interlocução da SEPPIR elas se fragilizam, não são necessariamente interrompidas, mas você perde totalmente a interlocução [...] é realmente muito difícil. E este foi o mesmo período que se perdeu gente, que se perdeu cargo, fragilizou politicamente, perdeu orçamento, assim, tragédia, a partir de 2015 foi uma tragédia.

Houve diversos esforços por parte das gestões da SEPPIR pela consolidação de uma política de PIR, porém, como vimos, não se faz políticas públicas sozinho, ainda mais temas complexos como igualdade racial. Os servidores da SEPPIR tinham um papel muito anterior ao de formulação a desempenhar: convencer sobre a importância de se fazer uma política pública sobre determinado tema. Este processo exigiu e ainda exige poder de convencer e barganhar com outras pastas uma agenda que, infelizmente, para muitos, não é prioridade.

Por fim, a sexta dificuldade é o racismo institucional, que, indiretamente, acaba por alcançar todas as dificuldades citadas anteriormente. Esse tipo de racismo atua no nível das instituições, historicamente geridas por pessoas brancas e ricas que carregam em sua história os privilégios de branquitude. Órgãos como a SEPPIR ou até mesmo temas que representam uma ameaça a estes privilégios acabam sendo sucateados. Com isso, pouco orçamento e recursos são oferecidos, ocorre a deslegitimação do tema e, conseqüentemente, a população negra acaba sofrendo, como sofre, com as não-ações do Estado para promover a igualdade racial.

Desta forma, era exigido dos servidores da SEPPIR desempenhar um papel de base, de convencimento de que ainda existe racismo e da importância de produzir políticas de igualdade racial. Não cabia ao ministério pensar se iria ou não desenvolver ações de redução das desigualdades raciais, porque este tema não deveria ser passível a questionamentos (SEPPIR, 2018), mas não era bem assim que as ações transcorriam, como conta o Entrevistado B:

Então, a SEPPIR tem pouco orçamento, porque sempre se imaginou ela fazendo articulação [...] o que fragiliza a SEPPIR é que não houve um convencimento dentro do governo federal, dentro da administração pública federal da necessidade de você trabalhar com o recorte de igualdade racial. [...] Igualdade racial é um tema mais polêmico, o brasileiro tem muito mais dificuldade de ver o racismo do que ver o machismo, por exemplo. [...] O que faltou foi não ter trabalhado [o tema de racismo e igualdade racial] para dentro, de convencer 600 mil servidores da Esplanada o porquê da existência da SEPPIR, o que era

racismo, tirar o servidor público desta noção do brasileiro médio de que estamos ainda em uma democracia racial [...].

O Entrevistado F complementa:

Quando a gente vai falar com um ministério que não conhece a questão, normalmente, de início, a gente é ignorado, e só depois de muita insistência, porque é quase como um ato de educar o outro do que a SEPPIR tem que fazer na esplanada, um movimento interno, para conseguir ter alguma entrada. Eu lembro que quando a Nilma assumiu, ela pediu para conversar com todos os ministros, sem exceção, o que mais demorou foi o do MS. [...] A gente ainda vive em um Estado muito racista, que precisa ser ensinado o básico e isso toma tempo. Com certeza a SEPPIR poderia ter avançado em muito mais coisas se ela não tivesse que, em cada ministério, explicar a importância das políticas de igualdade racial, porque é muito cansativo você ter que em toda reunião explicar aquilo. [...]

Portanto, as políticas de PIR que a SEPPIR conseguiu articular – atualmente insuficientes para reduzir ou até mesmo reverter o quadro social da população negra no Brasil – foram realizadas com inúmeras dificuldades. Dentre elas, baixo recurso financeiro; reduzido quadro de servidores; deficitárias ferramentas de controle e monitoramento de ações desenvolvidas pelo Estado em relação ao tema; e baixa adesão por parte do Estado em compreender a importância política, econômica e cultural de fazer políticas públicas de PIR de forma continuada, como uma questão não apenas de governo, mas de Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Escravidão, segregação espacial, econômica e social do negro, políticas de branqueamento, miscigenação e democracia racial. Estes são alguns dos fatores que fizeram com que grande parte da população negra permanecesse em zonas de vulnerabilidade social. Os movimentos negros lutaram por várias décadas para que o tema da igualdade racial passasse a integrar a agenda de governo. No contexto do fim da ditadura militar, a abertura política e o processo de redemocratização possibilitaram que a sociedade civil exigisse do Estado maior atenção a problemas sociais de diversos âmbitos, dentre eles as pautas dos movimentos negros. Estes, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, passaram a atuar de forma mais incisiva com o objetivo de que o Estado reconhecesse a desigualdade racial como um problema. No mesmo período, eventos nacionais e internacionais reforçaram a necessidade da criação de uma instituição capaz de tratar do problema racial no Brasil.

