TEXTO PARA DISCUSSÃO

2662

POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL: TRAJETÓRIAS E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO GOVERNO FEDERAL DE 2000 A 2014

Tatiana Dias Silva
Paulo Du Pin Calmon
Suylan de Almeida Midlej e Silva

ipea

2662
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, junho de 2021

POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL: TRAJETÓRIAS E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO GOVERNO FEDERAL DE 2000 A 2014[1]

Tatiana Dias Silva[2]
Paulo Du Pin Calmon[3]
Suylan de Almeida Midlej e Silva[4]

1. Este texto é um extrato da tese de doutorado de Tatiana Dias Silva, intitulada *Mudança Institucional, Discurso e Instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014*, de 2019, que contou com a orientação dos coautores desta versão.
2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutora em administração pela Universidade de Brasília (UnB).
3. Professor do Instituto de Ciência Política (Ipol) da UnB; e doutor em políticas públicas pela University of Texas System.
4. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UnB; e doutora em sociologia pela UnB.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
André Reis Diniz

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z18.
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2662

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 MUDANÇA INSTITUCIONAL: INSTITUIÇÕES, DISCURSO E POLÍTICAS PÚBLICAS 9

3 DELINEAMENTO DE PESQUISA 15

4 LINHA DO TEMPO: TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL.....23

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....99

REFERÊNCIAS 107

SINOPSE

Este texto teve como objetivo investigar como as políticas públicas de igualdade racial foram inseridas na agenda governamental e implementadas em 2014 no governo federal brasileiro. A estratégia de pesquisa foi o estudo de caso, utilizando-se de *process tracing* para análise dos fatos no período em tela. Com base nesse instrumental, foi desenvolvida linha do tempo, composta de três períodos e uma seção de antecedentes. O primeiro período (2000 a 2002) refere-se ao momento de preparação para a Conferência de Durban em 2001 e seus efeitos imediatos. No segundo período (2003-2009), verifica-se a institucionalização da política de igualdade racial no governo federal, marcada pela ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e a criação de instância em nível ministerial para o tema (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir). O último período (2010-2014) incorpora a fase de consolidação da política, em que foram desenvolvidas normativas e decisões que estabeleceram a legitimidade das medidas e permitiram sua expansão. Para investigar cada período em relação aos objetivos, questões e pressupostos enunciados, a pesquisa foi dividida em três etapas não lineares. Na primeira etapa, o foco é traçar a linha do tempo, com os principais acontecimentos de cada período e com os mecanismos causais principais que conduziram a mudança. A segunda etapa tem como foco qualificar a mudança institucional, caracterizando seus principais aspectos. Na terceira etapa, procura-se identificar como as categorias atores, contexto e instituições se comportaram no processo de mudança institucional. A investigação se baseou em pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas. Conclui-se que o processo de inserção das políticas de igualdade racial no governo federal brasileiro no período de 2000 a 2014 foi promovido por mecanismos causais como a pressão internacional, o tensionamento institucional e a validação normativa, configurando uma trajetória de mudança institucional em camadas, que se precipitou também para processos de mudança por conversão e por desvio.

Palavras-chave: igualdade racial; mudança institucional; mecanismos causais; *process tracing*.

ABSTRACT

This text investigates how public policies focused on racial equality were inserted in the governmental agenda and how they were implemented by the Brazilian federal government from 2000 to 2014. The research strategy was a case study, using process tracing to analyze the facts in this period. Based on this tool, a timeline was developed, consisting of three periods and a background section. The first period (2000 to 2002) refers to the time of preparation for the Durban Conference in 2001 and its immediate effects. In the second period (2003-2009), the institutionalization of the racial equality policy within the federal government was marked by the rise of the government of the Workers' Party (PT) and by the creation of a dedicated department on ministerial level – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (the Secretariat of Policies for the Promotion of Racial Equality). The last period (2010-2014) incorporates the policy consolidation, in which developed norms and decisions established the legitimacy of the undertaken policies and allowed their expansion. To investigate each period in relation to the stated aims, questions and assumptions, the research was divided into three non-linear steps. In the first stage, the focus is to trace the timeline, with the main events of each period and with the main causal mechanisms that led to the institutional change. The second stage focuses on qualifying the institutional change, characterizing its main aspects. In the third stage, it tries to identify how the categories of the various protagonists, contexts and institutions acted in the process of institutional change. The investigation was based on documental, bibliographical and interview research. It is concluded that the process of insertion of racial equality policies in the Brazilian federal government in the period from 2000 to 2014 was promoted by causal mechanisms such as international pressure, institutional tension and normative validation, configuring a layered institutional change trajectory, which also lead towards processes of change by conversion and by drift.

Keywords: racial equality; institutional change; causal mechanisms; process tracing.

1 INTRODUÇÃO

O foco deste texto é o processo de mudança institucional que se desenvolveu a partir da inserção da política pública de igualdade racial na agenda do governo federal. O tema é abordado por meio da perspectiva de uma mudança gradual e transformativa, a partir do referencial teórico no novo institucionalismo, especialmente o histórico de segunda geração, embora outros aspectos da mudança tenham feito parte do arcabouço completo da investigação.

O texto tem como objetivo analisar como se deu a inserção da pauta sobre igualdade racial no governo federal brasileiro a partir dos anos 2000. A questão se mostra relevante porque, historicamente, o Estado brasileiro negou a existência do racismo ou apenas se ateve, de forma limitada, à atuação repressiva ou de valorização da matriz cultural. O enfrentamento direto às desigualdades raciais não era um problema na agenda governamental.

O racismo e as desigualdades vivenciadas pela população negra no país permaneceram, pós-abolição, como marcas estruturais na sociedade brasileira. Quando o racismo científico cedeu espaço ao elogio à mestiçagem, o autoengano encontrou no mito da democracia racial terreno fértil para sustentar um projeto de branqueamento alicerçado em estratificação social baseada na cor da pele. A despeito das relevantes desigualdades entre condições de vida de negros e brancos, evidenciadas nos indicadores sociais, nos espaços sociais segregados ou na discriminação ativa na interação social, a alusão à democracia racial permanecia hegemônica.

Por conseguinte, ausente do debate governamental por muito tempo, a promoção de equidade de condições e resultados para a população negra constituía-se em uma não questão para sucessivos governos. Ao negligenciar o assunto e reforçar o mito da democracia racial, o racismo e a desigualdade racial ou não eram percebidos como um problema (Kingdon, 2011), ou a ação governamental, não raro, voltava-se a agravar as condições de vida da população negra, direta ou indiretamente.

A inclusão dessa temática na agenda pública e governamental contou com considerável e persistente mobilização dos movimentos sociais negros e de aliados conquistados ao longo do tempo (Rios, 2012). A atuação do governo brasileiro

restringia-se, ainda de modo insuficiente e somente de forma reativa, a ações nos campos repressivos, contra a discriminação racial ou, mais tarde, culturalista, em relação à valorização da cultura negra. As expressivas desigualdades nas condições de vida de brancos e negros ou eram ignoradas, ou relegadas ao plano das desigualdades de classe, também sistematicamente negligenciadas. Notadamente, no início dos anos 2000, foram adotadas as primeiras medidas de promoção da igualdade racial mais inovadoras na administração pública brasileira.[1] No entanto, foi a partir da criação de um órgão específico no âmbito da Presidência da República (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir), em 2003, que a questão atingiu *status* mais robusto de política pública, em que pese seus limites.

Assim, as políticas públicas de igualdade racial passam a ser implementadas pela administração pública brasileira, especificadamente pelo governo federal, depois de muito tempo de negação do problema. O contexto e os processos que permitiram essa mudança de visão e o reconhecimento do problema da desigualdade racial constituem dinâmica fundamental para compreensão de recentes mudanças na administração pública brasileira. Diante desse cenário, procura-se compreender como se deu a mudança que propiciou essa nova agenda notadamente no governo federal, a partir da ascensão de novas ideias sobre os temas em questão. Em síntese: como as políticas públicas de igualdade racial foram inseridas e implementadas no âmbito do governo federal no Brasil entre 2000 e 2014?

O período de análise compreende desde a preparação nacional para participação na III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, em Durban (África do Sul), em 2001, até o final do primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff. A Conferência de Durban foi antecedida por ampla mobilização nacional e internacional, e por intensa participação de representantes brasileiros no evento, incluindo até mesmo sua relatoria. Após a conferência, o governo brasileiro assumiria o compromisso de implementar um plano de ação aprovado no evento, inovador na questão das relações raciais. O período de análise encerra-se no final do primeiro mandato da presidenta Dilma, em 2014, quando as importantes

1. Cabe ressaltar que, na década de 1980, houve conquistas relevantes, como a tipificação do racismo como crime na Constituição Federal e a criação do primeiro órgão no governo federal voltado à população negra, a Fundação Cultural Palmares (FCP). No entanto, essas realizações estavam mais voltadas para o combate ao racismo e ao legado cultural, do que para ações de promoção de igualdade de resultados e oportunidades.

mudanças institucionais, como a criação da Seppir e leis de cotas no ensino superior e serviço público já estavam estabelecidas. Como esta investigação iniciou-se em 2015, optou-se por analisar apenas os acontecimentos passados, de modo a garantir mínimo distanciamento temporal.

A investigação teve como foco a mudança institucional promovida com a adoção das políticas de igualdade racial. Teve como base os estudos do neoinstitucionalismo histórico de segunda geração, pela lente que busca analisar a mudança como processo gradual e transformativo. Para tanto, atores, contexto e instituições são variáveis fundamentais.

De acordo com a problemática apontada e com as escolhas apresentadas, além desta introdução, este estudo está organizado em mais cinco seções. Na seção 2 são apresentados o neoinstitucionalismo histórico e sua concepção de mudança institucional. A seção 3 organiza os procedimentos metodológicos, as etapas das pesquisas e a abordagem utilizada como estratégia de pesquisa – o *process tracing*. A seção 4 oferece os resultados da análise, por meio de linha do tempo, identificando a trajetória da mudança institucional, e o papel dos atores e de variáveis do modelo de análise – contexto e instituições. A última seção, das considerações finais, traz um resumo dos objetivos e desafios travados nesta investigação, indicando seus principais resultados, contribuições, limitações e perspectivas de novos estudos.

2 MUDANÇA INSTITUCIONAL: INSTITUIÇÕES, DISCURSO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Para analisar a mudança institucional derivada da inserção e implementação de políticas públicas de igualdade racial no governo federal, recorre-se ao neoinstitucionalismo como referencial teórico, especialmente o institucionalismo histórico de segunda geração (Rezende, 2012).

No institucionalismo histórico, um dos elementos marcantes é a "lógica de *path-dependence*", em que atores e instituições orientam-se em escolhas e condições iniciais baseadas em suas trajetórias anteriores. Assim, é concedida pouca atenção no nível dos atores, concentrando-se na análise macro (Peters, 2016; Schmidt, 2011). Esse conceito advém da economia da tecnologia e da sociologia política, referindo-se

a retornos crescentes oriundos de instituições estáveis, que influenciam trajetórias históricas e processos de mudança, especialmente por meio de momentos críticos (Fernandes, 2007; 2013). Pierson e Skocpol (2008) ressaltam que, a despeito de diferentes perspectivas de análise, os estudos do institucionalismo histórico se distinguem pela proposição de amplas questões substantivas, por basear seus argumentos em trajetórias temporais e por analisar contextos macro e articulação entre instituições e processos.

Para Peters (2016), o institucionalismo histórico pode ser visto como a visão mais simplista entre as demais vertentes, uma vez que, segundo seus teóricos, as instituições tenderiam a seguir um caminho (*path-dependence*) a ser interrompido apenas por fortes pressões (*pontuation*). Nesse sentido, a mudança é vista como exógena ou *path-dependence*. No entanto, como destaca Peters (2016), alguns autores tentam romper essa visão mais estática do institucionalismo histórico, ao identificar modelos de mudança gradual nas instituições. Tal modelo será detalhado adiante.

2.1 Mudança institucional gradual e transformativa

A vertente do institucionalismo histórico que trata de mudanças graduais e transformativas, desenvolvida em Mahoney e Thelen (2010) e Streeck e Thelen (2005), é reconhecida por seu caráter inovador ao atribuir às características instituições, e não apenas a elementos externos, a causalidade da mudança. Ainda que relevantes críticas sejam direcionadas a esse *framework*, é notável sua crescente adoção em diversos estudos sobre o tema. Com efeito, a concepção de mudança e o modo como instituições, atores e interpretação conformam o processo são bastante dinâmicos, ao aproximar-se de uma visão mais construtivista, complexa e menos harmônica das instituições, sem, contudo, abandonar uma perspectiva racional de perseguição de interesses (Rezende, 2012). A seguir, apresenta-se uma exegese do modelo proposto por esses autores.

Esse *framework* é desenvolvido para analisar tipos diferenciados de mudança institucional para compreensão de mecanismos de evolução política e social. Parte-se da rejeição de modelos que convergem para um tipo único de capitalismo. No entanto, a ausência de instrumentos analíticos acaba condicionando a análise a modelos de equilíbrio pontuado que tratam de mudanças radicais em vez de mudanças graduais (Streeck e Thelen, 2005). As análises tradicionais, como também criticado pelos teóricos da abordagem ideacional, fazem uma separação entre estabilidade e mudança, algo atribuído, em geral, a elementos externos, de forma abrupta.

Mahoney e Thelen (2010) também se ressentem de modelos que se concentram em mudanças graduais e transformativas ao longo do tempo em instituições existentes. Esses autores discutem que há muitas abordagens teóricas que avançam tanto para analisar como e por que instituições foram desenvolvidas quanto para apreciar os momentos de ruptura que substituem antigas ordens por novos arranjos. Para esses autores, a escolha racional tende a analisar as instituições na perspectiva do equilíbrio. No institucionalismo sociológico, os padrões, normas e valores em busca da legitimidade tendem a manter a estabilidade. No institucionalismo histórico, tende-se a ver instituições como resultado de legados históricos de conflitos, que apresentam determinados efeitos distributivos de poder. Por essa razão, a persistência das instituições é vista como resultado de retornos crescentes de poder. As explicações do institucionalismo histórico para mudança, como foi abordado, geralmente concentram-se em momentos críticos, janelas de oportunidades, ou outros elementos pontuais, exógenos. Como destaca Bell (2011), o institucionalismo histórico tem sido criticado por compreender a mudança como um processo difícil, com muita resistência institucional, que tende a reduzir custos ao manter alterações incrementais e de acordo com determinados legados históricos. Essa visão é criticada porque incorpora instituições como variável independente apenas nos períodos de estabilidade, mas a excluem da explicação quando se trata de mudança.

O *framework* da mudança gradual procura expandir a análise, concebendo sua dinâmica não apenas como incremental e adaptativa ou abrupta e radical. Por isso, concentra-se na perspectiva de mudanças radicais ou transformativas em processos graduais, que ocorrem fundamentalmente a partir da desconexão entre os aspectos formais das instituições e o modo como os atores as interpretam e implementam.

> Argumentamos que a mudança institucional geralmente ocorre precisamente quando os problemas de interpretação e aplicação das regras abrem espaço para os atores implementarem as regras existentes de novas maneiras. Expandir nosso foco para incluir essas preocupações nos permite observar e teorizar formas de mudança incremental que são rotineiramente esquecidas na maioria das análises institucionais (Mahoney e Thelen, 2010, p. 4, tradução nossa).[2]

2. "*We argue that institutional change often occurs precisely when problems of rule interpretation and enforcement open up space for actors to implement existing rules in new ways. Expanding our focus to include these concerns allows us to observe and theorize forms of incremental change that are routinely overlooked in most institutional analysis.*"

Essas fricções institucionais, que provocariam mudanças dessa natureza, estariam ligadas às características dos que os autores chamam de regime. Para esse *framework*, "instituição são regras formais ou informais, com caráter obrigatório, que indica as expectativas de comportamento dos atores a despeito de suas próprias vontades. Expectativas mantidas não apenas pelos atores envolvidos, mas por toda a sociedade", sobre a qual a obrigação de cumprimento por terceira parte confere legitimidade (Streeck e Thelen, 2005, p. 10). É o que difere instituição de acordo social ou pactos privados. Nesse sentido, políticas públicas são vistas como instituições à medida que criam regras para os atores e não apenas compromissos para os *policymakers*.

Esse conjunto de regras formais ou informais envolve, em algum nível, distribuição de recursos entre os atores. A base da mudança endógena são as tensões nas instituições. Sendo as instituições "elementos distributivos carregados de implicações de poder" (Mahoney e Thelen, 2010, p. 8), essas tensões sobre distribuição de recursos mobilizam os atores e têm como resultado marcos de uma "conciliação" ou saldo possível. Assim, as instituições têm um caráter provisório, mediado pelo equilíbrio precário da disputa entre coalizões. Elas são, de fato, resultado de coalizações, disputas e pactos em torno dessas regras. Aí reside o componente da mudança. Alterações no balanço de poder podem assim provocar mudanças a ser derivadas de alterações no ambiente, mas também por meio de ações entre grupos subordinados ou cisões entre coalizações dominantes, segundo Mahoney e Thelen (2010).

Nesse modelo, as instituições são parte de regimes sociais, considerados conjuntos de regras que estipulam o comportamento desejado e banem o indesejável, formados por promotores e tomadores de regras. Essa concepção de instituições permite identificar fontes de mudança institucional relacionadas com o fato de a implementação das regras nunca ser perfeita. Sempre existe uma lacuna entre os padrões ideais de regras e o padrão das ações (Streeck e Thelen, 2005), permeada por um conflito distributivo e disputa de poder.

Diferentemente da conformidade prevista como um dado em outras abordagens neoinstitucionais, Mahoney e Thelen (2010) colocam essa questão como uma variável importante para a mudança. A adesão às diferentes interpretações, até mesmo para normas formais, a partir da ambiguidade, promove diferentes coalizões em disputa por interpretações diversas e não raro conflitantes. Além disso, os autores caracterizam

as instituições como limitadas e ambíguas, diante da complexidade da realidade presente e da imprevisibilidade dos efeitos futuros. As normas também são baseadas em pressupostos não explícitos, mas fundamentais para sua implementação. A alteração nesses pressupostos pode promover mudança a despeito da constância da norma. Ademais, destacam que as normas são geralmente feitas por um grupo e devem ser executadas por outros. Assim, na implementação, há margem de mudança.

> Em suma, propomos que as propriedades básicas das instituições contêm em si possibilidades de mudança. O que anima a mudança são as implicações de distribuição de poder das instituições. No entanto, onde esperamos que a mudança incremental surja é precisamente nas "lacunas" ou nos "pontos fracos" entre a regra e sua interpretação ou a regra e sua aplicação (Mahoney e Thelen, 2010, p. 14, tradução nossa).[3]

Ou seja, aqueles que controlam instituições sociais não têm completo domínio sobre sua *performance* real. De fato, o que uma instituição é, de verdade, trata-se do resultado da interação entre *rule makers* e *rule takers*, e do fluxo de reinterpretação e alteração das normas. Esse processo pode promover diferentes tipos de mudança gradual (quadro 1).

QUADRO 1
Tipos de mudança gradual

	Deslocamento (*displacement*)	Camadas (*layering*)	Desvio (*drift*)	Conversão (*conversion*)
Remoção de normas anteriores	Sim	Não	Não	Não
Negligência de normas anteriores	-	Não	Sim	Não
Impacto/*enactment* de normas anteriores alterado	-	Não	Sim	Sim
Introdução de normas novas	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 16).

a) Descolamento (*displacement*): Ocorre quando novas regras substituem, de forma abrupta ou gradual, um conjunto de regras anteriores de forma radical e não suplementar. Nesse caso, os atores em desvantagem no sistema anterior conseguem inserir um novo conjunto alternativo de regras.

3. "*In short, we propose that the basic properties of institutions contain within them possibilities for change. What animates change is the power-distributional implications of institutions. However, where we expect incremental change to emerge is precisely in the 'gaps' or 'soft spots' between the rule and its interpretation or the rule and its enforcement*."

b) Camadas (*layering*): Quando novas regras são acopladas (por revisão, adição, emendas) às anteriores, alterando a lógica das regras anteriores ou o modo como eram aplicadas. Esse tipo de mudança se dá geralmente quando os opositores não têm força para mudar todo o sistema, mas o fazem aos poucos, com efeitos acumulativos ao longo do tempo.

c) Desvio (*drift*): Quando as regras não mudam formalmente, mas seu resultado é alterado por condições externas. Em geral, mudança externa é negligenciada, mas acaba promovendo alteração nos resultados da instituição.

d) Conversão (*conversion*): Quando as regras não mudam formalmente, mas a interpretação sobre elas é alterada, resultando em novos modos de implementação. Deliberadamente, as ambiguidades da instituição são exploradas para redefinir seus objetivos.