No Brasil, a entrada para a agenda das políticas de PIR é um processo relativamente recente e que ainda está em construção. “Embora demandadas historicamente, as políticas com presunção de enfrentamento da realidade de discriminação racial e étnica são desenvolvidas pelo poder executivo apenas a partir dos anos de 1980” (Ribeiro, 2014, p. 208). Dessa forma, é possível observar a partir desse período o que seria o começo da institucionalização de órgãos que passariam a olhar para as reivindicações da população negra, tanto a nível municipal e estadual, quanto a nível federal (RIBEIRO, 2014).

Os anos 2000 urgiam pelo “fortalecimento das ações afirmativas e para a construção de um projeto mais estruturado de combate ao racismo” (Theodoro, 2008, p. 140), e a SEPPIR viria a ser um adensamento da ação pública nesta área (JACCOUD, 2009),

justifica-se a existência de uma Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial pelo fato de que a população negra apresenta indicadores sociais inferiores aos da população branca. A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR foi criada para enfrentar o racismo que vitimiza a população negra e promover a igualdade racial por meio da criação de oportunidades, fortalecendo assim a democracia brasileira” (SEPPIR, 2016, p. 13).

Ao longo deste trabalho, me propus a destacar a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, suas articulações para promoção da igualdade racial e os desafios enfrentados em busca desse objetivo. Para isso, analisei também os relatórios de gestão da SEPPIR entre 2003 e 2016, mapeando suas virtudes e fraquezas.

Nesse percurso, foi possível perceber as diferentes visões dos ministros e secretários à frente da SEPPIR, e como suas visões influenciaram os rumos tomados pela Secretaria. Os primeiros anos foram marcados por delimitações de estrutura, seguidos por momentos de aumento do volume de convênios, com os estados e municípios, e enfrentamento de problemas administrativos, como falta de pessoal especializado, baixo orçamento e falta de um sistema de controle e monitoramento. Posteriormente percebe-se uma mudança do *modus operandi* da SEPPIR, com certo amadurecimento da instituição e maior clareza de suas ações, interrompidas, no entanto, por um contexto político e econômico desfavorável com o *impeachment* da presidente Dilma.

Não foi surpresa deparar-me com aspectos que se reproduzem há décadas, como o racismo institucional, um dos principais motivos da paralisação de avanços da Secretaria alinhado à falta de recursos para as questões sociais. Por outro lado, é importante ressaltar que, em certa medida, a Secretaria conseguiu realizar parte das ações às quais se propôs, buscando sempre respeitar três aspectos: ser democrática, com uma atuação transversal e descentralizada.

A atuação transversalizada da SEPPIR para a implementação de políticas de PIR durante seus anos como secretaria, secretaria com *status* de ministério ou até mesmo quando nomeada ministério, foi de construção coletiva junto aos demais órgãos públicos para que houvesse uma sensibilização do tema racial e, assim, estivesse presente em diversas áreas de atuação do Estado (saúde, educação, seguridade social, emprego, entre outros) e em outras esferas do governo (federal, estadual e municipal). Foi observado durante a construção desta pesquisa que grande parte das políticas de PIR desenvolvidas pela SEPPIR foram implementadas por outros ministérios/secretarias criando um ambiente de co-responsabilização pela política.

Ao longo dos anos e em gestões estruturalmente diferentes, a SEPPIR se adaptou aos contextos e tentou superar limitações, o que demonstra a força motriz de uma instituição que muitas vezes se mostrou frágil aos problemas estruturais que o Brasil ainda enfrenta quando o tema é igualdade racial. Infelizmente, a SEPPIR não conseguiu, em todos esses anos de atuação, firmar-se como uma instituição forte – ela foi secretaria com status de ministério, ministério e, enfim, nos últimos anos, secretaria especial anexa a dois ministérios distintos. Porém, é inegável que durante estes anos ela passou por um processo de aprendizagem e amadurecimento institucional. Entre os fatores que nutrem esses pontos, temos: utilização do PPA como ferramenta norteadora das ações e metas a serem desenvolvidas pela SEPPIR; criação de sistemas de controle e monitoramento dos programas que estavam sendo implementados após

alguns anos de SEPPIR; disponibilização de cursos de capacitação aos servidores públicos para trabalharem de forma eficaz a temática de igualdade racial; e constante busca por inserir o tema nas pastas de diferentes órgãos públicos por meio da articulação.

Mesmo com aprendizagem e amadurecimento institucional, a missão da SEPPIR foi dificultada pela baixa receptividade dos demais órgãos públicos para incorporar em seus programas o recorte racial. Os seis pontos a serem destacados são: fortalecimento institucional incipiente, escassez de recursos, dificuldade em estruturar a melhor composição do quadro de servidores da SEPPIR (militantes *versus* técnicos), racismo institucional e descontinuidade hierárquica.

Apesar dos avanços sociais nos contextos dos governos Lula e Dilma e da inclusão da temática na agenda governamental após pressões dos movimentos negros, a questão da desigualdade racial que perpassa o Brasil impede seus avanços e nunca foi vista como prioridade do Estado. Atualmente, com a instauração de um governo de extrema direita, ocorre ainda o estranho fenômeno de desvalorização das questões sociais e de raça. Após a eleição do presidente Jair Bolsonaro, a extinção da SEPPIR passou a ser um risco.

A SEPPIR enfrentou e ainda enfrenta muitas barreiras, deixou em diversos momentos de realizar muitos projetos por questões estruturais, financeiras e ideológicas. Porém se há algo que não mudou ao longo dos anos foi a necessidade da existência da Secretaria para combater o racismo estrutural e diminuir o abismo racial no qual o Brasil vinha despencando lentamente. Em relação à pergunta: qual futuro está reservado à SEPPIR? Parece incerto respondê-la. Entretanto, todos os processos construídos até o presente momento são ganhos e a história da SEPPIR não poderá ser apagada ou silenciada. Pois, apesar dos últimos acontecimentos, uma das maiores conquistas da SEPPIR foi articular em outras secretarias e ministérios a importância da temática da igualdade racial, e demonstrar como avanços podem ser efetuados quando o conceito de transversalidade é inserido de maneira efetiva para temas que exigem atuação conjunta de diversos setores do Estado, como a igualdade racial.

Referências³⁵

ALVES; Zélia Maria M. B., SILVA; Maria Helena G. F. Dias. Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. FFCLRP – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, fev/jul, 1992,

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Luciana Lima Costa (org). Avanços e Perspectivas da Gestão Públicas nos Estados. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2008.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise no governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. Revista de Economia Contemporânea, nº especial, 2017: p. 1-63.

BAUMGARTNER; Frank R, JONES; Bryan D. Agendas and instability, in American politics. Chicago, University of Chicago Press: 1993.

BLUMER, Herbert. Preconceito de Raça como Sentido de Posição de Grupo. Plural, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 20.1, pp. 145-154, 2013.

BRASIL. Decreto nº 4.884 de novembro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4885.htm

BRASIL. Decreto nº 6.509 de julho de 2008. Dá nova redação do Decreto nº 4.885, de novembro de 2003, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, e dá putras prividências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6509.htm

BRASIL. Decreto nº 8.136 de novembro de 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº12.288, de 20 de julho de 2010.

³⁵ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8136.htm.

BRASIL. Lei nº 1.390 de julho de 1951. Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1390-3-julho-1951-361802-normaatualizada-pl.html>

BRASIL. Lei nº 7.716 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7716.htm.