Para os autores, o tipo de mudança vai depender de dois elementos fundamentais: i) do poder de veto dos defensores do *status quo*; e ii) se a instituição permite que os atores tenham alguma margem na interpretação ou no cumprimento das regras, como ilustra o quadro 2.

QUADRO 2
Fontes de mudança institucional: instituições e contexto político

Características do contexto político	Possibilidades de veto	Características das instituições	
		Baixo nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement*	Alto nível de discricionariedade na interpretação/*enforcement*
	Fortes	Camadas (*layering*)	Desvio (*drift*)
	Fracas	Deslocamento (*displacement*)	Conversão (*conversion*)

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 19, tradução nossa).

A margem para interpretação e cumprimento das normas varia por diferentes razões, desde a ambiguidade do texto até a multiplicidade e complexidade das regras: "Em resumo, as capacidades administrativas podem ser especialmente importantes para a mudança por conversão e por desvio, porque a fraqueza nessas frentes pode criar aberturas estratégicas para aqueles que se opõem às regras" (Mahoney e Thelen, 2010, p. 21-22, tradução nossa).[4] Fontes desse "descasamento" são elencadas por Streeck e Thelen (2005) a seguir.

4. "*In short, administrative capacities may be especially important for conversion and drift, because weakness on these fronts can create strategic openings for those who oppose the rules on the books*."

- As regras formais são menos complexas do que as várias possibilidades reais de implementação. Seus sentidos podem mudar ao longo do tempo, alterando um regime e assim permitindo sua reprodução.
- Dados os limites cognitivos dos promotores de normas, ambiguidades e o conhecimento imperfeito sobre as condições de aplicação, mesmo de boa-fé, a norma pode ser aplicada com efeitos não previstos, diferentes dos que foram planejados. Há necessidade de *feedback* para ajuste das normas.
- Os atores buscam alterar as regras no processo de implementação. Há uma luta contínua para traçar as fronteiras entre o legal e o ilegal em um processo de esclarecimento e modificação da lei. À medida que interpretações oportunistas das regras se difundem, os promotores de regras revisam, ampliam ou criam mais regras. O regime fica mais complexo para evitar evasão.

Há limites para impedir e corrigir comportamentos divergentes, geralmente mais frequentes em economias muito reguladas. Os desvios só podem acabar ao se alterar o regime e tornar o comportamento legal (Streeck e Thelen, 2005).

Por fim, ao tratar dos agentes promotores da mudança, Mahoney e Thelen (2010) apresentam taxonomia que envolve atores que estariam relacionados a diferentes tipos de mudança, cujas variações decorrem dos seus comportamentos de obediência ou não às normas e da intenção em preservar ou não o *status quo* (seriam insurretos, subversivos, simbióticos, oportunistas). Consideram que a mudança pode ser não intencional, resultado de conflitos entre os diferentes grupos de atores, bem como que o comportamento dos atores pode se diferenciar em estratégias a curto e longo prazo.

Com base nesse modelo teórico, procura-se analisar como ocorreu a mudança institucional promovida pela inserção da questão racial na agenda do governo federal brasileiro.

3 DELINEAMENTO DE PESQUISA

3.1 *Process tracing*

Para desenvolver os objetivos expressos para esta pesquisa, foi realizado um estudo de caso tendo como unidade de análise o governo federal brasileiro entre 2000 e 2014.

O processo que culminou na mudança institucional é abordado a partir de determinados marcos temporais. A proposta foi utilizar essa periodização para analisar o comportamento das variáveis ao longo do período de análise, tomando-se o *process tracing* como método de investigação.

A escolha pelo *process tracing,* que pode ser traduzido como mapeamento ou rastreamento de processos, advém de sua capacidade de organizar uma narrativa, destacando seus componentes causais e dando especial relevância para o contexto. Desse modo, a abordagem permite estruturar a análise de forma a atingir os objetivos propostos, além de ser referência em estudos que utilizam o neoinstitucionalismo histórico.

O *process tracing* tem como objetivo analisar cadeias causais que ligam determinado fenômeno a determinado resultado. Collier (2011, p. 823) conceitua o rastreamento de processo como um "exame sistemático de evidência diagnóstica selecionada e analisada à luz de questões de pesquisa e hipóteses colocadas pelo investigador". Trata-se de um instrumento analítico para elaborar inferências causais a partir de evidências, em uma sequência temporal de eventos. O *process tracing* também tem sido visto como um conceito guarda-chuva, que congrega diferentes formatos e propósitos de análise sequencial de eventos, podendo ser intensivo ou extensivo (Falleti, 2016), basear-se em narrativas históricas e/ou teste de hipóteses.

Não obstante, como ressalta Lima (2017), apesar de distintas, as definições de *process tracing* convergem ao identificar o método como uma ferramenta analítica e não apenas descritiva, distinguindo-se de uma simples descrição ao ter um foco de análise em relação ao fenômeno e ao ser guiada com um enquadramento teórico.

Apesar de muito evocado, não se considera que o método seja sempre muito bem entendido, aplicado com rigor (Collier, 2011) ou suficientemente detalhado (Bennett e Checkel, 2015). Tem sido um instrumento possível para o método histórico-comparativo, que, apesar de muito utilizado nas ciências sociais, atualmente tem recebido muitos e importantes aportes no sentido de sua formalização, explicitação e sistematização, com vistas a reduzir erros inferenciais (Amorim Neto e Rodriguez, 2016; Bennett e Checkel, 2015).

O termo *process tracing* foi inicialmente cunhado na psicologia cognitiva para analisar os passos intermediários em um processo decisório. Posteriormente, foi apropriado pelo

cientista político Alexander L. George, da Universidade de Stanford, para descrever o uso de inferências em um caso com o objetivo de alcançar explicações históricas, ampliando seu escopo do nível individual para explicações macroestruturais (Bennett e Checkel, 2015). Com efeito, Falleti (2016) destaca que, embora o *process tracing* esteja sendo utilizado nas ciências humanas e sociais, no mínimo, por mais de quatro décadas, apenas recentemente passou a compor o repertório metodológico da ciência política. Além da psicologia cognitiva, atribui sua origem aos estudos da narrativa histórica, os quais, por meio da estrutura cognitiva dos indivíduos ou dos efeitos da ação coletiva e da estrutura social, respectivamente, procuram identificar as sequências de eventos que culminam em determinada escolha, não apenas o resultado do processo.

Dessa forma, a proposta do *process tracing* é conhecer os mecanismos causais e a sequência de eventos que resultaram em determinado efeito. Os métodos estatísticos tratam esse percurso de modo hermético – identificam-se as correlações, mas não como os fenômenos efetivamente se desenvolveram. Gomide (2011) destaca que, quando a pesquisa procura analisar as motivações para determinado fenômeno, quando a sequência e o contexto são fundamentais, os métodos estatísticos *per si* são insuficientes.

Um de seus elementos distintivos assenta-se na explicação dos fenômenos por meio de mecanismos causais. Tilly (2001) destaca o potencial de explicações com base em mecanismos e processos, em que se procura identificar mecanismos recorrentes em processos complexos. Para esse autor, mecanismos são conceituados como "uma classe delimitada de eventos que mudam relações entre conjuntos específicos de elementos de modo idêntico ou muito similar em situações variáveis" Tilly (2001, p. 25, tradução nossa).[5] Embora os mecanismos sejam utilizados em diferentes correntes de explicação, os autores que adotam essa abordagem não pretendem buscar leis gerais para analisar os fenômenos. Eles compreendem que mesmo mecanismos recorrentes têm efeitos diferentes, de acordo com os pontos iniciais e com as demais condições contextuais. Os mecanismos causais podem ser ambientais, cognitivos e relacionais.

Para Charbonneau *et al*. (2017), os conceitos de tempo e mecanismos causais são elementos-chave no *process tracing*. Os mecanismos causais são eventos que

5. "*Mechanisms form a delimited class of events that change relations among specified sets of elements in identical or closely similar ways over a variety of situations*."

mudam os fatos de forma similar ao longo do tempo. Embora sejam dificilmente observáveis, o pressuposto do *process tracing* é que esses mecanismos deixam evidências, "traços" durante o processo, que podem ser observáveis. A análise dos mecanismos se dá ao longo do tempo, iluminada pela teoria que indica como o processo deveria ou poderia se desenvolver, em determinadas situações. Evidências, circunstanciais ou diretas, são informações às quais é atribuído algum valor inferencial. As evidências são denominadas também de *causal-process observations* (CPOs), consideradas em conjunto com generalizações, baseadas ou não em análise científica. Essas inferências podem ser testadas a fim de identificar os eventos ou processos que ocorreram, os eventos ou processos que os sucederam e a conexão causal entre eles (Mahoney, 2012).

Inicialmente, algumas correntes de *process tracing* consideram dois tipos de testes para as evidências: um que averigua a necessidade de determinada condição explicativa em um mecanismo causal e outro que avalia a suficiência de uma condição explicativa. Seriam os testes denominados *hoop test* e *smoking gun test*.

A primeira fase dos testes seria estabelecer inferências que mostrem a existência da causa e do efeito analisado. Ou seja, se é possível identificar condições necessárias para existência do fenômeno avaliado. Passar nesse teste não afirma a hipótese, mas não passar já mostra sua fragilidade. Em primeiro lugar, deve-se perguntar se há evidências da existência do evento. Em segundo lugar, verifica-se se há inferências, traços de que tal causa ou resultado aconteceu. O *smoking gun test* faz a analogia com um crime, em que a posse de uma arma fumegante é uma condição suficiente para comprovar o delito, mas a ausência dessa prova não invalida a existência do fenômeno.

Bennett e Checkel (2015) apresentam uma síntese dos quatro tipos de testes associados ao *process tracing* (quadro 3).

QUADRO 3
Testes: *process tracing*

Hoop test	Evidência que é certa, mas não única. Passar nesse teste não aumenta muito a confiança na hipótese, mas não passar reduz a confiança
Smoking gun test	Passar nesse teste afirma uma hipótese, mas não passar não é necessário para confirmá-la
Doubly decisive test	Evidências que são singulares e certas, ou necessárias e suficientes
Straw-in-the-wind test	Aponta evidências que não são nem necessárias, nem suficientes, mas seu acúmulo pode corroborar com uma hipótese

Fonte: Bennett e Checkel (2015).
Elaboração dos autores.

Enquanto o *doubly decisive* é um teste final, decisivo, como o nome diz, o *straw-in-the-wind* indica traços, mas são elementos muito frágeis para sustentar alguma inferência mais direta.

Talvez por se tratar de diferentes métodos possíveis dentro de uma mesma cobertura chamada *process tracing*, muitas vezes os textos sobre essa abordagem não detalham seus procedimentos mais operacionais. O que seria então necessário para realizar um estudo consistente com base em *process tracing*?

Uma preparação importante é apontada por Falleti (2016), que sugere que o pesquisador deve ter consistente conhecimento do caso, bem como das teorias explicativas, para assim conseguir identificar as principais variáveis intervenientes e os mecanismos causais envolvidos. A identificação de evidências que possam compor o diagnóstico, necessário para o método, advém de conhecimentos prévios fornecidos pelos *frameworks* conceituais, evidências empíricas recorrentes, além da formulação teórica sobre os eventos recorrentes e seu modelo explanatório. A descrição dos fenômenos é ainda mais importante no *process tracing*, pois antes de tratar das mudanças e sequência dos fatos é fundamental descrever os passos fundamentais de cada processo, o que vai permitir compreender a mudança e a sequência causal (Collier, 2011).

Outro passo fundamental é considerar os limites temporais e os elementos a ser incluídos na análise. Falleti (2016) os distingue em *process tracing* intensivo e extensivo. No extensivo, a análise inclui desde a causa, os mecanismos intervenientes e a sequência causal até chegar aos resultados. Com efeito, são analisadas as condições explicativas apenas que são importantes para explicar o efeito analisado (e não todos os aspectos de determinada causa). No intensivo, a causa e os efeitos não são objeto de análise. O foco é estudar o processo, os mecanismos causais que explicam o desenvolvimento de determinado processo, como a urbanização ou descentralização, sem se ater às extremidades da cadeia causal. Ambas as estratégias tratam de mecanismos causais, e sua distinção não se refere nem à profundidade nem à extensão do estudo: como dito, trata-de de incluir ou não causas e efeitos como elementos do *process tracing*. Por conseguinte, Falleti (2016) defende que o extensivo é mais adequado para testar hipóteses e teorias, e o intensivo, para gerar teorias.

Collier (2011) sugere iniciar o *process tracing* com uma linha do tempo ou uma boa narrativa dos fatos. Göttems (2010) também considera a organização dos episódios (conjunto de eventos) em linha do tempo. Bennett e Checkel (2015) chamam atenção para pontos que consideram importantes para um *process tracing*. Seriam três elementos principais: i) metateórico: estar baseado filosófica e ontologicamente em uma compreensão consistente da realidade social e na pluralidade metodológica; ii) contextual: por meio do pluralismo, reconstruir a sequência causal e ampliar a compreensão do contexto; e iii) metodológico: considerar a equifinalidade e explorar caminhos alternativos que possam ter levado ao resultado investigado.

3.2 Procedimentos metodológicos

Esta investigação é realizada em três fases, representando os períodos delineados a partir de marcos temporais. Para cada período, serão buscadas evidências sobre a mudança institucional representada pela introdução da promoção da igualdade racial na agenda governamental, considerando a atuação das categorias atores, contexto, instituições e, posteriormente, discurso, como identificadas no modelo de análise.

Os marcos temporais elencados como fundamentais em cada um dos períodos da linha do tempo não são como rupturas em trajetórias de estabilidade. São considerados elementos graduais e quase sempre endógenos dos processos de mudança transformativa, sinalizando para os diferentes mecanismos causais predominantes em cada período.

QUADRO 4
Procedimentos metodológicos

Objetivos	Procedimentos	Fontes de dados
Etapa 1 – desenvolver uma linha do tempo, com base nos períodos definidos, destacando os principais acontecimentos a partir da atuação dos mecanismos causais identificados.	Pesquisa documental Pesquisa bibliográfica	Relatórios de gestão da área de igualdade racial Livros e artigos acadêmicos sobre políticas de igualdade racial
Etapa 2 – atestar a existência e dimensão do fenômeno analisado: a mudança institucional. Esta etapa consiste em identificar elementos que caracterizem a mudança institucional promovida pela inserção do tema racial nas políticas públicas.	Pesquisa documental	Relatórios de gestão da área de igualdade racial Pesquisa bibliográfica (etapa 1)
Etapa 3 – identificar como as categorias atores, contexto, instituições se comportaram ao longo do período analisado em relação à mudança institucional em tela.	Pesquisa documental	Relatórios de gestão da área de igualdade racial Publicações de organizações do movimento negro Pesquisa bibliográfica (etapa 1)
	Entrevistas	Ex-gestores da área de igualdade racial[1] Ativistas do movimento negro[2] Servidores do Ministério do Planejamento e acadêmicos

Elaboração dos autores.
Notas: [1] 1 Entre 2003 (ano de criação) e 2014, a Seppir contou com quatro ministros: Matilde Ribeiro (2003-2008), Edson Santos de Souza (2008-2010), Elói Ferreira Araújo (2011) e Luiza Helena de Bairros (2011-2014).
[2] A exemplo do Movimento Negro Unificado (MNU), União de Negros pela Igualdade (Unegro), Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB), mediante adesão.

As categorias atores, contexto e instituições serão tomadas como referenciais de análise em cada período analisado.

Na categoria atores (quadro 5), identificam-se os principais atores e sua atuação no processo de inserção da temática racial e de mudança institucional. Mahoney e Thelen (2010) partem do pressuposto de que as ações dos agentes em curto prazo podem ser estratégias diferentes para interesses de longo prazo.

QUADRO 5
Tipos de atores

	Buscam preservar as instituições	Cumprem as regras da instituição
Revolucionários	Não	Não
Simbióticos	Sim	Não
Subversivos	Não	Sim
Oportunistas	Sim/não	Sim/não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 23).

Na categoria contexto, identificam-se pontos de veto para as políticas de igualdade racial e o poder desses vetos e os atores de veto. "O contexto político oferece aos defensores do *status quo* fortes ou fracas possibilidades de veto?" (Mahoney e Thelen, 2010, p. 18, tradução nossa).[6]

Na categoria instituições, identifica-se discricionariedade na interpretação das regras (lacunas e ambiguidades). Verifica-se, ainda, se há sanção prevista, previsão de avaliação e qual a percepção dos entrevistados sobre o nível de aplicação das normas desenvolvidas no período. E, ainda, quais as diferentes interpretações para as normas a ser alteradas, e quais instituições formais precisavam ser alteradas. Mahoney e Thelen (2010, p. 18, tradução nossa) buscam identificar não as fontes de discricionariedade, mas se há discricionariedade: "A instituição visada oferece aos atores oportunidades para exercer a discrição na interpretação ou aplicação?".[7]

Para investigar as questões propostas, foi utilizada coleta de dados por meio da pesquisa documental, além de entrevistas individuais semiestruturadas e pesquisa bibliográfica. Procura-se, como meio de verificar e fortalecer a validade interna da investigação, promover triangulação das fontes de dados e técnicas de coleta (Beltrão e Nogueira, 2011; Guion, 2002). O quadro 6 apresenta os entrevistados e entrevistadas nesta investigação. Os participantes foram identificados conforme os critérios mencionados anteriormente, prevalecendo, na

6. "*Does the political context afford defenders of the status quo strong or weak veto possibilities?*"
7. "*Does the targeted institution afford actors opportunities for exercising discretion in interpretation or enforcement?*"

escolha, a possibilidade de entrevista presencial em Brasília, mediante adesão. Todos os entrevistados e entrevistadas assinaram termo de consentimento livre e esclarecido.

QUADRO 6
Informações sobre os entrevistados e entrevistadas

Nome		Cor/raça[1]	Idade	Formação	Atuação profissional ligada à temática racial
1	Magali Naves	Negra	64	Socióloga com formação em teatro educação	Atuou na FCP, na preparação da Conferência de Durban. Assessora internacional da Secretaria de Direito das Mulheres do Ministério da Justiça (MJ), no final do governo Fernando Henrique Cardoso. Assessora internacional da Seppir entre agosto de 2003 e setembro de 2016
2	Mário Lisboa Theodoro	Negro	61	Economista com mestrado em economia e doutorado em ciências econômicas – Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne (1998)	Consultor Legislativo do Senado. Foi técnico de planejamento e pesquisa e diretor do Ipea. Secretário executivo da Seppir na gestão Luiza Bairros
3	Carlos Alberto Silva Júnior	Preto	34	Bacharel em direito, especialista em direito público e juvenicídio e vidas precárias no Brasil e na América Latina, e mestre em saúde	Representante da Unegro no Conselho Nacional de Saúde (CNS). Pesquisador na área de saúde da população negra. Foi ouvidor nacional da Igualdade Racial na Seppir. Atuou como coordenador nacional da Saúde da População Negra e diretor do Departamento de Gestão Estratégica e Participativa no Ministério da Saúde
4	Nelson Fernando Inocêncio da Silva	Preto	56	Bacharel em comunicação pela Universidade de Brasília (UnB) (1985), mestre em comunicação pela UnB (1993) e doutor em arte também pela UnB (2013)	Militante do movimento negro desde 1978, participou da fundação da primeira entidade do gênero no Distrito Federal (Centro de Estudos Afro-Brasileiros). Em 1982, ingressou no MNU, seção Distrito Federal, onde permaneceu por quatorze anos. Em 1996, desfiliou-se do MNU. No início dos anos 2000, participou da criação da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), onde se mantém no ativismo acadêmico. Esteve à frente da Coordenação Nacional de Formação Política do Partido Socialista Brasileiro (PSB), pela Negritude Socialista Brasileira (NSB). Professor adjunto no Departamento de Artes Visuais, vinculado ao Instituto de Artes da UnB. Coordenador do NEAB pertencente ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da UnB de 2001 a 2014
5	Ieda Leal de Souza	Preta	53	Pedagoga	Coordenadora nacional do MNU desde 2017, secretária de combate ao racismo da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), dirigente sindical e vice-presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT) de Goiás
6	Maria Inês da Silva Barbosa	Preta	63	Assistente social, com especialização em saúde pública, mestra em serviço social e doutora em saúde pública	Ativista em movimentos sociais desde os 15 anos e, posteriormente, no movimento negro. Professora do Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Atuou como gestora na Seppir. Na Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), foi assessora regional no tema de diversidade, por um ano em Washington. Foi também pesquisadora vinculada ao Ipea, na área de igualdade racial. Consultora nacional da Opas, atuando na Bahia por quatro anos
7	Maria do Rosário de Holanda Cunha Cardoso	Parda	54	Licenciada em matemática, com especialização em gestão pública	Acompanha os temas transversais desde 2010, incluindo o tema igualdade racial. Coordenadora de Diversidade e Cidadania, que acompanha os programas do Plano Plurianual (PPA) voltados para o público vulnerabilizado. Orienta os órgãos na elaboração do PPA, e dá suporte durante sua implementação e posteriormente avaliação anual, entregue ao Congresso. Foi titular no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) até 2015
8	Eduardo Gomor dos Santos	Branco	44	Doutor em política social, mestre em administração pública	Iniciou na Coordenação de Diversidade e Cidadania do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) em abril de 2011, quando ingressou na carreira de analista de planejamento e orçamento. Teve passagem pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Seppir (sete meses). Atualmente se dedica aos temas de igualdade racial, criança e adolescente e juventude. Titular do MPOG no CNPIR

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Autodeclaração.
Obs.: Todas as entrevistas foram cedidas a Tatiana Dias Silva.

4 LINHA DO TEMPO: TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Para desenvolver o mapeamento dos processos que levaram à inserção da igualdade racial na agenda governamental e propiciaram relevante mudança institucional, opta-se por organizar os eventos de forma periodizada, em uma linha do tempo (Collier, 2011; Göttems, 2010), conforme recomenda a literatura, considerando os diversos planos[8] do contexto e suas interações (Falleti e Lynch, 2009).

Foram identificados os principais eventos envolvendo a inserção da temática racial no governo federal de 2000 a 2014, além de uma seção introdutória sobre seus antecedentes. Foram destacadas as ações consideradas marcos no processo de mudança institucional. O foco foi identificar realizações que influenciaram o curso da mudança institucional no governo federal no período em análise, sem pretensão de exaustividade em relação a todos os fatos relacionados ocorridos na época.

O objetivo desta seção não é fazer uma avaliação dessas políticas, nem as tratar em profundidade. Oportunamente, serão referenciados estudos que tiveram esses propósitos em temas específicos e que subsidiaram esta análise. A ideia é traçar um panorama dessas iniciativas, seu fluxo e evolução ao longo do período, bem como identificar os eventos-chave para o processo de mudança institucional e variáveis segundo os modelos de mudança institucional verificados no âmbito do referencial teórico.

A narrativa histórica em linha do tempo concede grande ênfase ao contexto, compreendendo que sua interação com os mecanismos causais é imprescindível para uma análise causal consistente (Falleti e Lynch, 2009). Portanto, o texto será organizado em torno dos mecanismos causais principais identificados ao longo da trajetória da política de igualdade racial no período em análise. O mecanismo inicial refere-se à pressão internacional, por meio da Conferência Mundial Contra o Racismo (World

8. Falleti e Lynch (2009) defendem que a relação temporal entre contexto e mecanismos causais, fundamental para análise da causalidade, não seja *a priori* feita por conjunturas críticas, por exemplo. Advogam que há diferentes camadas de contexto (*layers*) que atuam em um determinado mecanismo causal (política, institucional, demográfica, ideacional, cognitiva). Tomar apenas as conjunturas críticas de um determinado plano para a periodização pode ensejar no desprezo de outros momentos em outros planos, também relevantes. Doravante, essas camadas de contextos serão traduzidas como planos de contexto, para não confundir com as camadas como modo de mudança proposto no referencial teórico.

Conference Against Racism – WCAR) e seus desdobramentos. O segundo mecanismo é o tensionamento institucional, que permitiu a disputa interna no governo federal para inserção, expansão e institucionalização da política. A validação normativa é o mecanismo que atua na consolidação e extensão da política.[9] Esses mecanismos podem ser considerados ambientais (pressão internacional e validação normativa) e relacionais (tensionamento institucional) (Tilly, 2001).

A análise temporal procura explicitar a dinâmica de cada um deles – e suas imbricações – considerando a articulação com o contexto e as variáveis apontadas no modelo da mudança gradual e transformativa (Mahoney e Thelen, 2010).

4.1 Antecedentes

4.1.1 De 1995 a 1999

A Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida ocorreu num período de pressão para inserção no tema na agenda governamental, ampliando o escopo do combate ao racismo para promoção da igualdade.

O tema das desigualdades raciais permaneceu por muito tempo não apenas ausente, mas ignorado ou negado por sucessivos governos, sob os auspícios do imaginário de democracia racial, construído e mantido com afinco por políticos, acadêmicos, estudiosos e pela sociedade em geral. As políticas públicas que se relacionavam com o tema não raro resultavam em agravamento das desigualdades – como a lei de terras de 1850, a política de imigração europeia ou a legislação diferenciada para trabalhadores domésticos (Bernardino-Costa, 2015; Theodoro, 2008) – ou permitiam sua reprodução sob a justificativa de universalismo em um cenário de intenso racismo institucional.

A se considerar apenas o período pós-abolição, são intensos e diversificados os modos de protesto e reivindicações do movimento negro, quer denunciando o racismo, quer exigindo melhores condições de vida. Domingues (2008) analisa a trajetória histórica do movimento negro organizado no Brasil nesse período. O protesto negro se

9. Um último mecanismo identificado foi a transformação do discurso sobre raça e políticas públicas, que passa de um tema nem mesmo considerado a diretriz a ser incluída nas estratégicas prioritárias de governo, ao menos em nível formal. No entanto, não foi tratado neste artigo.

estende desde a reação da "classe dos homens de cor" à exclusão dos negros do direito de participação política e à exclusão social diante do racismo científico. Estende-se desde a marginalização laboral, diante da preferência pelo imigrante europeu, até a criação, em 1978, do Movimento Unificado contra a Discriminação Racial (MUCDR) em São Paulo – posteriormente MNU – e à intensificação da mobilização social com a redemocratização. Nesse sentido, Telles (2003) destaca mudança de perfil do movimento negro, de uma visão culturalista e assimilacionista, para uma geração que denunciava a democracia racial e buscava políticas públicas, culminando com a formação do MNU.

Como destacam Daflon, Feres Júnior e Campos (2013), as políticas antidiscriminatórias foram intensificadas após a redemocratização. Em entrevista para um dos autores deste estudo, Mário Theodoro, que atuou como secretário executivo da Seppir, afirma que foi efetivamente a redemocratização que permitiu a retomada do protesto negro, e que está na gênese da inserção da temática racial na agenda pública e, posteriormente, na agenda governamental.

> Na minha opinião, esse tema volta à baila na redemocratização. No final dos anos 1970, o Geisel sugere uma abertura lenta e gradual, e alguns segmentos da sociedade começam a se reorganizar e reorganizar um discurso. Você teve ascensão de comunidade de base na igreja, você teve ascensão de organização de bairro, vizinhanças, partidos, e, nesse meio, você teve uma ascensão do movimento negro. Uma reorganização desse movimento que vinha já com algumas lutas muito pontuais, até lutas de cunho cultural como na Bahia, os blocos afros, que já existiam também em função dessa mudança extrarracial (...) os negros não brincavam carnavais da classe média da Bahia e eles começaram a fazer seus blocos, a própria permanência de clubes como Renascença no Rio de Janeiro. Você tem durante a ditadura coisas muito diversificadas e que em determinado momento isso começa se catalisar a partir de um discurso de unificação, que culmina com a criação MNU. No final da década de 1970, aquela famosa reunião nas escadarias da Assembleia Legislativa em São Paulo onde negros de vários matizes ou de várias organizações se reúnem em torno de uma bandeira, que é a bandeira de combate ao racismo. (...) E nessa balada, o movimento negro também ressurge. O que me parece interessante de um lado e complicado de outro é que o movimento negro assume a bandeira da redemocratização junto com os outros movimentos, mas os outros movimentos não assumem a bandeira da questão racial. Então essa bandeira foi assumida única e exclusivamente pelo movimento negro com alguns apoios de segmentos, muitos pontuais, às vezes de igrejas, enfim, mas ficou praticamente restrita ao movimento negro.

Nessa direção, após quinze anos de hiato nos estudos sobre relações raciais, silenciados pela ditadura, essas análises voltam à baila com os estudos de Carlos

Hasenbalg, na Universidade da Califórnia, em 1978 (Telles, 2003).[10] Assim, tanto o movimento negro renovado como novos estudos que apresentavam novas interpretações sobre o racismo no país abriram o debate para a retomada da questão racial na agenda pública (Daflon, Feres Júnior e Campos, 2013). Os estudos de Hasenbalg e Nelson do Valle são considerados expoentes de uma terceira onda de estudos sobre relações raciais. Ao comprovar estatisticamente as desigualdades raciais, não interpretam o racismo como resquício da escravidão a ser superado pela modernização, mas, sim, incorporado em novas estratégias de desenvolvimento da sociedade brasileira (Osório, 2008).

Em consequência desse processo, a década de 1980 testemunhou as primeiras iniciativas de inserção da pauta racial na agenda governamental (Ribeiro, 2014; Theodoro, 2014). Em 1984, foi criado, em São Paulo, o Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CPDCN) (Decreto Estadual nº 22.184/1984), seguido de outras iniciativas em outros estados, a exemplo da Bahia (1987), Rio Grande do Sul (1988), Rio de Janeiro (1991), além de alguns municípios (Telles, 2003). Ainda em São Paulo, em âmbito municipal, foi criada a Coordenadoria Especial do Negro (Cone), em 1988 (Domingues, 2008).

Além do aumento de espaço para liberdade de expressão, outro fator para ampliação do debate racial foram as eleições. Conforme entrevista de Mário Theodoro, inicialmente, impulsionados pela dinâmica de retomada das eleições, alguns políticos passam a buscar alianças com diversos segmentos do eleitorado – entre eles, o movimento negro. Foi o caso da eleição de Franco Montoro em São Paulo, com participação de integrantes (poucos) do movimento negro, que tensionaram para criação do CPDCN, já mencionado (Leitão e Silva, 2017), como afirma Theodoro.

> E como isso começa a aparecer no estado? As regras mudaram, o sujeito para ser governador do estado no final dos anos 1980, ele tinha que participar de uma eleição; antes não, ele era indicado pelo governo militar. Então, quando você vai fazer eleição, você começa a se comunicar com segmentos diferentes da sociedade para angariar votos, e alguns governadores, principalmente dos estados maiores como São Paulo e Rio de Janeiro, eles conversavam com o movimento negro, entre outros, conversaram com o movimento negro. (...) E aí você vai ter algum protagonismo em algumas áreas dos governos estaduais. A questão racial que vem justamente desse apoio, que

10. *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil,* sua tese de doutoramento.

> é uma parcela do movimento negro, deu se engajando em algumas campanhas – por exemplo, Montoro. O governo Montoro vai conversar com Hélio Santos e Ivair,[11] que era muito importante nessa época e tinha acabado de chegar da África com muitas ideias de políticas públicas etc. E Ivair, junto com Hélio, convence o governador a montar um conselho, que é a primeira instância pós-redemocratização que vai cuidar especificamente da questão racial.

De fato, o fim da estrutura bipartidária, a criação de novos partidos e as eleições ampliaram a oportunidade de acesso a novos espaços institucionais. Segundo Santos (2001 *apud* Leitão e Silva, 2017), a questão racial passou a ser mencionada em praticamente todos os partidos políticos e, entre 1979 e 1980, foi criada a Frente Negra de Ação Política de Oposição (Frenapo), composta por parlamentares negros, que se constituiu uma das primeiras ligações entre o movimento negro e as novas estruturas partidárias.

A questão racial também passou a se fortalecer em outros espaços sociais. Em 1986, foi realizado o I Encontro Estadual de Sindicalistas Negros, em São Paulo capital. Nos anos seguintes, foram criadas instâncias para o tema nas principais centrais sindicais, como denuncia Domingues (2008, p. 112).

> A partir da década de 1990, surgiram no interior das centrais sindicais órgãos ou secretarias que tratariam, especificamente, da chamada "questão racial". Na Central Única dos Trabalhadores (CUT), foi criada a Comissão Nacional Contra a Discriminação Racial. Em 1990, a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) realizou o Seminário Nacional de Sindicalistas Antirracistas, no qual aprovou a formação de uma Comissão Nacional Cegetista Contra a Discriminação Racial. Na Força Sindical, foi criada a Secretaria Nacional de Pesquisas e Desenvolvimento da Igualdade Racial da Força Sindical. Em 20 de novembro de 1995, as três centrais sindicais do Brasil (CUT, CGT e Força Sindical) aliaram-se para fundar o Instituto Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir). O seu primeiro presidente foi Vicente Paulo da Silva, o Vicentinho, um então sindicalista negro de notoriedade.

Com efeito, a discussão racial no país se intensificou com os movimentos de democratização, na luta por eleições diretas, nova constituinte e maior participação do cidadão na vida política. Assim, os movimentos sociais negros são identificados como atores fundamentais para inclusão da questão racial nos debates emancipatórios do período, culminando com diversas conquistas na Constituição Federal de 1988

11. Trata-se dos ativistas do movimento negro Ivair Augusto dos Santos e Hélio Santos. Este último viria a ser o coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado no governo FHC, para discutir a questão racial.

(CF/1988), tais como o reconhecimento da titularidade dos territórios quilombolas, a criminalização do racismo e o reconhecimento do legado afro-brasileiro como patrimônio cultural.[12] Nesse mesmo ano, centenário da abolição, foi criada a FCP, primeiro órgão federal destinado à temática racial, todavia de cunho apenas cultural.

A inclusão das demandas da comunidade negra, no entanto, proveio de intensa mobilização, seguida de cerceamentos dentro do processo constituinte. Havia apenas cerca de uma dezena de deputados negros (conforme heteroidentificação) na Assembleia Constituinte, entre 559 membros. A baixa representação – aliada ao conservadorismo e à negação do racismo – resultou em tratamento menos efetivo que o esperado para a questão racial. Muitas reivindicações, oriundas sobretudo da Convenção Nacional do Negro (realizada em Brasília, em 1986), não foram incorporadas na Carta Magna, ainda que muitas tivessem sido absorvidas nos debates nas comissões (Ferreira, 2017).

Contudo, ainda que ciente dos seus limites, Nelson Fernando Inocêncio da Silva, militante do movimento negro e professor da UnB, destaca esse momento como extremamente relevante para a organização do movimento negro e que, em sequência, contribuiu para inserção da temática racial na agenda governamental.

> Então falei que houve a época em que a denúncia e o protesto era o que nós poderíamos fazer; era o possível dentro da conjuntura política do passado. Posteriormente, já nos anos 1980, já na elaboração da Constituição, (...) nós tivemos o encontro do negro pela constituinte (...), então foi aqui em Brasília, em 1986, momento em que há uma reunião nacional de várias organizações de movimento negro para apresentar propostas à nova Constituição. Então, foi importante, foi importantíssimo. (...) Convenção Nacional do Negro pela constituinte, era esse o nome.

A mobilização das entidades do movimento negro se intensificou no desenvolvimento do I Encontro de Nacional de Entidades Negras, em 1991, ao final do qual foi criada a Coordenação Nacional de Entidades Negras (Conen), com vistas a articular organizações e fóruns estaduais de organizações negras (Domingues, 2008).

12. Art. 5º, XLII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei; art. 215, § 1º – o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; art. 216, § 5º – ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 68 – aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Disponível em: <https://bit.ly/3viS6W0>.

Nesse período, início da década de 1990, há crescimento das organizações, com reflexões que buscam uma maior participação no campo das políticas públicas (Paulo, 2015).

Com esses avanços, o foco das demandas passou a se deslocar, com mais ênfase, dos temas de combate ao racismo e valorização cultural para a busca pela igualdade entre os grupos raciais constituintes do país. Inicialmente, ainda que não fosse a única demanda do movimento negro, o combate ao racismo era a forma como a questão racial conseguia algum eco no âmbito governamental. Com efeito, ainda que com inúmeras limitações, essa foi a vertente que teve algum tipo de acolhida no âmbito do ordenamento jurídico nacional. Segundo Telles (2003), a CF/1934 tratava de igualdade perante a lei, apesar de restringir a imigração de descendentes de africanos. Já na CF/1946, a partir de demandas do movimento negro (especialmente na Convenção Nacional do Negro Brasileiro, no ano anterior), foi proibida propaganda que difundisse o "preconceito de raça" e instituída cláusula que diz que "todos são iguais perante a lei".[13] Em 1951, foi promulgada a Lei nº 1.390, conhecida como Lei Afonso Arinos, e que veio a ser a primeira legislação a tipificar penalmente atos de racismo (como contravenção penal). Foi, contudo, apresentada em decorrência da repercussão da negativa de hospedagem em hotel paulista de luxo a uma artista norte-americana, Katherine Dunham (FCP, 2012; Fullin, 2015; Jaccoud *et al.*, 2009), com inúmeras impropriedades técnicas que resultaram na inaplicabilidade prática (Ferreira, 2017).

Fullin (2015) lista outras legislações que passam a tratar da questão racial: Lei nº 2.889/1956 (Lei do Genocídio);[14] Lei nº 4.117/1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações);[15] Lei nº 5.250/1967 (Lei de Imprensa);[16] além de dispositivos na

13. CF/1946: art. 141, § 5º – "É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>.

14.. "Art. 1º – Quem, com a intenção de destruir, no todo ou em parte, grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal: (...) Será punido: (...)." Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2889.htm>.

15. "Art. 53 – Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprego desse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no país, inclusive: (...) promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião." Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0236.htm>.

16. "Art. 1º, § 1º – Não será tolerada a propaganda de guerra, de processos de subversão da ordem política e social ou de preconceitos de raça ou classe." Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5250.htm>.

CF/1967 e na CF/1969.[17] Em 1968,[18] o país assina a Convenção nº 111, concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD). A mobilização em torno da legislação antirracista é retomada na década de 1970 no movimento negro, ou com a denúncia de sua baixa aplicabilidade, ou com a tentativa de aprimorá-la. Nesse sentido, foi apresentado, por Abdias do Nascimento, o Projeto de Lei nº 1.661/1983, com significativas propostas de alteração no ordenamento jurídico sobre o tema. Tal projeto não resultou em lei, todavia. Foi aprovada em 1985, a Lei nº 7.437, que promoveu poucas alterações na Lei Afonso Arinos. Com a CF/1988, foi incorporada parte significativa das demandas do movimento negro, consolidadas em documento entregue ao presidente José Sarney após a Convenção Nacional "O negro e a constituinte". Logo depois da CF/1988, a Lei Caó (Lei nº 7.716) não trouxe muitas mudanças em relação ao casuísmo presente na Lei Afonso Arinos. Outras modificações de menor monta foram desenvolvidas na Lei Caó até a aprovação da Lei nº 9.459/1997, a Lei Paim. Resultado do acúmulo do movimento negro no acompanhamento de casos de racismo, a lei traz avanços ao incluir o tipo qualificado de injúria – a injúria racial – com penas mais rigorosas, bem como amplia o leque de discriminações cobertas pela legislação, entre outros elementos (Fullin, 2015).

Bertúlio (1989 *apud* Ferreira, 2017) realiza pesquisa em projetos de lei com ementa relacionada à questão racial entre 1940 e 1988, identificando que apenas três deles se transformaram em lei – todos relativos à repressão, nenhum em sentido de promoção da igualdade racial (Lei Afonso Arinos, Lei nº 7.437/1985 e Lei Caó). Como ponderam Daflon, Feres Júnior e Campos (2013, p. 306), "políticas antidiscriminatórias puramente punitivas só se preocupam em coibir comportamentos e práticas que promovam discriminação, sem contudo cuidar da elevação das condições de vida de grupos e indivíduos discriminados". Ainda que essenciais, elas são insuficientes para enfrentar as desigualdades raciais. De fato, cabe ressaltar que a luta por uma legislação antirracista

17. "(...) os militares mantiveram, ao menos no texto constitucional, o princípio da igualdade 'sem distinção, de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas' e inovaram ao determinar, pela primeira vez em um texto constitucional, que 'o preconceito de raça [seria] punido pela lei'. Mais adiante, no mesmo artigo, foi reafirmada a não tolerância à 'propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou classe' anteriormente incluída na Constituição de 1946. Essas mesmas disposições foram reintroduzidas no art. 153, parágrafos 1º e 8º da emenda constitucional de 1969 que praticamente instituiu uma nova Constituição Federal no país" (Fullin, 2015, p. 22).
18. Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968.

eficaz buscava não apenas punir o agressor, mas alterar, no imaginário social, a imagem do negro e o padrão de relações sociais baseadas no racismo (Fullin, 2015). No entanto, até hoje, uma série de dificuldades processuais, além da pouca atenção atribuída à questão por operadores do direito, tem limitado a efetividade da legislação penal.[19]

Ao passo que a legislação antirracista seguia uma trajetória ao longo do século passado, a resposta governamental, bem mais recente, se restringia à criação de delegacias especializadas,[20] iniciativas que caracterizam uma fase de ações públicas voltadas ao combate ao racismo.