BRASIL. Lei nº 10.639 de janeiro de 2003. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm

BRASIL. Lei nº 10.678 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.678.htm

BRASIL. Lei nº 13.266 de abril de 2016. Extingue e transforma cargos públicos; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm

BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e a direita libera e dependente. Novos Estudos, ed. 95, 2012.

CARMICHAEL, Stokely & HAMILTON, Charles. Black Power: The Politics of Liberation in America. nº ed. 3. Harmondsworth, Pelican Books, 1969.

CARDOSO, Lourenço. Branquitude acrítica e crítica: A supremacia racial e o branco anti-racista. *Rev.latinoam.cienc.soc.niñez.juv* [online]. 2010, vol.8, n.1, pp.607-630. Disponível em:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-715X2010000100028&script=sci_abstract&tlng=pt. Acessado em 15/02/2019.

DE PAULA, Marilene. A promoção da igualdade racial na era Lula. Fundação Heinrich Boll. 2010. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/Livro_Lula_Internet_5.pdf. Acessado em 15/02/2018.

DE PAULA; Marilene, HERINGER; Rosana (orgs.). Caminhos Convergentes: Estado e Sociedade na Superação das Desigualdades Raciais no Brasil. Fundação Heinrich Böll e ActionAid, Rio de Janeiro, 2009.

DWECK, Ester; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A políticas fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3532&tp=a>.

DOMINGUES, Petrônio. Uma história não contada. Negro, racismo e trabalho no pós-abolição em São Paulo (1889-1930). Dissertação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. Movimento da Negritude: uma breve reconstrução histórica. Revista de Ciências Sociais, Londrina, Mediações, v. 10, nº1, jan/jun, 2005.

_____. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. Revista Tempo, Rio de Janeiro, v. 12, nº 23, 2007.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. *Os estabelecidos e os outsiders*: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

FERNANDES, Florestan. Circuito Fechado. Segunda edição. Editora Hucitec. 1976.

GERHARDT; Tatiane Engel, SILVEIRA; Denise Tolfo (orgs). Métodos de Pesquisa. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado. O movimento negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a igualdade racial no Brasil. Dissertação (Mestrado em Administração Públicas e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

IANNI, Octavio. Raças e classes sociais no Brasil. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

IBGE. Política Nacional de saúde integral da população negra: uma política do SUS. 3ª edição. Ministério da Saúde. Brasília: 2017.

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise – edição especial nº 13. 2007. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5776&Itemid=9.

_____. Avanços e Desafios da Transversalidade nas Políticas Públicas Federais Voltadas para Minorias. In: IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, v. 3. Brasília: Ipea, 2009, p. 779-795.

IPEA; FBSP. Atlas da violência 2018. Rio de Janeiro, junho de 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=432

IPEA; INCT. A nova plataforma da vulnerabilidade social: primeiros resultados do índice de vulnerabilidade social para a série histórica do PNAD (2011-2015) e desagregação por sexo, cor e situação de domicílio – relatório institucional. Rio de Janeiro: 2018.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

JACCOUD, Luciana (org.). A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, 2009.

HOWLET, RAMESH & PERL. Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Editora Campus. 3ª edição. 2013.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson New International Edition. 2ª edição. 2014.

LIMA, Márcia. Desigualdades Raciais e Políticas Públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos*, v. 29, nº 2, julho, 2010.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

_____. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio (orgs.). Políticas Públicas como Campo Multidisciplinar. Editora Fiocruz, Editora Unesp. 2013.

OLIVEIRA, Alicianne Golçalves. A questão racial na esfera pública (virtual): a experiência da secretaria de políticas de promoção da igualdade racial no governo Dilma Rousseff. Dissertação (Mestrado em Comunicação, do Instituto de Cultura e Arte) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

PACHECO, Regina Silva. A agenda da Nova Gestão Pública. In: Burocracia e Política no Brasil: desafios para a democracia no século XXI. LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES E FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Brasil Sem Racismo - Programa de Governos 2002, Coligação Lula Presidente. <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/brasilsemracismo.pdf> - acessado em 12/01/2019

PNUD; IPEA; FJP. Desenvolvimento Humano para Além das Médias: 2017. – Brasília: 2017.

REINACH, Sofia. Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial. Dissertação de Mestrado, FGV. São Paulo: 2013.