Em um segundo momento, não necessariamente sequencial, as iniciativas estatais estiveram mais direcionadas à visão culturalista. No período culturalista, o foco era a inserção das minorias na agenda pública cultural, diante do debate sobre multiculturalismo. O marco dessa fase seria a criação da FCP, com atuação limitada à valorização cultural negra, e que não traduzia demandas por ações políticas, econômicas e sociais (Paulo, 2015; Theodoro, 2014).

Um terceiro momento estaria voltado para a inclusão mais ativa da população negra nas políticas públicas, garantindo não apenas a valorização cultural e o combate ao racismo, mas especialmente o enfrentamento às desigualdades raciais e à promoção de políticas para reverter esse quadro. Esse movimento, segundo Jaccoud *et al.* (2009), se expandiu também para organizações não governamentais (ONGs), partidos políticos e centrais sindicais, que passaram a pautar o tema. Em 1995, foi realizado um grande evento, considerado marco nesse redirecionamento. A Marcha Zumbi dos Palmares reuniu 30 mil[21] pessoas em Brasília, no dia 20 de novembro de 1995, congregando reivindicações relativas tanto à valorização da matriz africana na sociedade como à promoção de políticas de igualdade racial e ações afirmativas (Jaccoud *et al.*, 2009). O *Jornal da Marcha* apresentava em editorial o seguinte.

> Este ano celebramos três séculos da imortalidade de Zumbi dos Palmares. A realização de uma Marcha a Brasília se apoia, portanto, nos referenciais mais profundos de nossa memória coletiva no Brasil: a luta contra a opressão desumanizadora do racismo. Somente a força contínua e

19. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) equiparou a injúria racial ao crime de racismo, concedendo-lhe o mesmo caráter de imprescritibilidade (Jericó, 2018).
20. Como a delegacia especializada em crimes raciais, em 1990, em São Paulo (Fullin, 2015).
21. Cerca de 20 mil, segundo Domingues (2008).

> perene, através de sucessivas gerações, de nossa ação militante garante a coesão, os elementos aglutinadores necessários para o êxito de uma iniciativa política com a dimensão da marcha que estamos impetuosamente desencadeando. A boa-nova percorre todos os recantos do país: os negros preparam-se para ir a Brasília. Não se trata mais de dizer que o Estado se omite, que o Estado não faz. Nós vamos a Brasília dizer o que o Estado deve fazer. Já fizemos todas as denúncias. O mito da democracia racial está reduzido a cinzas, como o boneco incendiado da princesa Isabel. Queremos agora exigir ações efetivas do Estado – um requisito de nossa maioridade política (Editorial, out. 1995).

A Marcha rompeu com o discurso oficial da democracia racial e inaugurou, com o reconhecimento oficial do racismo, a possibilidade de políticas de ação afirmativa (Moehlecke, 2004; Silva e Santiago, 2016). Nessa ocasião, foi entregue ao presidente da República, FHC, um documento com uma série de exigências de ações efetivas do governo. No entanto, como observa Paulo (2015), não há demandas no sentido de promover acompanhamento das políticas públicas pleiteadas.

A resposta do governo foi a criação de um GTI no âmbito do MJ, com o fito de discutir as propostas apresentadas. Todavia, avalia-se que a ação desse grupo ficou restrita e não trouxe maiores consequências. E embora tenha sido a primeira vez que o líder do governo brasileiro reconhecia o racismo no país, segundo Hédio Silva, jurista e ativista do movimento negro, o diálogo com o governo se transformou em um monólogo (Telles, 2003).

> Em suma, embora no documento oficial da República Fernando Henrique Cardoso tenha corroborado a tese de que Zumbi dos Palmares representaria a luta da população negra, não promoveu grandes avanços no campo das políticas públicas focalizadas. A criação do GTI voltado para população negra bem como o reconhecimento de comunidades quilombolas se conformaram mais em ações pontuais do que na acomodação parcial dos propósitos dos líderes da Marcha Zumbi dos Palmares (Santos, 2016, p. 14).

Para Paulo (2015), o que se seguiu, a partir da criação do GTI, foi mais um rol de "políticas carismáticas", ou seja, iniciativas que não compõem efetivamente a racionalidade da estrutura governamental, mas são desenvolvidas a partir da sensibilidade de determinado gestor com a pauta. Em sua avaliação, "havia profundas divergências entre o que propunha o movimento negro, sobretudo com a mobilização da Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, e a rápida resposta governamental". E avalia que o GTI teve mais papel retórico e de adiamento das respostas às demandas raciais em curso

(Paulo, 2015, p. 90). Cabe salientar que a Marcha também suscitou iniciativas em nível subnacional, como a aprovação de leis que assegurassem a participação de negros em peças publicitárias institucionais (Silva e Rosemberg, 2008).[22]

Considera Telles (2003) que essa sinalização pioneira do governo não encontrou efetivamente respaldo na gestão ou na intelectualidade reconhecida por esta. Relata o autor que, em 1996, no Seminário Internacional sobre Multiculturalismo e Racismo, financiado pelo MJ, foram convocados especialistas estrangeiros e nacionais para debater a questão racial. Em relação aos primeiros, houve pouca ressonância interna da avaliação produzida; ao passo que, em relação aos segundos, embora proeminentes em suas áreas, em geral, nunca haviam se dedicado à questão racial e não raro repercutiam o senso comum. Os especialistas nacionais defenderam a democracia racial com projeto nacional e, em vez de "pensar e elaborar políticas de inclusão de negros, esses acadêmicos expressaram indiretamente oposição a políticas de ação afirmativa, denunciando a réplica não adequada de políticas norte-americanas" (Telles, 2003, p. 79). De toda sorte, esse discurso foi reverberado pelo próprio presidente, na ocasião da abertura desse evento.

> Portanto, nas soluções para esses problemas, não devemos simplesmente imitar: temos que ter criatividade, temos que ver de que maneira – dada a nossa ambiguidade, dadas essas características não cartesianas do Brasil, que dificultam tanto em tantos aspectos e também podem ajudar noutros aspectos – podemos buscar soluções que não sejam, pura e simplesmente, a repetição, a cópia de soluções imaginadas para situações em que também há discriminação, em que também há preconceito, mas isso tudo num contexto diferente do nosso. Então, é melhor, portanto, buscarmos uma solução mais imaginativa (Brasil, 1996, p. 48).

Mesmo com essa convocação à imaginação coletiva, parece que havia pouco estímulo e disposição para romper com o imaginário social que perpassava o tema. Para Feres Júnior, Daflon e Campos (2012), a realização desse evento, basicamente com estudiosos e acadêmicos, ilustra a disposição do governo em não politizar o debate.

De volta à Marcha, apesar das limitações de seus resultados práticos, tratou-se de evento fundamental, ao promover o reconhecimento governamental do racismo e a necessidade de ações de promoção da igualdade racial. Conclui Ribeiro (2014, p. 184), ex-ministra da Seppir, a partir de pesquisa de doutorado sobre as políticas

22. Aprovadas em câmaras municipais de Vitória, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Aracaju, entre 1995 e 1996.

de promoção da igualdade racial no Brasil: "de maneira enfática, pesquisadores e entrevistados citam a Marcha Zumbi dos Palmares como um momento-chave para impulso das políticas de igualdade racial e amadurecimento do Movimento Negro e da organização de mulheres negras". A Marcha trouxe à tona a necessidade de avançar de medidas apenas repressivas, historicamente pouco efetivas, para medidas também promocionais. Como orienta Piovesan (2005, p. 49): "Se o combate à discriminação é medida emergencial à implementação do direito à igualdade, por si só é, todavia, medida insuficiente. Vale dizer, é fundamental conjugar a vertente repressiva punitiva com a vertente promocional".

Como destacam Pires e Lima (2014, p. 19),

> os bens constitutivos que geram maior mobilidade social e podem, com isso, impactar mais diretamente as estruturas sociais são a terra/propriedade e a educação. De outro lado, a ineficácia histórica das normas criminalizadoras no combate à discriminação pode explicar o porquê da elite política brasileira ter privilegiado a adoção das medidas de caráter repressivo e dificultado sobremaneira a adoção de ações afirmativas e iniciativas de acesso à terra pelas comunidades quilombolas.

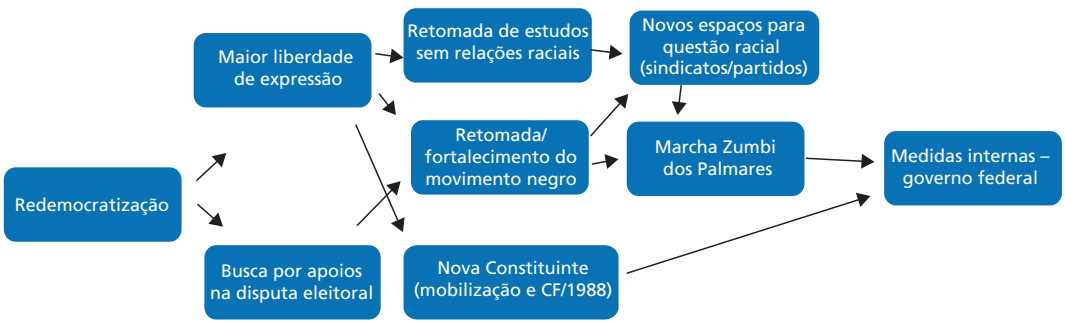
Nesse sentido, ainda em 1995, Silva (2013) ressalta inflexão da postura brasileira em relação ao tema do racismo e discriminação, desta vez no cenário internacional. Apesar de signatário de tratados de combate à discriminação, o governo brasileiro havia sempre se apresentado internacionalmente como se desfrutasse de realidade nacional irrepreensível no que tange à discriminação racial. Em seus posicionamentos internacionais, ao passo que criticava o regime do *apartheid*, defendia que, no Brasil, vivia-se em perfeita harmonia racial, sendo até mesmo modelo de convivência para o resto do mundo. Apenas nesse ano, por ocasião do envio dos relatórios periódicos (10º e 13º relatórios) ao CERD, o posicionamento passa a ser diferente.

> Pela primeira vez, um relatório do Brasil ao CERD admitia, com base em dados estatísticos, o quadro de desigualdade racial vigente no Brasil, que relegava a população negra a uma posição inferior à população branca nos domínios da educação, saúde, expectativa de vida, ocupação e renda. Numa linguagem transparente e direta, o relatório admite a existência de discriminação racial no país e assume a preocupação do Estado em desenvolver e implementar políticas destinadas à superação desse quadro (Silva, 2013, p. 166).

No ano seguinte, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) do governo federal concentrou suas diretrizes para a população negra em ações de valorização e combate ao racismo no curto prazo, enquanto iniciativas de promoção da igualdade racial, ou seja, que saiam do âmbito da repressão e da valorização (Jaccoud e Beghin, 2002), foram postergadas para médio e longo prazos (Santos, 2016).

A figura 1 mostra, de forma esquematizada, a trajetória da política de igualdade racial entre 1995 e 1999, interstício que antecede o período de análise objeto desta pesquisa. Indica as circunstâncias que conduziram às medidas governamentais iniciais para a implementação da vertente promocional nas políticas públicas sobre o tema racial.

FIGURA 1
Trajetória da política de igualdade racial (1995-1999)



Elaboração dos autores.

4.2 Período 1: os ventos de Durban e o sonho de uma noite tranquila (2000-2002)

4.2.1 De 2000 a 2002

Nesse período – em que se inicia a análise com base no referencial teórico proposto –, intensa movimentação se deu em decorrência dos preparativos para a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul.[23] Durban é apresentada como praticamente uma unanimidade dentre os marcos da política de igualdade racial (Ferreira, 2017; Ribeiro, 2014; Theodoro, 2014). Havia grande expectativa que essa conferência tivesse

23. As duas primeiras conferências mundiais para combater o racismo e a discriminação racial aconteceram em Genebra, Suíça, em 1978 e 1983.

o mesmo efeito de visibilidade para a questão do racismo, como havia acontecido em relação a outras conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1990 (Carneiro, 2002). Considera-se que a pressão internacional, caracterizada nessa conferência, e seus preparativos e desdobramentos atuaram como um mecanismo causal que levou a mudanças institucionais no governo federal brasileiro, a partir da temática racial.

Esse evento se inscreve no Ciclo de Conferências[24] desenvolvido pela ONU nos anos 1990, que:

> direta ou indiretamente estimularam debates e proporcionaram formulações nas esferas da vida social, econômica, política e cultural, possibilitando o entendimento da necessidade de defesa de outras políticas públicas, como as de ações afirmativas, bem como o entendimento da necessidade do respeito à diversidade (Santos *et al.*, 2008, p. 917).

Com efeito, a III Conferência viria a ser a culminância de um período de tensionamento da questão racial no âmbito do sistema da ONU. Desde a sua criação, a organização e algumas de suas agências (como a OIT e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco) já tinham, em seu ordenamento, uma série de resoluções e convenções contra a discriminação racial, quer no espectro dos direitos humanos, quer no mundo do trabalho ou na educação. No entanto, foi a partir da década de 1960 que a questão racial alcançou outro nível nesse contexto. Com o ingresso de ex-colônias africanas no sistema ONU, a retomada de atividades neonazistas na Europa e a luta pelos direitos civis nos Estados Unidos, por exemplo, ampliou-se o debate contra o regime do *apartheid* e a discriminação racial[25] (Piovesan, 2008).

> A partir da terceira década de combate ao racismo, cujo início coincide com o fim do regime racista na África do Sul e com a "Década das Conferências", estabelece-se novo período em que se vislumbra possibilidade de reforçar os marcos promocionais do regime (Goes e Silva, 2013, p. 29).

24. Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos (Viena/Áustria, 1993), Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing/China, 1995) e III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância (Durban/África do Sul, 2001), entre outras.

25. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado8.htm>.

É nesse contexto que a III Conferência Mundial contra o Racismo é proposta. Esse novo cenário internacional proporciona condições para redirecionamento geográfico e de perspectiva em relação ao combate ao racismo no mundo. Com efeito, a conferência em Durban enfrentou muitas resistências. A proposta para sua realização foi apresentada em 1994 e aprovada somente em 1997.

Em resposta à Resolução nº 2.000/2014 da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH), foi criado, em 2000, o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na Conferência de Durban, seguido de três pré-conferências organizadas pelo governo brasileiro, realizadas em novembro daquele ano, em São Paulo, Salvador e Belém. A FCP organizou pré-conferências temáticas (Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Macapá, Fortaleza, Maceió, Recife, Belo Horizonte, São Luiz e Porto Alegre) com o fito de subsidiar o documento brasileiro a ser encaminhado para a III Conferência (Moura e Barreto, 2002).[26]

Em abril de 2000, representações de organizações negras e sindicais já haviam criado o Comitê Impulsionador Pró-conferência, que, entre outros feitos, produziu denúncia para a CERD sobre as violações e omissões do Estado brasileiro. Em julho de 2001 foi realizada a Conferência Nacional no Rio de Janeiro, com a participação de cerca de 2 mil pessoas (Carneiro, 2002; Jaccoud *et al.*, 2009; Ribeiro, 2014).

O presidente do comitê preparatório da conferência nacional e secretário nacional de Direitos Humanos, embaixador Gilberto Saboia, atesta a importância desse evento para o debate interno.

> E depois [da conferência regional em Santiago] nós fizemos a conferência nacional, que foi uma coisa ímpar, que teve grande repercussão. O debate na imprensa e nos meios de comunicação foi grande e acho que beneficiamos muito, com o nosso discurso e debate interno, a reflexão no âmbito do governo, dos diferentes setores do governo, permitindo assim que já ao curso da preparação e logo depois da conferência fossem anunciadas medidas, ou pelo menos a reflexão ou exame de medidas destinadas a atacar esses problemas que foram identificados (Moura e Barreto, 2002, p. 14).

26. Os temas abordados foram saúde da população negra, gênero e educação, racismo, ações afirmativas, comunidades remanescentes de quilombo, comunicação e entretenimento, direito à informação cultural histórica, religiosidade e imaginário social, entre outros.

Antes, em 2000, já havia sido realizada uma conferência preparatória regional em Santiago. Magali Naves, assessora internacional da Seppir por mais de uma década, destacou, em entrevista, que a conferência foi essencial para a organização da sociedade civil, em preparação para Durban (incluindo o movimento regional negro e indígena). Ela considera que o documento que resultou desse encontro foi mais avançado do que seria o plano de ação de Durban, ao propor medidas específicas para o cenário regional (Brasil, 2018).

A Conferência de Durban é, assim, considerada um marco fundamental para o aprofundamento da temática racial no governo brasileiro (Jaccoud *et al*., 2009; Paulo, 2015; Ribeiro, 2014). Ribeiro (2014) realizou entrevista com Celso Amorim, ex-ministro das Relações Exteriores, que destacou a importância do evento e da mobilização internacional para mudanças no cenário nacional de promoção da igualdade racial.

> No que diz respeito à promoção da igualdade racial, em âmbito internacional o debate mais intenso, e contou com a participação do Brasil. Isso foi anterior ao governo Lula, acontece desde 2000, com a preparação da Conferência de Durban. (...) Mas a partir de um trabalho coletivo, envolvendo o Itamaraty, outros órgãos de governo e também o movimento social, foram impulsionadas as possibilidades e a capacidade de realização de debates nacionais e internacionais, que indicaram os novos passos para a política de igualdade racial. (...) *À medida que nós assumimos compromissos locais e defendemos posições internacionais que são progressistas, aumenta a obrigação de desenvolvermos em âmbito nacional um trabalho efetivo e continuado* (Ribeiro, 2014, p. 166, grifo nosso).

A conferência teve grande repercussão interna no país. Apesar de aparentemente ter-se a intenção de reduzir o impacto do evento, especialmente quando o governo brasileiro cancelou a realização da conferência regional no Brasil, o governo teve que rever sua posição diante da grande repercussão do tema internamente. Telles (2003) informa que, conforme levantamento de organização de mulheres negras, em sete dias, às vésperas da conferência, foram publicadas cerca de 170 peças nos cinco maiores jornais brasileiros. Rosa (2013) apresenta estudos que analisaram a repercussão do evento em jornais nacionais nas três semanas em torno da conferência. Especificamente na *Folha de S.Paulo*, relata que os pesquisadores Iraci e Sanematsu (2004 *apud* Rosa, 2013) identificaram 71 notícias com foco na informação e 32 de opinião, em que os temas de ação afirmativa e discriminação foram dominantes. A autora ressalta, no entanto, que o tratamento das notícias era, não raro parcial e controverso, coerente com sua avaliação de que "grande parte dos jornalistas faz parte das elites simbólicas

brancas; portanto, têm limites ideológicos na leitura e na interpretação dos conflitos raciais" (Rosa, 2013, p. 99).

Magali Naves, em entrevista, destaca que a preparação para a Conferência de Durban já havia sido um movimento transformador não apenas no Brasil, como em toda a região.

> Olha, a conferência de Durban foi um marco. As conferências da ONU, você tem que fazer essas conferências dentro do país, depois fazer uma conferência-país, depois fazer uma conferência regional. (...) A conferência de Durban não foi só um movimento no Brasil. O movimento negro regional e puxado pelas mulheres, as mulheres estavam muito mais organizadas, conseguiu se articular, e não só o movimento negro, o movimento indígena também, que a conferência regional que aconteceu em Santiago do Chile foi uma conferência da sociedade civil. A sociedade civil invadiu a conferência de governo aos berros, gritando "nós queremos, nós queremos, nós existimos"... foi lindo (...). Então, o nosso documento regional já pedia algumas coisas que a gente avançou. Para dizer a verdade, para a gente era mais avançado do que o documento Durban oficial, porque conseguiu tratar da questão dos quilombolas, a gente conseguiu tratar da questão dos indígenas. (...) Esse momento empurrou os governos na parede... e os governos começaram a achar... gente, mas esse povo existe, esse povo existe. E com o Brasil foi a mesma coisa.

Ademais, o Brasil teve um papel central na condução da conferência, contando com a relatoria-geral, para a qual foi eleita a ativista Edna Roland,[27] além de participação maciça de representantes do movimento negro. Como destacou Magali Naves em sua entrevista, com financiamento público e de organizações internacionais, "tinha seiscentos brasileiros na conferência. Tinha voo que, se caísse, acabava o movimento negro. Todo mundo foi". Segundo Telles (2003), o movimento negro brasileiro enviara entre 150 e 200 representantes, enquanto a delegação governamental ficou em torno de 50 representantes.[28] De todo modo, como corrobora em entrevista Nelson

27. Ativista do movimento negro, foi coordenadora da área de igualdade racial em Guarulhos, São Paulo, entre outras atividades.

28. Segundo reportagem do *Jornal do Brasil,* de 28 de agosto de 2001, citada por Moura e Barreto (2002, p. 165), seriam três tipos de delegações brasileiras no evento. A delegação oficial, coordenada pelo então ministro José Gregori, seria composta de 51 pessoas. O outro grupo seria formado de entidades e organizações, e o terceiro por pesquisadores e indivíduos interessados em participar do debate. No *site* oficial do evento, entre as entidades habilitadas a participar da conferência, estavam listadas 75 organizações brasileiras, entre entidades do movimento negro, ONGs que defendem direitos das mulheres e, em minoria, organizações de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e pessoas trangênero (LGBT+) e indígenas.

Inocêncio, a participação do movimento negro foi essencial para as conquistas derivadas dessa conferência:

> Eu estava lá e digo seguramente: se nós não tivéssemos presentes como ativistas talvez não obtivéssemos o êxito de comprometer o Estado brasileiro, não falei em governo, de comprometer o Estado brasileiro em relação a políticas que sempre foram necessárias. Nós chegamos ao centenário da abolição sem ações eficazes do Estado brasileiro. Ou seja, apesar da expectativa do governo de amenizar, de apaziguar os ânimos, na verdade o que se viu em Durban foi uma presença substantiva do movimento negro, e ações, manifestações públicas exigindo que o Estado brasileiro se comprometesse de fato. Porque embora como Estado-membro da ONU sempre tivesse apoiado algumas ações contra o *apartheid* na África do Sul ou contra outras formas de intolerância, o Brasil nunca fez o dever de casa. E Estado brasileiro nunca fez o dever de casa, embora signatário de várias convenções internacionais. Naquele momento, era fundamental (...) foi um divisor de águas. É um marco Durban, porque foi a partir daí que você começa a obter algumas ações mais ousadas.

Além disso, a representação do país acabou sendo protagonista na resolução dos muitos embates que marcaram o evento. O caráter amplo dado à conferência abrigou diversos conflitos (Alves, 2002). A conferência foi marcada por duas demandas que viriam a angariar turbulências: a demanda por reparação pela escravidão e o colonialismo e a censura do tratamento israelense aos palestinos. Esse debate culminou com a retirada de Estados Unidos e Israel, e com a rejeição da proposta de reparação por parte dos países europeus (Goes e Silva, 2013; Telles, 2003). Segundo Magali Naves, em entrevista,

> por pouco a conferência não dançava. Com essa saída [dos Estados Unidos] e a saída dos judeus também. (...) Outros países já iam sair (...) tinham muitas questões muito difíceis e como é que você passa a considerar a gente e os afrodescendentes que estão no mundo inteiro (...) como é que vai aceitar essas pessoas, como essas pessoas vão tratar essas coisas, sendo que na Europa com a questão do racismo tem um problema, você não coloca sua raça, você coloca sua origem, raça não (...) sendo que para nós é superimportante afirmar nossa raça. (...) Então, tinha uma série de conflitos muito difíceis. Saíram os Estados Unidos... então o Brasil, e assim, a conferência, que ia durar três dias, foi esticando, esticando, esticando, não acabava mais essa conferência, só acabou a conferência porque os tradutores falaram "nós temos outro trabalho, nós vamos embora". Aí o Brasil falou assim "deixa então, vamos votar por grupos, se tiver algum problema, a gente coloca embaixo depois que tal país não quis"... então o Brasil teve uma posição bastante interessante, foi aí que ele ficou conhecido e a conferência terminou, saiu o dito documento, que é um avanço. E a Europa chama de "o Pesadelo Durban". Na Europa, se você falar de Durban, é assim. Durban funcionou para a gente, América do Sul e Caribe. Caribe mais ou menos, o Caribe tem uma

> posição meio "vai para lá, para cá", mas, para a América, as nossas do Sul, isso foi extremamente importante. Primeiro porque a gente falou para o governo que a gente existia (...).

Em entrevista cedida à FCP, Edna Roland, relatora-geral da conferência, descreveu o papel central que o Brasil assumiu na controvérsia criada em Durban.

> Eu tive a possibilidade de jogar um papel importante em determinado momento que foi justamente no último dia do encontro, quando a conferência quase foi por água abaixo, e então um alto funcionário da ONU se dirigiu a mim num momento de enorme tensão em que parecia que nós íamos perder a conferência por conta do conflito em relação à questão palestina. Eu tive a oportunidade de ser um instrumento, a pessoa que levou uma mensagem para o embaixador Saboia e que possibilitou que o Brasil tivesse uma intervenção até sob o ponto de vista regimental, que permitiu que nós salvássemos a conferência. Esse foi um momento inesquecível para mim. Eu tive certeza que, naquele momento, fui um instrumento de Exu. Fui um canal de comunicação. Os orixás me utilizaram para que aquela conferência pudesse ser salva (Moura e Barreto, 2002, p. 17-18).

Assim, a participação do movimento negro brasileiro se constituiu condição fundamental para que a Conferência de Durban tivesse efeitos tão importantes para o país e para o contexto internacional. Essa participação tem duas vertentes: a mobilização interna e regional e o protagonismo no evento, juntamente com a representação do governo brasileiro.

Na mobilização interna e regional, coube ao movimento negro brasileiro, fortalecido pelas condições antecedentes apontadas na seção anterior,[29] aproveitar a janela de oportunidade da conferência para garantir visibilidade às demandas por igualdade racial, especialmente por meio da exploração do espaço de penetração no governo, conquistado especialmente com a Marcha Zumbi. A resposta "tímida" do governo federal a essas demandas e até mesmo um recuo em acolher, de forma mais enfática, os eventos preparatórios, por parte do governo, não se constituíram em limites totalmente impeditivos a essa atuação. O tema conquistou amplo espaço no debate nacional, e as organizações e lideranças brasileiras estiveram presentes e influentes, de modo consistente, nas atividades regionais.

29. Redemocratização, mobilização política como nas atividades pré-constituintes e na Marcha Zumbi dos Palmares, e inserção em espaços como partidos e sindicatos.

Por sua vez, o protagonismo brasileiro na conferência, tanto por meio da delegação oficial como da intensa presença do movimento negro brasileiro, inclusive na relatoria do evento, concedeu um peso maior ao país no âmbito daquele tema em nível internacional. O país que contou com tais características durante o evento foi relativamente compelido tanto a ser signatário dos documentos produzidos como a ter papel de destaque em sua implementação.

Como resultado de toda essa mobilização, a Declaração e o Plano de Ação de Durban reconheceram que o tráfico escravo e a escravidão foram crimes contra a humanidade e que o colonialismo levou ao racismo e à discriminação racial, em que povos indígenas, africanos e asiáticos são vítimas ainda de suas consequências. Uma série de medidas foi listada para implementação por parte dos Estados, do sistema da ONU, dos organismos internacionais e das agências de financiamento voltadas para afrodescendentes, africanos, indígenas, migrantes, ciganos.

A seguir, estão listadas algumas medidas direcionadas para pessoas de descendência africana (Plano de Ação de Durban).

- Combater a escravidão e as formas contemporâneas de práticas análogas à escravidão.
- Fortalecer os mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos das vítimas de racismo e discriminação racial.
- Promover a participação dos afrodescendentes em todos os aspectos da sociedade.
- Promover maior conhecimento e respeito pela herança e cultura das pessoas de descendência africana.
- Considerar investimentos adicionais nas áreas de saúde, educação, saúde pública, energia elétrica, água potável e controle ambiental.
- Considerar iniciativas de ação afirmativa.
- Desenvolver políticas públicas, especialmente para mulheres e jovens de origem africana.
- Incluir a história e a contribuição de africanos e afrodescendentes no currículo educacional.
- Assegurar acesso à educação e a novas formas de tecnologia.
- Remover os obstáculos que impedem igual acesso e presença equitativa de afrodescendentes em todos os níveis do serviço público.

- Incentivar o setor privado a promover igual acesso e presença equitativa de afrodescendentes.
- Assegurar acesso pleno e efetivo ao sistema judiciário.
- Resolver problemas de propriedade de terras ancestrais de comunidades afrodescendentes.
- Implementar políticas para prevenir e eliminar a discriminação religiosa.
- Incluir a perspectiva de gênero em todos os programas contra o racismo e a discriminação racial.
- Destinar, no âmbito de instituições de financiamento e agências da ONU, prioridade especial e recursos para atuar na melhoria das condições de vida dos afrodescendentes em países em desenvolvimento.

Essa agenda de compromissos assinada pelo governo brasileiro promoveu grande repercussão interna e traria o incentivo e respaldo mínimos necessários para a adoção de políticas públicas para o enfrentamento não apenas do racismo direto, mas especialmente das manifestações indiretas de racismo e da desigualdade racial. Os compromissos firmados em Durban, culminância de intenso processo de preparação e conferência, iriam resgatar a trajetória da Marcha Zumbi dos Palmares, influenciando na percepção do problema no governo, no imaginário social sobre o tema e no fortalecimento do protesto negro. Com efeito, a mobilização em torno de Durban marcou decisivamente os rumos do debate nacional sobre políticas públicas e raça.

> Na experiência brasileira vislumbra-se a força catalisadora da Conferência de Durban no tocante às ações afirmativas, envolvendo não apenas os trabalhos preparativos pré-Durban, como especialmente a agenda nacional pós-Durban, que propiciou significativos avanços no debate público sobre o tema. Foi no processo pós-Durban que, por exemplo, acentuou-se o debate sobre a fixação de cotas para afrodescendentes em universidades, bem como sobre o chamado Estatuto da Igualdade Racial (Piovesan, 2008, p. 892).

Nessa direção, Carlos Alberto Silva Júnior, ativista da Unegro e ex-ouvidor da Seppir, em entrevista, pondera que a pressão intensificada, tanto interna como externa, a partir de Durban foi o motor das principais mudanças no governo federal.

> O Brasil atuou na relatoria, a professora Edna Roland, salvo engano. E tinha uma pressão, uma efusão dos movimentos sociais que se comunicaram internacionalmente e estava ficando, eu vou chamar assim, ridículo para o país você sair de uma posição e de um protagonismo internacional

> no qual se representou, o país se representou muito bem, falou, denunciou e precisava se fazer alguma coisa internamente. A pressão internacional de alguns países e do movimento social estava cada vez mais pressionando o país a tomar uma posição. Tanto que se traz através de um decreto, num fim de governo. (...) decreto sem meta, mas que começa a sinalizar para a população negra.

O entrevistado se refere ao Decreto nº 4.228, de 2002, que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA). Em decorrência da mobilização preparatória e dos compromissos assumidos em Durban, além desse programa, uma série de ações teve início a partir de 2001 (Brasil, 2015), como se pode ver a seguir.

- Criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), no MJ (Decreto nº 3.952, de outubro de 2001), com o objetivo de "propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção do direito e indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e outras formas de intolerência".[30]
- Programa Diversidade na Universidade, que tinha como objetivo implementar e avaliar estratégias de acesso ao ensino superior de grupos excluídos, especialmente de negros e indígenas (Lei nº 10.558/2002).
- Programa Brasil, Gênero e Raça, no Ministério do Trabalho, por meio de "atividades que visam despertar a conscientização sobre as práticas discriminatórias no trabalho e multiplicar experiências bem-sucedidas de ações concretas de promoção da igualdade de oportunidades", incluindo a instituição de núcleos de promoção da igualdade de oportunidades e de combate à discriminação no emprego e profissão nas delegacias regionais do trabalho[31] (Ferreira e Santos, 2000, p. 22).
- Programa Bolsas-Prêmio de Vocação para a Diplomacia, que concede bolsas de estudos para candidatos afrodescendentes, com o fito de proporcionar a esses candidatos meios para custeio da preparação para o concurso de admissão na carreira diplomática, conforme Portaria do Ministério das Relações Exteriores (MRE) nº 762, de 28 de dezembro de 2010.
- Programa de ações afirmativas do MJ, com meta de preenchimento de 20% dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) com afrodescendentes, até o final de 2002, e 20% de afrodescendentes entre consultores e prestadores de

30. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3952.htm>.
31. Atualmente, superintendências.

serviços, além de determinações para outros beneficiários (Portaria nº 1.156, de 20 de dezembro de 2001).[32]

- Cotas para negros nos cargos de direção, concurso público, contratação por prestação de serviço e cooperação técnica internacional, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com percentual de 20% em cargos de direção (e progressivamente 30% até 2003), e prestadores de serviço e consultores, entre outras medidas (Portaria nº 202, de 4 de setembro de 2001).[33]

Em seguida a essas realizações é que foi lançado o PNAA, por meio do Decreto nº 4.228/2002, que contemplava, em seu art. 2º:

> I – observância, pelos órgãos da Administração Pública Federal, de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS;
>
> II – inclusão, nos termos de transferências negociadas de recursos celebradas pela Administração Pública Federal, de cláusulas de adesão ao programa;
>
> III – observância, nas licitações promovidas por órgãos da Administração Pública Federal, de critério adicional de pontuação, a ser utilizado para beneficiar fornecedores que comprovem a adoção de políticas compatíveis com os objetivos do programa; e
>
> IV – inclusão, nas contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como de técnicos e consultores no âmbito de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais, de dispositivo estabelecendo metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência.[34]

No âmbito do PNAA, foram criadas reservas de vagas para ingresso na administração pública e para prestadores de serviço em alguns órgãos, como Ministério da Cultura (MinC). Os ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Justiça já tinham estabelecido suas políticas antes dessa norma. O STF havia apresentado ação similar, ainda que restrita, a prestadores de serviço (Silveira, 2009).[35]

32. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/legislacao.pdf>.
33. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/legislacao.pdf>.
34. Disponível em: <https://bit.ly/3wQFGp9>.
35. Portaria MJ nº 1.156/2001, Portaria nº 202/2001 e Portaria MDA nº 25, de 21 de fevereiro de 2002, e Portaria MinC nº 484, de 22 de agosto de 2002. Segundo Silveira (2009, p. 11), em dezembro de 2001 foi deflagrado processo licitatório no STF para contratação de prestadores de serviços com previsão de reserva de vagas de 20% para negros em dezembro de 2000.

Esse decreto, publicado no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, não foi, contudo, efetivamente implementado nem revogado. Conforme pesquisa realizada por Osório (2006), 9 entre os 23 ministérios pesquisados não sabiam do que se tratava o PNAA. Somente em dois ministérios os representantes consultados admitiram conhecer a norma, a qual, no entanto, não foi efetivamente aplicada.

Entre os programas que perduraram ou foram mais exitosos nesse período estão a Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia e o programa Diversidade na Universidade.[36] O programa desenvolvido pelo Itamaraty, com parceiros, perdura até hoje, oferecendo bolsa para que candidatos à carreira diplomática tenham condições de se preparar para os exames de ingresso. O programa Diversidade na Universidade, lançado no final de 2002, seguia a mesma linha, ao focar na melhoria das oportunidades para negros. Trata-se do repasse de recurso para financiamento de cursos preparatórios para universidades (Heringer e Ferreira, 2011). Ambos os programas primavam pela igualdade de oportunidades, perspectiva central nessa fase das políticas de igualdade racial, mas que vai perdendo a primazia, ao longo do tempo, com o advento das cotas e da abordagem de igualdade de resultados.

A despeito da efetividade, essas iniciativas serviram de inspiração para medidas similares em estados e municípios, a exemplo da política de cotas. Como destacam Silva e Silva (2014, p. 10), "as 'sementes' lançadas no início da década passaram a influenciar a adoção de cotas para negros na esfera governamental". Nesse período, algumas normativas, de iniciativa tanto do Executivo como do Legislativo, foram aprovadas para implementação de reserva de vagas para negros em concursos públicos. Também nesse período foram iniciados programas de ação afirmativa em instituições de ensino superior. Todavia, Carneiro (2002, p. 213) já sinalizava para a necessidade de medidas mais profundas:

> o que Durban ressalta e advoga é a necessidade de uma intervenção decisiva nas condições de vida das populações historicamente discriminadas. É o desafio de eliminação do fosso histórico que separa essas populações dos demais grupos, o qual não pode ser enfrentado com a mera adoção de cotas para o ensino universitário. Precisa-se delas e de muito mais.

36. Respectivamente instituídos pelo Protocolo de Cooperação de 23 de março de 2002 (celebrado entre Ministério da Ciência e Tecnologia, MJ, MinC e MRE) e pela Medida Provisória nº 63, de 26 de agosto de 2002 (depois Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002).

A partir de Durban, foram criadas ou potencializadas dezesseis instâncias governamentais voltadas ao combate ao racismo e à discriminação em dezesseis países da América Latina e Caribe. Também foram realizadas diversas atividades de acompanhamento de suas resoluções. Criaram-se novos espaços para o tema no sistema ONU, como o grupo de trabalho de especialistas sobre afrodescendentes ou a Unidade Antidiscriminação – cujo acompanhamento dos desdobramentos da Declaração e Programa de Ação de Durban acabou por estimular e pressionar os Estados signatários ao cumprimento desse compromisso (Ribeiro, 2014).

Em meio a esse conjunto de acontecimentos, o presidente Lula foi eleito em 2002, em campanha em que o tema racial foi pautado.[37] Theodoro, em entrevista, destaca que, embora as iniciativas desenvolvidas por FHC não tenham logrado muito êxito, trazem novo discurso sobre políticas públicas e raça, que vai influenciar o debate nas eleições seguintes.

> Mas [FHC] introduziu um debate na questão racial, não só como uma questão de polícia, mas uma área de políticas públicas. Isso aí se consolida como discurso do FHC, e esse discurso vai pautar a eleição seguinte (...). Esse discurso vai fazer [com que o] movimento negro comece a chegar nas pessoas, [com que] falem: e aí, ações afirmativas, vai fazer ou não vai etc.? E o PT [Partido dos Trabalhadores] incorporar isso. E o PT incorpora. Essa pauta, ela é incorporada pelo PT, ela não é originária do PT. Ao contrário, quem vai jogar essa pauta é a militância, que está incorporada ao partido ou não. E é uma pauta que vai fazer com que o governo, o PT, se comprometa a criar uma instância para cuidar da questão racial.

O programa de governo do PT, Brasil sem Racismo, articulado, entre outros nomes, por Matilde Ribeiro, que viria a se tornar a primeira ministra da Seppir, além de integrante da equipe de transição do novo governo, foi desenvolvido a partir de seminários regionais (Gomes e Alves, 2017). O programa reconhece a necessidade das ações afirmativas, destacando, ao novo governo, a tarefa de implementação não apenas dessas, mas de ações estruturantes.

> Cabe ao nosso futuro governo balizar as proposições em curso, visando ao encaminhamento das propostas incorporadas à Declaração de Durban. O reconhecimento do racismo como crime e a urgência de medidas que coíbam manifestações discriminatórias ocupam, dia após dia, a

37. Tema pautado também por outros candidatos (Santos, Moreno e Bertúlio, 2011).

> agenda política mundial. O governo Lula vai buscar incansavelmente formas de eliminar o racismo estrutural, unindo forças com aqueles que acreditam que um outro mundo é possível: um mundo onde equidade e justiça social deixem de ser um sonho para se transformarem em fatos concretos.[38]

O referido programa de governo, apesar de não tratar especificamente de um órgão na nova administração, ressalta a necessidade de passar de uma vertente repressiva para uma vertente promocional, elencando uma série de medidas.

> No entanto, entre as conquistas legais e a realidade vivida pela população brasileira, ainda existe uma larga distância. Para superar esta realidade é necessário ir além da adoção de políticas antidiscriminatórias. É necessário combiná-las com políticas públicas nas diversas áreas e adotar um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, economicamente viável, ecologicamente sustentável e racial e socialmente justo.[39]

Nelson Inocêncio, em entrevista, reafirma a importância da eleição de Lula para a temática, devido à prévia incorporação do tema racial no PT. Desde a década de 1980, o PT já vinha estabelecendo comissões do negro, contando com integrantes que atuavam sobre a temática de forma dual (no movimento negro e no partido) ou exclusivamente no partido (Leitão e Silva, 2017). No entanto, essa inserção da questão racial no governo não foi imediata nem consensual.

> Bom, eu não posso dizer genericamente, mas, por exemplo, dentro do PT tinha uma comissão, que era a comissão de negros do PT. Essa comissão trabalhou durante muitos anos, nos anos 1980 e nos anos 1990. Então dentro do partido existia um acúmulo. Além de que existiam vários afiliados ao partido que também eram filiados das entidades negras. No MNU, por exemplo, existiam vários ativistas (...) que eram, por exemplo, do PT. Logo quando chega ao poder, vem [todo um] conjunto de reivindicações do ativismo negro. Não foi fácil, não foi tranquilo. Então não podemos pensar porque era o governo Lula e estava tudo resolvido. Houve uma disputa dentro do próprio partido para tentar... por exemplo, até a criação da Seppir, existem lutas internas de tendências... até dentro do partido não havia essa convicção. Eu não sou do PT, mas eu acompanhei o processo; então a gente se deu conta.

38. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/brasilsemracismo.pdf>.
39. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/brasilsemracismo.pdf>.

A questão racial, todavia, era vista por boa parte do partido como um problema subalterno à questão de classe e, da mesma forma, os movimentos sociais eram vistos de modo secundário aos movimentos tradicionais, como o estudantil e sindical (Leitão e Silva, 2017). Esses conflitos refletiram-se na organização do novo governo. Diferentemente do esperado, a Seppir não foi criada juntamente com os demais órgãos, na reestruturação realizada em dezembro de 2002, para a surpresa dos envolvidos. Tanto a futura ministra Matilde Ribeiro como Martvs das Chagas – então secretário de Combate ao Racismo do PT e também futuro integrante da Seppir – retomaram as articulações, inclusive sobre forte pressão do movimento negro. Essa articulação culminou com a criação da Seppir apenas no terceiro mês da nova gestão. Ainda assim, no dia seguinte à criação da Seppir, "Martvs e Matilde não tinham um lugar físico para iniciar as atividades" (Gomes e Alves, 2017, p. 395).

Em meios a percalços nada desprezíveis, a eleição do presidente Lula, por meio de um partido com debate interno sobre a questão racial, promoveu nova fase no tratamento do tema. Todavia, como destaca a coordenadora nacional do MNU Ieda Leal, em entrevista, o tempo para ver os avanços de uma sociedade mais igualitária ainda não se mostrava próximo.

> Eu acho que com a chegada no poder de uma outra face do Brasil, nós tivemos um salto muito grande. Para quem vivia, quem já viveu outros aspectos, tivemos um avanço fantástico. Mesmo sendo fantástico, estamos anos-luz de ter a tranquilidade, de dormir pelo menos uma noite muito tranquila. Acho que a gente ainda não pode, ainda não.

4.2.2 Análise: atores, contexto e instituições

Nesse primeiro período em análise, é possível perceber que as mudanças promovidas entre 2000 e 2002 foram influenciadas tanto pela mobilização de preparação como pelos resultados e compromissos advindos da Conferência de Durban. Os eventos preparatórios e a vasta participação brasileira no evento possibilitaram ampliação nacional do debate sobre a questão racial. Já assumido oficialmente, o racismo passa a ser considerado um problema na agenda governamental (Kingdon, 2011) e a pautar ações governamentais.

Considerando o mecanismo causal de "pressão internacional", suas implicações e condições anteriores podem ser sintetizadas no quadro 7.

QUADRO 7
Mecanismo causal: pressão internacional

Mudança institucional	Mecanismo: pressão internacional (Durban)	Condições necessárias	Condições anteriores
PNAA Medidas para cotas no serviço público federal Criação de instâncias governamentais Criação de políticas públicas com recorte racial Reforço ao discurso da questão racial como problema de políticas públicas	Articulação de elementos (condições) que propiciaram influência causal da Conferência de Durban (preparativos e desdobramentos) na mudança institucional no governo brasileiro	Protesto negro interno fortalecido Fim do *apartheid* e redirecionamento da política internacional Protagonismo brasileiro na Conferência de Durban	Redemocratização, inserção do movimento nas eleições (década 1980), partidos e sindicatos Reapreciação do mito da democracia racial e retomada dos estudos raciais Protesto negro (por exemplo, cem anos de abolição, pré-constituinte e Marcha Zumbi)

Elaboração dos autores.

Atores

O movimento negro, em diferentes articulações, teve papel central nesse contexto. Procurando participar ativamente do processo nacional, regional e da conferência mundial, possibilitou não apenas ampliar o debate sobre um tema tão importante quanto negligenciado, mas ainda fazer repercutir essas demandas internamente. Ao se considerar toda a trajetória de escravização, luta e vulnerabilização da população negra ao longo da história, não é pouco voltar para o Brasil com o Plano de Ação de Durban na bagagem. Assim, pode-se considerar que agiram como atores subversivos, segundo Mahoney e Thelen (2010). Eles buscaram mudar as instituições, conquistando um novo *status* para a questão racial dentro do país e dentro do sistema ONU, mas o fizeram seguindo as normas definidas para tal, dentro das condições dispostas, a ser analisadas a seguir (contexto e instituições).

QUADRO 8
Mudança institucional – período 1 (P1): atores subversivos

Atores	Não buscam preservar as instituições	Cumprem as regras da instituição
Movimento negro	Intenso movimento para promover mudanças institucionais e conquistar novo *status* para a questão racial dentro do país e dentro do sistema ONU (P1)	Intensa participação nos eventos preparatórios, alto nível de organização nacional, regional e na conferência mundial, seguindo as regras da instituição, mas, por vezes, procurando alterar as regras, como quando forçaram a participação da sociedade civil em eventos restritos ao governo (P1)

Elaboração dos autores.

Contexto

Em relação à variável de contexto, concentrando-se nos vetos internos à mudança institucional, nesse período, apesar de presentes, não se mostraram capazes de interromper completamente o processo. Conforme destaca Telles (2003), embora o governo brasileiro

tivesse negado realizar a conferência preparatória regional no Brasil, conforme acordado, ou ainda houvesse a percepção de que a diplomacia nacional, em um primeiro momento, tentava "suavizar" a pressão e a participação do movimento negro, ainda assim, essas iniciativas não foram suficientes para barrar completamente o processo de mudança em curso. Por sua vez, a resistência interna da burocracia em implementar as novas normativas (Osório, 2006), aliada ao caráter vago de parte delas e ao contexto de "fim de governo", prejudicou a implementação das mudanças previstas. No entanto, não foi suficiente para frear totalmente o processo de mudança institucional, que se estabeleceu, aos poucos, em algumas iniciativas (como a ação afirmativa no Itamaraty) e também "transbordou" para outros subsistemas, o que viria, mais adiante, pressionar de volta o governo federal.[40] Nessa época, em nível subnacional, foram estabelecidos diversos programas de ação afirmativa, tanto no ensino superior como no serviço público. Considerando apenas universidades, seis estaduais e duas federais iniciaram seus programas de ação afirmativa entre 2002 e 2003 (Daflon, Feres Júnior e Campos, 2013). Entre 2002 e 2003, dezoito municípios e o estado do Paraná aderiram a programas de reserva de vagas no serviço público. Em algumas normativas, encontrava-se praticamente uma cópia do texto do governo federal (Decreto nº 4.228/2002) (Volpe e Silva, 2016). Essas iniciativas, tanto no nível federal como subnacional, iriam gradualmente alterar e pressionar as instituições no que tange à questão racial.[41]

QUADRO 9
Mudança institucional – P1: contexto

Fontes de veto	Pontos de veto	Avaliação
Dirigentes do governo federal	Alegação de desconhecimento da norma, aguardando regulamentação (P1)	Não havia interesse em implementar as normativas apresentadas de 2000 a 2002, tanto que as executadas foram descontinuadas. Esse ponto de veto não foi, todavia, forte o suficiente para impedir que outros subsistemas adotassem medidas similares ou que alguns programas avançassem (P1)
Acadêmicos, jornalistas	Medidas afirmativas como estrangeirismos	Resistência a políticas afirmativas

Elaboração dos autores.

Instituições

Em relação à variável das instituições, não houve mudança radical nas normativas vigentes no governo federal, muito pelo contrário. Embora fossem medidas inovadoras, foram criadas (sobrepostas) normativas ambíguas, com pouco poder de cogência,

40. Como na questão das cotas nas universidades, conforme analisa Silva (2018).
41. Silva (2018) destaca a influência dos subsistemas (universidades e governos subnacionais) no processo de mudança no governo federal, a partir da adoção de reserva de vagas para negros no ensino superior.

afeitas à interpretação e iniciativa dos órgãos, além de não conterem quaisquer sanções ou mecanismos de avaliação. A chave interpretativa para instituições promotoras de igualdade estava muito mais relacionada à igualdade de oportunidades do que de resultados, considerando o arcabouço normativo à época. Além disso, embora houvesse, em alto nível governamental, um discurso de reconhecimento do racismo como problema nacional e sobre a necessidade de políticas públicas, a concepção de "democracia racial" poderia ainda ser considerada uma instituição informal[42] a orientar as crenças sobre políticas públicas e raça, permitindo pouca margem para interpretações diversas. Embora reconhecido, o racismo não raro era atenuado no nível discursivo, o que conduz, se não ao imobilismo, à atenuação também das medidas a ser implementadas (Silva, 2017).

Por um lado, a mudança institucional, nesse período, aconteceu aos poucos, pela inserção de novos programas e instâncias, de pequena, mas simbólica expressão, que não conflitavam necessariamente com as interpretações das normativas vigentes, apesar de ser inovadoras, ao reconhecer a desigualdade racial como problema de políticas públicas. Por outro lado, a medida que teria um caráter mais inovador, como o PNAA, foi formulada de forma aberta, sem prazos ou metas, possibilitando grande discricionariedade por parte dos órgãos. Contando com pouco tempo para aplicação, ao final do governo FHC e com limitada prescritibilidade, restou sem resultados. Esse período, todavia, acaba por preparar as instituições para mudanças mais consistentes. O reconhecimento oficial do racismo, a criação de políticas públicas com critério racial, a difusão do debate no nível subnacional e a desconstrução de parte do imaginário social sobre raça, aliados a todo o contexto de Durban e aos compromissos objetivos assumidos pelo governo brasileiro, irão marcar o processo e preparar o campo para mudanças mais profundas.

QUADRO 10
Mudança institucional – P1: instituições

Instituições	Discricionariedade/interpretação	Avaliação
Políticas públicas vigentes	Concepção de promoção da igualdade relacionada à meritocracia e igualdade de oportunidades	A concepção de políticas públicas em relação à raça se restringia à igualdade de oportunidades, calcada em uma interpretação baseada em meritocracia, bem consolidada. Nesse período, não havia margem para novas interpretações no âmbito do governo. Havia também pouco tempo para mudar essa concepção
"Democracia racial"	Reconhecimento do racismo, ainda visto de forma atenuada	Outra forte instituição, que ainda não permitia novas interpretações muito destoantes, era a visão de democracia racial. Embora houvesse reconhecimento formal do racismo, nem as ações do governo foram realmente fortes para mudar a situação, nem havia disposição interna da burocracia para alterar significativamente o quadro. Boa parte das medidas anunciadas nem ao menos foi implementada

Elaboração dos autores.

42. Originariamente, o modelo teórico considera apenas instituições formais.

Por fim, pode-se considerar que esse curto período, bem como o momento retratado nos antecedentes, representa momento inicial de mudança institucional, em que novas propostas são adicionadas sem mudanças estruturais aprofundadas, mas que, aos poucos, vão transformando o arcabouço institucional sobre o assunto. Pela ação de atores subversivos, especialmente pela ação do movimento negro, foi possível promover mudanças graduais em um contexto de relevante veto por parte da burocracia, em sua resistência à implementação do PNAA e de outras medidas, dos intelectuais que davam suporte ao governo, em sua visão de igualdade restrita à igualdade de oportunidades. Por sua vez, havia baixa discricionariedade ainda para novas interpretações das instituições em voga, como o mito da democracia racial e de crenças em políticas públicas de igualdade baseadas na meritocracia e igualdade de oportunidades. O quadro a seguir procura resumir o processo de mudança institucional até este momento.

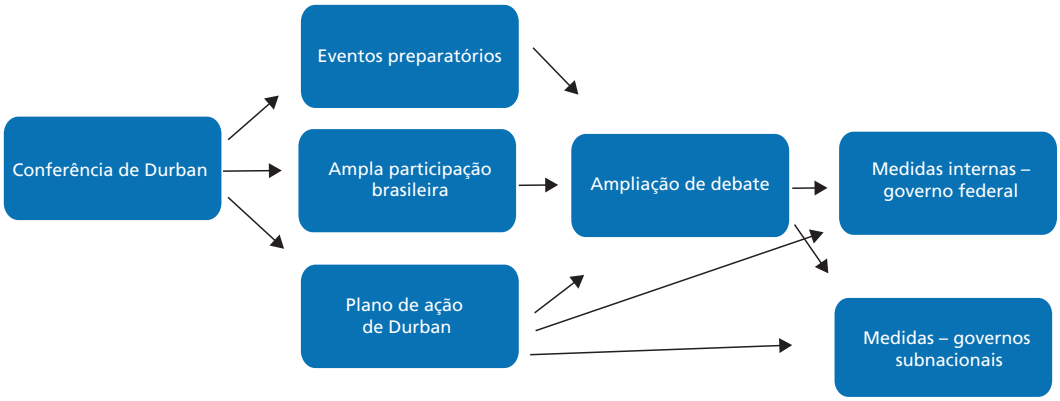
QUADRO 11
Trajetória da mudança institucional: P1

Modelo de mudança gradual e transformativa			Características da instituição-alvo	
			Baixo nível de discricionariedade na interpretação/implementação	Alto nível de discricionariedade na interpretação/implementação
Características do contexto político			Mito da democracia racial/concepção de política pública baseada na meritocracia e igualdade de oportunidades	
	Forte poder de veto	Resistência "tácita" da burocracia/resistência de estudiosos	Mudança em camadas (atores subversivos)	Mudança à deriva/parasitas (atores simbiontes)
	Fraco poder de veto		Mudança por deslocamento (atores insurretos)	Mudança por conversão (atores oportunistas)

Elaboração dos autores.

Por fim, com a representação do processo que resultou na mudança institucional (o "como"), procura-se apresentar ilustração da avaliação dos motivadores para a mudança (o "porquê"), com base na análise do mecanismo causal principal em atuação no período.

FIGURA 2
Trajetória da política de igualdade racial: mecanismo causal principal (2000-2002) (pressão internacional)



Elaboração dos autores.

4.3 Período 2: institucionalização da política (2003-2009)

4.3.1 De 2003 a 2009

Essa fase tem como marco a criação da Seppir, consolidando a trajetória iniciada no período anterior. Nesse período, o mecanismo causal predominante foi o tensionamento institucional, promovendo disputa pelas políticas de igualdade racial dentro da estrutura governamental. A pressão internacional, ainda que persistente, perde força e mostra-se um mecanismo residual na promoção de mudanças (por meio dos compromissos assumidos em Durban e dos eventos de revisão de conferência).[43] Entre os elementos que compõem esse tensionamento institucional estão a criação da Seppir, a intensificação do ativismo institucional e da arregimentação de aliados institucionais, além da ampliação dos mecanismos de participação social e da transversalidade das políticas públicas no governo federal.

A expectativa era de que a Seppir pudesse não apenas consolidar as iniciativas em curso – tanto as reduzidas ações no âmbito do governo federal como as dispersas ações em nível subnacional –, mas também ampliar a promoção da igualdade racial de forma transversal no governo brasileiro. No entanto, como mencionado, a Seppir

43. Conferência de Revisão de Durban (Genebra, abril de 2009), Encontro de Alto Nível da Assembleia Geral no décimo aniversário da Declaração e Plano de Ação de Durban (Nova Iorque, setembro de 2011).

não foi estruturada juntamente com os demais órgãos do governo federal. Somente em março de 2003, essa secretaria foi efetivamente criada, por meio da Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei nº 10.678, de 2003.

Internamente ao novo governo, ainda não havia convencimento em torno da importância da questão racial. Como destaca em entrevista Mário Theodoro,

> o objetivo dela [Matilde Ribeiro] era o ministério, mas ela encontrava muita dificuldade entre os próprios organizadores do governo achando que a questão racial poderia ser uma instância de um ministério maior. E esse debate não foi conclusivo durante o governo de transição, tanto que quando o Lula assume em 1º de janeiro de 2003 e ele apresenta seu ministério, a Seppir não está presente... Você tem Secretaria da Pesca, a Secretaria da Mulher etc. etc., que foram criadas, mas a da igualdade racial? E a do racismo? Não apareceu ali, e não foi à toa que não apareceu. E não apareceu porque era uma coisa que ainda não estava amadurecida ou vamos dizer assim... os mandachuvas do PT ainda não estavam convencidos de que essa pauta poderia ser uma pauta de nível ministerial. Isso foi uma briga. Vendo que a gente no Ipea, e independente disso, eu ajudei muito Matilde, sentou muito junto e no começo para estabelecer qual era a nossa questão; não era a questão racial em si, mas era estabelecer um discurso para convencer as figuras importantes dentro do PT de que a questão racial tinha que ser elevada ao nível de uma instância ministerial. Então isso foi feito, a gente fez reuniões, a gente fez seminários de apresentações para pessoas como Graziano etc. etc. para dizer olha só, olha como que tá o Brasil, olha como que tá essa questão, mas olha a diferença de população negra e branca, a gente vai deixar isso como segunda instância? E aí ela começou a conseguir adeptos, adesões, que levaram a Lula a ideia que não, vamos fazer.

A criação tardia da Seppir, aliada a dificuldades operacionais e orçamentárias, iria comprometer o desempenho do órgão já na largada. Um exemplo disso foi a formulação do Plano Plurianual (PPA) para 2004-2007, elaborado a partir do primeiro semestre de 2003. A Seppir iniciou seus trabalhos no final de março, quase sem estrutura, com escassos recursos humanos, muitos sem experiência em gestão pública. Além disso, como observa Paulo (2015), se as políticas sociais têm um espaço reduzido no projeto de desenvolvimento do Estado, as pastas responsáveis por políticas focalizadas, a exemplo do formato de criação da Seppir, padecem de uma compreensão ainda mais limitada no arcabouço da política social do governo. Vale mencionar que a Seppir era a titular do menor orçamento da Esplanada dos Ministérios, e não dispunha de total autonomia, uma vez que parte de suas funções operacionais ficou vinculada ao MJ. Além disso, não dispunha de quadro funcional próprio, sua força de trabalho era composta de cargos de comissão e servidores cedidos de outros órgãos e poderes, totalizando um reduzido *staff*, mais propenso à rotatividade (Brasil, 2015).

A despeito dessas fragilidades, Eduardo Gomor, analista de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento, em entrevista, salienta que a criação da Seppir traz um espaço para atuação da questão racial dentro do governo, o que é um diferencial para o desenvolvimento de políticas públicas: "a coisa começa a tomar vulto realmente a partir de 2003, quando você cria um *locus* de ataque às desigualdades raciais, você realmente dá massa crítica para esse negócio acontecer". A coordenadora no Ministério do Planejamento, Maria do Rosário, em entrevista, pondera que

> se não tivesse criado a Seppir, posso estar enganada, mas, na minha opinião, a coisa não teria andado como andou. A gente ainda tem muito pela frente, mas eu acho que foi um grande avanço, criar, institucionalizar a política. Criando um órgão que ficasse responsável para fazer toda a articulação com os outros órgãos, porque também a Seppir não é um órgão implementador, é muito mais de articulação, mas isso proporcionou a possibilidade de colocar na pauta, na agenda, na cabeça dos gestores, que eles tinham que tratar da questão de igualdade racial também.

Nessa direção, embora reconheça os embates da criação e atuação da Seppir, Maria Inês, que atuou na primeira gestão da Seppir em postos de alta direção, ressalta que o desenho privilegiado do órgão permitiu melhor inserção da política no governo federal, como uma secretaria especial na estrutura da presidência da República.

> Mas como órgão de assessoria à presidência e nesse *locus* de poder potencialmente você teria capacidade de dialogar e formular numa perspectiva de promoção da igualdade racial as diversas políticas, os diversos ministérios. Você pensar então em termos da distribuição do poder nessa relação, nessa verticalidade, ela não estava no patamar de um ministério, ela estava acima. As dificuldades serão outras. Mas, enquanto desenho, era um desenho, na minha perspectiva, ideal, porque você está assessorando, você está promovendo essa igualdade verticalmente na horizontalidade. O que, tempos depois, como parte desses desafios, desses embates, perde essa característica. Então não só a Seppir como, por exemplo, também a Secretaria da Mulher.

A criação de um órgão a partir de demanda do movimento social e sua estruturação com membros dessa origem pode ser interpretada como um processo de cooptação. Todavia, ao analisar o processo de formação da Seppir, Gomes e Alves (2017) tratam da estratégia de cooptação não apenas como uma ação estanque, que tem como objetivo ganhar apoiadores e neutralizar opositores. É vista como uma possibilidade de desencadear mudança institucional, visto que se trata de um processo contínuo, que vai afetar a forma de participação desse grupo dentro da instituição: "O processo de cooptação pode assumir a característica de mudança nas estruturas de poder, alterando

a participação e a representação, ao contrário de um resultado inerente ao processo burocrático das organizações" (Gomes e Alves, 2017, p. 398).

Para Jaccoud *et al*. (2009), apesar da importância da criação da Seppir, seus primeiros anos não representaram avanços significativos, uma vez que a secretaria não adensou as políticas já existentes no governo anterior, muitas abandonadas, tampouco conseguiu desenvolver um corpo integrado de políticas de enfrentamento à desigualdade racial – a despeito de orientações da própria Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir).