RIBEIRO, Matilde. Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil (1986-2010). Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RODRIGUES, Denise C. dos S. Direitos Humanos e a Questão Racial na Constituição Federal de 1988: do discurso às práticas sociais. Dissertação de Mestrado, FFLCH, USP, 2010.

SABATIER Paul A, MAZMANIAN; Daniel A. Implementation and public policy. Chicago: Scott Foresman, 1983.

SADIM, Tatiana Lemos. A nova configuração do programa travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido? Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

SANTOS, Ivair Augusto. *O Movimento Negro e o Estado (1983-1987): o caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Governo de São Paulo*. 2001. 188 folhas. Dissertação de Mestrado: ciência Política. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SANTOS, Sales Augusto dos; SANTOS, João Vitor Moreno dos; e BERTÚLIO, Dora Lúcia. O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010. Brasília, 2011. Brasília: INESC, 2011.

SEPPIR. Relatório de Gestão: 2003 – 2006. Brasília: 2007.

_____. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2009. Brasília: 2010.

_____. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2010. Brasília: 2011.

_____. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Brasília: 2012.

_____. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2012. Brasília: 2013 a.

_____. Guia de Implementação do Estatuto da Igualdade Racial: estados, distrito federal e municípios. Brasília, 2013.

_____. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2013. Brasília: 2014.

_____. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Brasília: 2015.

_____. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2015. Brasília: 2016.

_____. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2016. Brasília: 2017.

_____. Promovendo a Igualdade Racial: para um Brasil sem Racismo. Editora IABS. 1ª edição. Brasília: 2018.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. IX Congresso Internacional do CLAD Sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 2004, Madri, *Anais...* Disponível em: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0049633>. Acesso em: 08 de janeiro de 2019.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas. ENANPAD. Rio de Janeiro/RJ 04 a 07 de setembro de 2011. <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf> Acesso em: 08 de janeiro de 2019.

THEODORO, Mario (org.). As Políticas Públicas e a Desigualdade Racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Ed. 1. Brasília, 2008.

THEODORO, Mario. Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil Contemporâneo. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. V.8 N.1 P. 205-219. Brasília, 2014.

VIEIRA, Vinícius Rodrigues. Democracia racial, do discurso à realidade: Caminhos para a superação das desigualdades sociorraciais brasileiras. São Paulo: Paulus, 2008.

WINTER, 2010. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: Administração Pública – coletânea ENAP. Organizadores: Peters e Pierre Editora UNESP.

Roteiro de Entrevista

1. Quais expectativas foram geradas quando, enfim, institucionalizou-se uma Secretaria cujo foco é a população negra?
2. É possível considerar que a temática da igualdade racial já está consolidada e que o Estado assumiu o papel de interventor?
3. Sobre as finalidades da SEPPIR muito se lê sobre formular, coordenar, monitorar e, principalmente, articular. Como a implementação de políticas de PIR entra neste processo?
4. Ao ler os relatórios de gestão (2009-2016) pude observar diversos aspectos negativos dentro da SEPPIR, três são mais latentes: alta rotatividade de funcionários, baixo orçamento, falta ou falha de um sistema interno de monitoramento do que de fato vem sendo executado. Fica claro que isto afeta diretamente no que a SEPPIR faz e no que a mesma poderia fazer. Como as mudanças de status da Secretaria poderia diminuir esta dificuldade de gestão interna?
5. Qual foi o principal sentimento quando a SEPPIR deixou de ficar sob o guarda-chuva da Secretaria Geral da Presidência da República?
6. Como o processo de disputa temática de um tema tão transversal vem sendo construído ao longo dos anos da criação da SEPPIR?
7. Com a criação da SEPPIR é inegável o aumento de ações construídas com foco na igualdade racial, a grande maioria das políticas/programas implementadas são em parcerias com outros ministérios, de que maneira estas parcerias reduz a autonomia da SEPPIR?
8. Os Movimentos Negros foram importantes atores políticos para a criação da SEPPIR e construção de pautas, ainda hoje o mesmo é ator ativo na implementação de PIR?
9. Com o impeachment da Dilma e agora a eleição do Bolsonaro quais são as expectativas para a SEPPIR e para as políticas de PIR?