Apesar dos evidentes conflitos e limitações do tema no então recente governo, parece ser essencial o papel desenvolvido pela Seppir, de consolidação de uma trajetória de demandas e mobilização para o estabelecimento de políticas públicas de igualdade racial. A criação de um espaço privilegiado no governo (ligado diretamente à presidência da República), além de sinalizar comprometimento em alto nível com o tema, também possibilitava uma atuação institucional intensa.

Magali Naves, ex-assessora internacional da Seppir, em entrevista, identifica que a eleição de Lula foi fundamental para a inserção do tema racial na pauta do governo. Além da criação da Seppir, a ascensão de um grupo político com setores que defendiam a causa foi essencial. Embora reconheça que a esquerda não era homogênea em relação ao tema, havia grupos mais progressistas que, uma vez instalados em diferentes áreas do governo, impulsionavam o tema.

> Na área internacional, o Brasil viu que isso era um espaço que ele podia ter espaço, não se sabia direito aonde a gente ia, então a gente foi empurrando, empurrando... na negociação, a gente foi muito longe. (...) Porque dentro dos ministérios você tinha pessoas interessadas em que essa coisa andasse. O problema é que – aí é um problema estrutural do Brasil – que o Brasil tem esses ditos cargos de confiança, então você até tem uma pessoa a favor, mas depois essa pessoa não está mais, aí vem outro, vem outro que não tá.

A chegada ao poder de um governo progressista em termos sociais, cujo programa de governo já incluía o debate racial, conduziu, segundo entrevistados, à ocupação de postos-chave pessoas oriundas de movimentos sociais e técnicos com concepção mais sensível às políticas sociais e com mais espaço institucional para decisões mais voltadas às pautas identitárias. Isso permitiu, ao menos, maior possibilidade de

escuta da temática racial. Cabe destacar que o PT tinha estruturas internas dedicadas ao tema racial, bem como o havia pautado em seu programa de governo, a despeito de não ser um tema consensual no partido. Nessa direção, Maria Inês, em entrevista, salienta que a presença de pessoas comprometidas com a luta contra as desigualdades dentro do governo, mesmo não conscientes, inicialmente, da questão racial, foi o diferencial para implementar políticas. Ampliou-se o espectro do que doravante será chamado de "aliados institucionais".

> Acho que primeiro a gente vivia uma conjuntura de um governo que veio apoiado massivamente pela população e que obviamente tem suas contradições, mas você vai encontrar pares que estão nessa mesma agenda. Então, por exemplo, o papel que o Ipea também desenvolveu nesse período de acompanhar, de analisar, de propor. Dentro dos próprios órgãos... quando se cria a Secad [Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, no Ministério da Educação – MEC], e como você tem especialistas que também têm isso como um projeto hegemônico. Na saúde, a gente teve a configuração das pessoas que estavam vinculadas à Secretaria Executiva que (...) vêm tanto da academia como do serviço, do ativismo no campo da reforma sanitária, elas são fundamentais. Embora muitas vezes não tivessem essa leitura do racismo, porque historicamente dentro da reforma sanitária existe uma leitura dos determinantes sociais, haja vista a própria concepção que se elabora quando a gente faz a reforma sanitária, quando começa o SUS [Sistema Único de Saúde]. (...) Mas você encontra vozes e ouvidos que estão, pelo menos, abertos. Ministério das Relações Exteriores, por exemplo. Dentro de cada um desses espaços você tinha sujeitos e sujeitas em que você podia estabelecer... para mim a grande diferença de você ter um governo como foi o do Lula e de outros governos, você vai encontrar pares. Parcerias que estão acreditando que é possível ser distinto. E isso foi uma grande contribuição. Você também vai ter oposição, mas vai ter aqueles que vão dizer "vamos fazer". Vamos!

Além desses fatores, a ampliação dos mecanismos de participação social nesse período parece ter contribuído para também ampliar o debate sobre o tema racial e outras reivindicações de sujeitos negligenciados no processo político. De fato, o aumento dos espaços de participação social contribuiu para o tensionamento institucional em vários campos, inclusive na questão racial. Estudo de Lopez e Pires (2010) analisa a ampliação do processo de participação social nos últimos anos. Foram desenvolvidas 55 conferências nacionais durante os dois mandatos de Lula, enquanto durante os dois mandatos de FHC foram apenas 17. O aumento da participação social também pode ser verificado no número de conselhos de políticas públicas criados: quinze nos dois mandatos de Lula e sete nos mandatos de FHC. A área de igualdade racial tinha assento em diversos desses conselhos e conferências, possibilitando ampliar a articulação da

temática racial em diferentes áreas de governo. Somente a Secretaria de Políticas de Ação Afirmativa da Seppir, em 2014, reportou representação institucional em 35 instâncias, entre conferências, conselhos e comitês (Brasil, 2015).[44]

Nesse período, cabe ressaltar a inserção inédita da temática racial no PPA do governo federal. Em que pese o formalismo e a insuficiência de um instrumento como o PPA em aglutinar todas as ações do Estado, constitui ainda um dos principais instrumentos de organização do Estado, juntamente com a Lei Orçamentária e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Todavia, mais uma vez, a criação tardia da secretaria bem como a inovação e a resistência à temática limitaram sua potencialidade nesse primeiro momento. A Seppir contou com poucos programas, com pouca estruturação, pouca articulação intersetorial e baixo orçamento. Todavia, como pontuam Silva, Cardoso e Silva (2014, p. 15), "há que se ressaltar, entretanto, o avanço que representou a introdução dessa temática no PPA, em que pese a visão fragmentada do tema e a percepção pouco estratégica presente nos instrumentos de planejamento ao tratar desta questão".

Nos planos seguintes, o tema continuou em pauta, pelo menos no que diz respeito aos objetivos do PPA. Pode-se dizer que até 2014, período-limite de análise desta pesquisa, esse objetivo esteve presente no governo federal. Importa considerar, como destaca análise desenvolvida por Silva, Cardoso e Silva (2014, p. 31), que essa presença, no entanto, não se consolidou como eixo estruturante no planejamento e financiamento do governo brasileiro.

> A fragilidade do tema nos PPAs também é retratada por sua reiterada ausência entre as dezenas de metas prioritárias do governo – 63 metas em 2004-2007 e 57 em 2008-2011. Por fim, o direcionamento do tema racial para a questão quilombola parece refletir falta de disposição para tratar da desigualdade racial de forma estrutural.

Uma das diretrizes para a política de igualdade racial, entre outras, foi a transversalidade. O conceito de transversalidade está relacionado à noção de *mainstreaming*, para a qual determinados vetores de políticas públicas devem perpassar diferentes áreas de governo, por serem considerados eixos estruturantes de desigualdades, como gênero e raça (Silva e Calmon, 2017).

44. O comitê consultivo da IV Conferência Nacional Infantojuvenil pelo Meio Ambiente, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), e o comitê de articulação e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), por exemplo (Brasil, 2015).

QUADRO 12
Igualdade racial nos objetivos do PPA

	Descrição	Detalhamento
2004-2007	Promover a redução das desigualdades raciais	Desafio 8 (entre 30). Megaobjetivo I: dimensão social (inclusão social e redução das desigualdades sociais)
2008-2011	Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos	Objetivos de governo (item 4)
2012-2015	Fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos	Macrodesafios

Fonte: Silva, Cardoso e Silva (2014); Ipea, 2013.
Elaboração dos autores.

Expressa no PPA e em outros documentos de gestão, a proposta – pelo menos em tese – seria trazer o tema racial como eixo para as políticas do governo, perpassando diversas áreas. Sua participação no governo deveria ser estrutural e não apenas isolada na Seppir. Ainda que com expressivas limitações, essa diretriz permitiu a incorporação da temática racial em outras áreas do governo, estabelecendo espaços de coordenação da Seppir articulada com outras pastas (como no Programa Brasil Quilombola), ou a inserção de representantes da Seppir em outras ações governamentais, com incorporação do recorte racial. Silva, Cardoso e Silva (2014) pesquisaram o componente da transversalidade e analisaram a inserção da temática racial com base na autoavaliação que os ministérios fazem dos programas do PPA, entre 2006 e 2008. Identificaram que, em 2008, 19% dos programas contemplavam a questão racial e, entre os programas sociais, o percentual subia para 40% (27% em 2006). Infelizmente, essa pergunta no instrumento de avaliação dos programas governamentais foi descontinuada.

A articulação dessas condições descritas possibilitou a atuação do mecanismo de tensionamento institucional de modo decisivo. Em consequência, muitas mudanças institucionais se desenvolveram durante esse período. Um dos temas que ganharam bastante atenção com a implementação da Seppir foi a questão quilombola. Foi criado um GTI e, a partir desse comitê, foram desenvolvidas diferentes iniciativas para esse segmento populacional. Além de ações voltadas à segurança alimentar, acesso à água e energia, educação e saúde, foi estabelecida normativa para garantia da titularidade da terra às comunidades quilombolas, como preceitua o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/1988. Com a publicação do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que estabelece os trâmites para titulação das terras quilombolas, essa política avançou e foi criado o Programa Brasil Quilombola (Brasil, 2015).

Outro feito inovador no período, cuja primeira ação antecede a criação da Seppir, foi o instituto da Lei nº 10.639/2003, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394/1996) para incluir a obrigatoriedade do estudo da história da África e do negro no Brasil e o Dia Nacional da Consciência Negra.

> Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre história e cultura afro-brasileira. § 1º O conteúdo programático a que se refere o *caput* deste artigo incluirá o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à história do Brasil. § 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras. (...) Art. 79-B. O calendário escolar incluirá o dia 20 de novembro como Dia Nacional da Consciência Negra.[45]

Posteriormente, essa normativa foi alterada pela Lei nº 11.645/2008, que incluiu também a obrigatoriedade do estudo da cultura e história indígena. Foi regulamentada pelo Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE)/Conselho Pleno (CP) nº 003/2004 e pela Resolução nº 1/2004, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana. Essa normativa representou uma demanda histórica do movimento negro, que considerava fundamental a disputa do discurso sobre o negro e sua participação na formação nacional tanto para a alteração do imaginário social depreciativo e racista sobre o negro como para a ampliação de espaço educacional menos hostil às crianças negras. A partir dessa determinação legal, uma série de desdobramentos se sucedeu: a criação da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros (Cadara)[46] em 2005, e em maio de 2009 o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

Uma série de outras ações foi desenvolvida nesse período (Brasil, 2015). Cabe destacar que se apresenta aqui uma relação não exaustiva de ações, políticas e programas voltados

45. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm>.
46. Instituída pela Portaria MEC nº 4.542, de 28 de dezembro de 2005.

especialmente à promoção da igualdade racial, ainda que contemple também ações de valorização da matriz africana e repressão ao racismo. No âmbito de cada ação sucintamente elencada, desdobra-se uma série de iniciativas cuja apreciação detalhada, realizada por outros estudos, é indicada em nota, quando possível (quadro 13).

QUADRO 13
Ações do governo federal na área de igualdade racial (2003-2009)

	Descrição
2003	Instituída PNPIR em 20 de novembro de 2003, pelo Decreto-Lei nº 4.886, baseada em três princípios: transversalidade, gestão democrática e descentralização
	Instalada ouvidoria na Seppir, responsável pelo acompanhamento e recebimento de denúncias de racismo
	Instituído CNPIR, órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da Seppir, conforme Decreto nº 4885, de 20 de novembro de 2003
2004	Criado, em 27 de maio de 2004, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir)
	Enviado para o Congresso projeto de lei sobre cotas no ensino superior[1]
	Criado Programa Universidade para Todos (ProUni), voltado à concessão de bolsas de estudo em entidades privadas, pela Medida Provisória nº 213, convertida na Lei nº 11.096/2005, que estabelece percentual de bolsas de estudo destinado à política afirmativa para negros e indígenas (art. 7º, II)[2]
	Criado Programa Afroatitude, por iniciativa do Ministério da Saúde em parceria com o MEC, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Seppir
	Alterado programa Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), para estipular acréscimo de 20% no índice de classificação de estudantes negros, aumentando suas chances
	Criada Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho, por decreto presidencial, sob coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego, em 20 de agosto de 2004, voltada à implementação da Convenção nº 111 da OIT, na forma de políticas de promoção da igualdade e de combate à discriminação
	Publicada Portaria nº 1.678, do Ministério da Saúde/Gabinete do Ministro, de 13 de agosto de 2004, estabelecendo nova institucionalidade para a Política de Saúde da População Negra
2005	Realizada I Conapir, no período de 30 de junho a 2 de julho de 2005, em Brasília
	Realizada a campanha Mostre sua raça, declare sua cor, que visava à declaração racial nas escolas[3]
	Firmado, entre a Seppir e o Ministério Público Federal do Trabalho, termo de cooperação técnica para o acompanhamento de casos de racismo e de discriminação étnico-racial no ambiente de trabalho
	Desenvolvido Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) no governo federal entre 2005 e 2006, por meio de parcerias nacionais e internacionais, e com foco no Ministério da Saúde. Possibilitou a ampliação do debate sobre desigualdade de acesso a serviço público e ampliou a formação de profissionais para enfrentamento ao racismo (Jaccoud *et al.*, 2009)
	Criado o Grupo de Trabalho Interagencial de Gênero e Raça da ONU, coordenado pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) e envolvendo grande número de agências da ONU, com o objetivo de apoiar o governo nas ações voltadas à igualdade de gênero e raça
2006	Aprovada Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) pelo CNS
	Realizada, em Brasília, a Conferência Regional das Américas Sobre os Avanços e Desafios para o Plano de Ação Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas, como sequência à Conferência de Durban (Brasil, 2015)
	Realizada a Conferência das Américas em Brasília, no período de 26 a 28 de julho de 2006, com o objetivo de refletir sobre medidas para avanço das políticas de promoção da igualdade pós-Durban
2007	Instituída Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), pelo Decreto nº 6.040/2007, que incluiu as comunidades de terreiro no horizonte das políticas públicas do governo brasileiro
2008	Lançados editais do programa Plano Setorial de Qualificação Profissional do Trabalho Doméstico e Plano Nacional de Comércio e Serviços para Profissionais Afrodescendentes (Planseq/Afrodescendente), planos sequenciais de qualificação profissional voltados, respectivamente, para trabalhadores domésticos e população negra
2009	Lançado Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), com previsão de criação e funcionamento de Comitê de Monitoramento (CAM)

Elaboração dos autores.

Notas: [1] "A proposta do governo encaminhada em 13 de maio de 2004 para o Legislativo, hoje incluída no Projeto de Lei nº 73/1999, indica a implantação do Sistema de Reserva de Vagas no ensino superior público para alunos oriundos das escolas públicas considerando o percentual de negros e indígenas proporcionalmente à sua participação na população das respectivas Unidades da Federação [UF], segundo os dados do IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. Essa formulação foi síntese do trabalho realizado pelo GTI coordenado pelo MEC e pela Seppir em 2003. Baseou-se na análise dos projetos de lei que tramitavam na Câmara Federal" (Brasil, 2015).

[2] Em substituição ao Projeto de Lei nº 3.582, em maio de 2004.

[3] A medida gerou muita polêmica, mas apenas 18,1% dos alunos não responderam ao quesito (Brasil, 2015). Como reforço, foi ampla a divulgação sobre a importância da coleta de dados relativa à identificação étnico-racial nas escolas.

Nesse período, verificou-se relevante, ainda que tímida, difusão subnacional da política. Com uma contraparte federal, estados e municípios ampliaram tanto a adoção de políticas públicas como de instâncias voltadas para a temática. Em 2009, havia 148 conselhos municipais de Igualdade Racial ou similar – 405 órgãos gestores de direitos humanos e 223 de políticas para mulheres, com programas e ações destinados à promoção da igualdade racial, além de 1.953 municípios com capacitação de professores na temática de raça e etnia, conforme dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE (Silva e Silva, 2011).[47]

Ainda nessa fase, outras iniciativas de igualdade racial, notadamente programas de cotas, se fortaleceram em estados e municípios, avançando mais do que semelhantes medidas no governo federal naquele momento. Os programas de cotas se consolidavam como alternativas de baixo impacto orçamentário e resultados rápidos. Desde 2001, foram criados, em diferentes formatos, programas de ação afirmativa em instituições de ensino superior (IES) brasileiras. A primeira iniciativa foi encetada na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf), por meio de lei estadual, com cotas sociais e posteriormente inclusão de cotas raciais.[48]

A medida foi seguida pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Já em 2004, a UnB consolidou-se como a primeira instituição federal de ensino superior com cotas, nesse caso, especificadamente para negros. Em 2012, havia 129 IES com algum tipo de ação afirmativa, em 535 cidades, das quais 51 eram universidades federais, e 52 IES tinham programas com cotas ou subcotas para negros. Os outros critérios de ação afirmativa, isolados ou combinados, envolviam estudantes de escola pública, indígenas, pessoas com deficiência, quilombolas, baixa renda, critério regional, participantes de programas de formação em licenciatura indígena, professores da rede pública, filhos de agentes públicos mortos ou incapacitados em serviço e mulheres. As normas foram implementadas por legislações estaduais e municipais ou por decisão dos respectivos

47. Não é possível atualizar esses dados, pois sua coleta se deu em um suplemento especial, encomendado pela Secretaria de Direitos Humanos.
48. Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000, Lei Estadual nº 3.708, de 9 de novembro de 2001, e Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003, do estado do Rio de Janeiro.

conselhos universitários (Daflon, Feres Júnior e Campos, 2013; Heringer e Ferreira, 2011; INCT, 2012).[49]

Como resultado de um GTI, o governo apresentou uma proposta de cotas nas universidades, por meio do Projeto de Lei nº 3.627/2004. No entanto, como pontuam Feres Júnior, Daflon e Campos (2012, p. 405), embora o governo avançasse em outras pautas de políticas públicas para a questão racial, "não houve ao mesmo tempo um esforço concentrado para a aprovação de uma lei federal para a ação afirmativa por parte da base parlamentar de sustentação do governo Lula". Assim, em 2004, com mudança ministerial no MEC, foi apresentada pelo então ministro, Tarso Genro, uma proposta alternativa: um programa de bolsas em universidades particulares, em troca de renúncia fiscal. O ProUni foi criado nesse mesmo ano, por meio de Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, convertida posteriormente na Lei nº 1.096, de 13 de janeiro de 2005. Apesar de contar com parte das vagas reservadas para negros, a mudança de posição do MEC findou por enfraquecer o debate sobre cotas no âmbito federal. Além disso, diluiu a questão racial, tanto por ser apenas mais uma das condicionantes do programa, voltado para estudantes de baixa renda, como por concentrar a medida em instituições particulares, sem enfrentar a questão da democratização do acesso ao ensino superior público. Como pontuam Heringer e Ferreira (2011, p. 8),

> como resultado da reforma ministerial realizada em fevereiro de 2004, o novo ministro Tarso Genro passou a ser um personagem importante neste debate. Manifestando-se inicialmente contrário às cotas, alegando que (...) são insuficientes para garantir o acesso dos grupos excluídos à educação superior, algumas semanas após assumir a pasta, o ministro apresenta uma proposta nova para discussão: o aproveitamento de cerca de 100 mil vagas ociosas nas universidades privadas a serem ocupadas por estudantes negros, indígenas, portadores de deficiência e ex-presidiários, já a partir de 2004. Este número representaria 25% das vagas disponíveis nas universidades privadas, que estariam com 37,5% de vagas ociosas. A contrapartida do governo seria um plano de renúncia fiscal que beneficiaria as universidades privadas que adotassem o sistema.

Com efeito, o tema das cotas raciais despertou relevante e praticamente inédito interesse social na questão racial no debate público. A imprensa pautou o assunto de

49. Analisando-se apenas as universidades, 77% das setenta que adotavam ação afirmativa até 2010 o fizeram por meio de deliberação de seus respectivos conselhos universitários. Paiva e Almeida (2010 *apud* Daflon, Feres Júnior e Campos, 2013) identificaram que os processos internos se iniciaram a partir de demanda de movimentos sociais locais, organização de docentes, atuação de núcleos de estudos afro-brasileiros, ou ainda iniciativas isoladas (Daflon, Feres Júnior e Campos, 2013).

forma consistente por anos, não raro se posicionando contra a medida. O tema passou de tabu a assunto discutido em círculos pessoais, notadamente com a inserção das cotas nas universidades. O Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gemaa), da Uerj, identificou, entre 2001 e 2011, 983 textos sobre ações afirmativas publicados na *Folha de S.Paulo* e 1.054, no jornal *O Globo* (Campos e Feres Júnior, 2013). Como salientam esses autores, o foco da cobertura era definitivamente o critério racial nas ações afirmativas.

> Ainda que 90% das universidades com alguma ação afirmativa no período utilizassem critérios de corte socioeconômico, para beneficiar estudantes oriundos de escola pública ou de baixa renda, por exemplo, somente 11,8% dos textos do jornal discutiram tais políticas. O restante (88,2%) tratou basicamente das ditas cotas para negros, modalidade de ação afirmativa presente em 54,3% das universidades públicas brasileiras do período (Campos e Feres Júnior, 2013, p. 4-5).

Embora, segundo os autores, a *Folha de S.Paulo* procurasse um equilíbrio entre textos contrários (28%) e favoráveis (27%) às ações afirmativas entre seus editoriais (o restante se refere a textos neutros, ambivalentes ou apenas informativos), nesse período, 89% foram contrários às cotas. Ao se tratar de um dos jornais de maior circulação do país, não é uma oposição irrelevante para o processo. O quadro 14 apresenta os principais argumentos levantados no debate.

QUADRO 14
Principais argumentos dirigidos às ações afirmativas com critério racial

Contrários	Favoráveis
A identidade nacional é incompatível como medidas "raciais", importadas dos Estados Unidos, uma vez que é caracterizada pela miscigenação e tolerância	Medidas redistributivas como as ações afirmativas são necessárias para enfrentar desigualdades persistentes
A ação afirmativa viola a igualdade formal e princípios como a meritocracia	São necessárias reparações para grupos historicamente violados
Dificuldades em caracterizar quem é negro no Brasil	Diversidade é fundamental para tornar os espaços mais plurais e representados
Cotas raciais sem recorte social estariam favorecendo uma classe média negra	Exemplos positivos de outras experiências
A ação afirmativa vai diminuir o nível acadêmico	Rendimento satisfatório dos estudantes beneficiados pelas cotas
Acirramento de conflitos e intolerância raciais	Dados estatísticos comprovam desigualdades raciais
Marginalização dos "brancos pobres"	País é signatário de instrumentos internacionais que validam as ações afirmativas
Medidas universais seriam suficientes	Dívida histórica com a população negra
-	Acesso igualitário a direitos

Fonte: Campos e Feres Júnior (2013); Daflon, Feres Júnior e Campos (2013); Silva (2017); Confira... (2006).

No que tange às cotas e reservas de vaga no serviço público, além das iniciativas relatadas antes e no âmbito da PNAA, pode-se identificar que, a partir de 2002, foram desenvolvidos diversos sistemas de reserva de vagas em estados e municípios. Volpe e Silva (2016) localizaram normativas em 4 estados e 46 municípios. Posteriormente, indicando apenas as normas vigentes, Ferreira (2017) consolida informação de medidas similares em 7 estados e 44 municípios. No entanto, o debate sobre cotas no serviço público só vai ganhar mais notoriedade quando atingir o nível federal.

4.3.2 Análise: atores, contexto e instituições

O período de 2003 a 2009, inaugurado com o início do governo Lula e a criação da Seppir, marcou a institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial. Foi um período em que o tema foi introduzido não apenas pontualmente, mas pôde ser institucionalizado pela atuação da Seppir e adesão de outras instâncias dentro do governo federal, mas, antes disso, pela difusão da proposta de promoção de políticas públicas que tratassem de enfrentar as desigualdades entre negros e brancos no país. Mesmo que ainda insuficientes diante do desafio em tela, foi conduzido um conjunto de medidas que transformou o arcabouço institucional em variados campos. Difunde-se e aprofunda-se a vertente promocional das políticas públicas no campo das relações raciais.

Nesse período, o tensionamento institucional foi o mecanismo causal identificado nesta pesquisa como preponderante. Diversos fatores contribuíram para um tensionamento interno ao governo, que promoveu alterações institucionais relevantes, consolidando uma trajetória de mudanças graduais e transformativas.

QUADRO 15
Mecanismo causal: tensionamento institucional

Mudança institucional	Mecanismo: tensionamento institucional	Condições necessárias	Condições anteriores
Criação da Seppir Igualdade racial no PPA Programas governamentais com recorte racial Transversalidade em políticas públicas Ações afirmativas	Diversos elementos que proporcionaram maior participação de ativistas e aliados institucionais sensíveis (ou sensibilizados) para a questão racial, atuantes dentro do governo, como dirigentes, burocratas ou por meio da colaboração em instâncias de participação social, que estimularam, propuseram, promoveram ou permitiram mudanças institucionais importantes em políticas públicas	Ativistas institucionais Aliados institucionais Ampliação da participação social Diretriz de transversalidade nas políticas públicas	Criação da Seppir Fortalecimento do movimento negro Novo governo e aliados institucionais Pauta racial no PT Novo governo e ampliação dos espaços de interlocução social Novo governo Pauta de direitos sociais

Elaboração dos autores.

Nessa fase, destacam-se os ativistas institucionais, que podem ser considerados militantes sociais que passaram a atuar na estrutura estatal (Leitão e Silva, 2017). Dentro desse grupo, é possível identificar tanto os oriundos do movimento negro como os integrantes de partidos políticos que militavam internamente pela questão racial e que passaram a atuar dentro do governo. Aliados a estes estavam gestores que passaram a compor o corpo dirigente de diferentes instituições (muitas vezes, ativistas institucionais de outras causas, como políticas de gênero), além de burocratas de carreira, com posicionamento mais alinhado ao novo governo, notadamente na área social, que ascenderam a postos-chave e que eram simpatizantes da causa ou se convenceram dela ao longo do tempo. Foram os aliados institucionais.

Esses grupos seguiam as regras impostas, atuavam dentro do escopo legal, mas procuravam modificar as instituições a partir de microestratégias em seus postos de trabalho, caracterizando o que Mahoney e Thelen (2010) chamam de atores subversivos.

Tal como Gomes e Alves (2017), Leitão e Silva (2017) defendem que a incorporação de ativistas sociais na composição de governos não deve ser vista de forma simplista apenas como cooptação. Em análise sobre o movimento negro entre 1970 e 1990, avalia-se que esse tipo de participação se constituiu uma estratégia de mudança institucional.

> Sustenta-se que, através do ativismo institucional oportunizado por esta inserção, ativistas e OMS [organizações do movimento social] adquirem acesso (variável) a recursos, espaços deliberativos e agentes dotados de poder de decisão que podem adquirir um valor estratégico para realização de seus objetivos. (...) Tal acesso se apresenta particularmente relevante para o caso de movimentos sociais constituídos por segmentos subalternos da sociedade, que se encontram em posições sociais marcadas pela precariedade de recursos e de oportunidades políticas (Leitão e Silva, 2017, p. 317).

Esses autores desenvolvem uma matriz com tipos de relação entre movimentos sociais e Estado, com eixos ligados à relação institucional e não institucional e à relação conflitiva e não conflitiva. No caso do movimento negro no período em análise (1970-1990), Leitão e Silva (2017) concluem que se trata de uma relação de tensionamento institucional (relação institucional e conflitiva), em que a participação na burocracia, em vez de abrandar o propósito de mudança, se presta notadamente a esse objetivo. Do mesmo modo, não arrefeceu completamente uma relação de confrontação (relação não institucional e conflitiva) com o movimento social, a exemplo de marchas e protestos que ocorreram no período citado.

QUADRO 16
Matriz dos tipos de relação entre Estado e organizações sociais

	Institucional	Não institucional
Conflitiva	Tensionamento	Confrontação
Não conflitiva	Enquadramento	Colaboração

Fonte: Leitão e Silva (2017, p. 319).

Verifica-se que esse padrão de tensionamento institucional permaneceu no período analisado, em que os ativistas institucionais buscaram mobilizar recursos disponíveis na burocracia do Estado em prol da questão racial. A disputa pela criação da Seppir e por seu posicionamento com *status* de secretaria especial, o conflito interno para desenvolver políticas de igualdade racial com critério racial, bem como para adotar uma política de cotas, inicialmente, nas universidades – e com vetos constantes em nível federal – ilustram esse tensionamento. A participação desses ativistas no governo, em geral, antes afastados dos círculos de poder e recursos, foi essencial para ter acesso a relações, estruturas e indivíduos-chave para implementação da política de igualdade racial. Abriu-se uma janela de oportunidade com o governo Lula e a criação da Seppir, que foi aproveitada por este grupo em suas incursões institucionais motivadas pelas demandas por políticas de igualdade racial. A despeito de suas diversas limitações, a demanda por igualdade racial no Brasil nunca tinha chegado tão longe. E a disputa por políticas públicas e por uma nova narrativa sobre o tema racial ganhou novos contornos e espaços de luta.

Paralelamente, uma maior participação dos ativistas no governo e a ampliação de políticas de participação social parecem ter reduzido a confrontação para uma maior colaboração do movimento negro, a exemplo da ampla participação nas conferências nacionais (de igualdade racial e de outras áreas). Por sua vez, temas como o extermínio da juventude negra permaneceram sendo pontos de confrontação com o governo. Isso resultou, por fim, no desenvolvimento de algumas iniciativas governamentais de enfrentamento ao problema (como o programa governamental Juventude Viva). Em 2015, o protesto negro ganha maior intensidade com a Marcha das Mulheres Negras Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver.[50] Neste trabalho, considera-se o tensionamento institucional de forma mais ampla, não apenas por meio dos ativistas institucionais, mas também dos aliados institucionais e movimentos organizados via canais institucionais de participação social.

50. Manifestação promovida por organizações de mulheres negras, reunindo 50 mil pessoas em Brasília (Martins, 2017).

Os entrevistados para esta pesquisa apresentaram alguns episódios que podem ser ilustrativos do tensionamento institucional. Por exemplo, como já citado, Mário Theodoro, na ocasião (2003) pesquisador do Ipea, narra o esforço intragovernamental para que a Seppir fosse criada com status de ministério.

Em outro exemplo de tensionamento institucional, desta vez fora do escopo da pesquisa, os técnicos do MPOG narraram esforços para manutenção dos compromissos com igualdade racial, especialmente a partir de 2016, com as mudanças institucionais que enfraqueceram a Seppir.

> O próprio Estado brasileiro, não o governo, o Estado brasileiro, nós que carregamos o piano, estamos tentando colocar os ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU] para rodar porque a gente sabe que muitos desses objetivos estão no nosso PPA de forma mais frágil. Então isso é uma aposta que a gente faz para poder implementar essas coisas (Eduardo Gomor, em entrevista a Tatiana Dias Silva, em 2018).

Por sua vez, a ampliação de espaço para o tema racial – bem como outras políticas de direitos e reconhecimento, por meio da maior participação social nesse período e por meio de assento em conselhos de políticas – possibilitou maior infiltração do tema em outras políticas governamentais.

Atores

Considerando a trajetória até esse período, o papel dos principais atores pode ser resumido no quadro 17.

QUADRO 17
Mudança institucional – período 2 (P2): atores

Atores	Não buscam preservar as instituições	Cumprem as regras da instituição
Movimento negro	Intenso movimento para conquistar novo *status* para a questão racial dentro do país e dentro do sistema ONU (P1)	Intensa participação nos eventos preparatórios, alto nível de organização nacional, regional e na Conferência Mundial de Durban, seguindo as regras da instituição, mas, por vezes, procurando alterar as regras, como quando forçaram a participação da sociedade civil em eventos restritos ao governo
	Disputa por políticas públicas de igualdade racial	Participação social nas conferências de igualdade racial e outras, além de conselhos de políticas públicas (P2)
Ativistas institucionais	Atuação dentro da máquina governamental, como gestores e conselheiros de conselhos de políticas públicas, buscando implementar políticas de igualdade racial (P2)	Atuação dentro das normas da burocracia estatal, por meio do tensionamento institucional e articulação com os movimentos sociais
Aliados institucionais	Gestores inseridos com o novo governo e burocratas mais sensíveis às pautas sociais (P2)	Atuação dentro das normas da burocracia, pela influência dos ativistas institucionais e atores do movimento negro

Elaboração dos autores.

Outros atores que desenvolveram papéis-chave nesse período, no sentido da mudança institucional, faziam parte de outro nível do subsistema de políticas públicas (Silva, 2018). Nesse sentido, a expansão das ações afirmativas em IES e no serviço público em nível subnacional teve papel destacado na mudança da macropolítica. Os debates e conflitos instaurados em estados, municípios e IES levaram à adoção de políticas de ação afirmativa em 129 IES públicas[51] até 2012 (INCT, 2012). Estados e municípios adotavam cotas para ingresso de negros em concurso público, enquanto o governo federal ainda não tratava desse tema. Especialmente por ocasião da adoção autônoma de programas de ação afirmativa em IES, o debate sobre cotas atingia o ápice.

Contexto

Inúmeros pontos de veto se apresentaram ao avanço das políticas de igualdade racial. A oposição às cotas nas universidades foi, sem dúvida, o maior e mais estridente deles. A adoção de cotas (e outros programas de ação afirmativa residuais, como bônus) passou a ser discutida em praticamente todas as IES públicas no país. A aprovação das medidas, em geral, definida pelos conselhos superiores de cada instituição de ensino, era precedida por relevante debate interno, além de manifestações que extrapolavam os muros acadêmicos. Para Heringer e Ferreira (2011, p. 2), o conflito em torno da proposta de cotas nas universidades se concentrava em quatro focos principais de tensão:

> 1) na opinião pública, onde se insurgem contra as ações afirmativas diversos intelectuais, artistas e os mais poderosos meios de comunicação;
> 2) na academia, principalmente nos cursos de graduação, onde o movimento reativo às cotas sustentou que elas ferem, sobretudo, o mérito no ingresso e que em médio prazo farão "cair o nível" das universidades;
> 3) no Poder Legislativo federal, por conta do conflito em torno da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e do projeto de lei que cria cotas nas universidades e escolas técnicas federais; e
> 4) no Poder Judiciário, devido ao fato de ser grande o número de ações levadas à Justiça, inclusive na Suprema Corte, sustentando a inconstitucionalidade das políticas de cotas.

Como ilustrado anteriormente, a cobertura desfavorável ao tema foi intensa, especialmente nas seções de opinião e editorial dos maiores jornais, além da mídia

51. De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2011 havia 284 IES públicas, sendo 103 federais. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. E entre as IES públicas, 129 IES aplicavam ação afirmativa, sendo 86 federais (51 universidades e 35 institutos) (INCT, 2012).

televisionada. O espaço para os argumentos contrários às ações afirmativas era amplo e constante. Nessa direção, Santos, Moreno e Bertúlio (2011, p. 36) avaliam que a reação contrária de diferentes setores ao Estatuto da Igualdade Racial se intensificou principalmente a partir de 2006, quando uma versão mais robusta do texto havia sido aprovada em novembro do ano anterior.

> Ao que tudo indica, é a partir da aprovação do estatuto em novembro de 2005 e, consequentemente, a partir de 2006 que as elites culturais, socioeconômicas e político-educacionais terão sua atenção mais voltada para o andamento do Estatuto da Igualdade Racial e atuarão contínua e fortemente, por meio de matérias jornalísticas, especialmente na mídia televisiva, além de *lobbies* e pressões políticas junto aos nossos congressistas, para inviabilizar a aprovação do estatuto ou derrubar temas deste que lhes desagradavam. É o caso: i) da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), sob influência e representando os interesses principalmente das grandes redes de televisão, que, preocupada com a proposta do estatuto de instituir cotas para atores e técnicos negros nos meios de comunicação de massa, passou a se posicionar cada vez mais contra o projeto aprovado no Senado Federal; ii) da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e da bancada ruralista no Congresso Nacional, preocupadas com a questão do direito à terra dos remanescentes de quilombos; e iii) de acadêmicos e/ou intelectuais avessos a mudanças nas relações raciais brasileiras e à introdução de políticas de ações afirmativas para a inclusão da população negra nos espaços de prestígio, mando e poder (Santos, Moreno e Bertúlio, 2011, p. 36).

O episódio dos "manifestos dos intelectuais e artistas" ilustra bem essa polarização e a amplitude do debate. Em resposta à tramitação dos projetos de lei do Estatuto da Igualdade Racial e das cotas na universidade (Projeto de Lei nº 3.198/2000 e Projeto de Lei nº 73/1999), foi entregue a congressistas e ao presidente da Câmara dos Deputados um primeiro manifesto contra as cotas, denominado *Todos Têm Direitos Iguais na República Democrática*, em maio de 2006. Por sua vez, em julho desse mesmo ano, outro documento, intitulado *Manifesto em Favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial*, foi igualmente dirigido a congressistas. Ambos os documentos tiveram como signatários professores universitários, artistas, jornalistas, políticos, pesquisadores e integrantes de organizações do movimento negro. Em novembro de 2007, alguns intelectuais foram novamente ao presidente da Câmara dos Deputados, desta vez para entregar o livro *Divisões Perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo*,[52] e novamente reafirmar posição contrária à medida. Em 2008, novo manifesto foi entregue ao presidente do STF. Como destacam Santos, Moreno e Bertúlio (2011, p. 23), havia

52. Mais informações disponíveis em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2010000100023>.

intenso veto ao sistema de cotas e ao Estatuto da Igualdade Racial, que tramitava desde 2000, só vindo a ser aprovado em 2010, com muitas e relevantes alterações.

> Em realidade, a conjuntura sociopolítica não era favorável ao sistema de cotas e, consequentemente, também era desfavorável ao Estatuto da Igualdade Racial. A imprensa escrita e televisiva posicionou-se explicitamente contra o sistema de cotas e o bombardeou constantemente durante toda a década de 2000. Por exemplo: o jornal *O Globo*, no editorial do dia 24 de agosto de 2001, manifestou-se contra uma política que assegurasse o ingresso dos negros nas universidades por meio de cotas, que, segundo o jornal, representavam uma vantagem artificial.

Embora o tema racial fosse o mais comentado pela mídia ao debater as cotas, os maiores beneficiados das ações afirmativas no ensino superior foram os alunos de escola pública. Das 70 universidades que adotaram a medida até 2010, os egressos de escola pública eram beneficiados em 60, enquanto pretos e pardos em 41 delas – sem falar que muitas tinham a cota racial como dependente do critério social (Daflon, Feres Júnior e Campos, 2013). A questão, com efeito, não era sobre as cotas em si, uma vez que esse tipo de sistema já estava estabelecido no ordenamento jurídico nacional, com cotas para mulheres e pessoas com deficiência, por exemplo. O debate era sobre renunciar ao mito da democracia racial e atuar na inclusão da população negra, era sobre considerar o critério racial como legítimo para promoção da igualdade.

QUADRO 18
Mudança institucional – P2: contexto

Fontes de veto	Pontos de veto	Avaliação
Dirigentes do governo federal	Alegação de desconhecimento da norma, aguardando regulamentação (P1)	Não havia interesse em implementar as normativas apresentadas de 2000 a 2002, tanto que as executadas foram descontinuadas. Esse ponto não foi, todavia, forte o suficiente para impedir que outros subsistemas adotassem medidas similares ou que alguns programas avançassem (P1)
-	Recorte racial nas políticas públicas distributivas (P2)	Aceitava-se cota para negros, desde que o recorte social fosse empregado
Mídia, artistas e acadêmicos	Recorte racial, dificuldades da identificação racial, meritocracia, "racialização" do Estado e medo de conflitos sociais, redução do nível acadêmico	Amplo combate midiático às cotas raciais, com muito menor repercussão (e até mesmo apoio parcial) às cotas sociais

Elaboração dos autores.

Instituições

Em relação às instituições, importantes conflitos interpretativos se consolidavam no centro do debate. Um deles trata das noções de igualdade formal e material, e até que ponto o Estado poderia intervir na promoção da igualdade, e, subjacente a isso, se o

critério racial poderia ser uma referência para promoção da igualdade racial. Figurava também o debate sobre o real problema a ser enfrentado: se a raça era realmente um fator de exclusão social ou se a classe era uma desvantagem predominante.

Uma série de ações foi impetrada contra as políticas de cotas nas universidades e no serviço público, não apenas por indivíduos que se sentiram prejudicados em alguma disputa, mas também por organizações como o Ministério Público, em nível estadual, e partidos políticos (Volpe e Silva, 2016). De modo especial, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, impetrada no STF pelo Partido da Frente Liberal (então PFL, atualmente Democratas – DEM) contra a política de cotas na UnB, foi a síntese dessa disputa e marcou sobremaneira os rumos das políticas de igualdade racial no país.

QUADRO 19
Mudança institucional – P2: instituições

Instituições	Discricionariedade/interpretação	Avaliação
Políticas públicas	Concepção de promoção da igualdade relacionada à meritocracia e igualdade de oportunidades Interpretação de que o problema a ser tratado seria social e não racial	A concepção de políticas públicas em relação à raça se restringia à igualdade de oportunidades, calcada em uma interpretação baseada em meritocracia, bem consolidada. Nesse período, não havia margem para novas interpretações no âmbito do governo. Havia também pouco tempo para mudar essa concepção A visão de que o problema das desigualdades seria eminentemente social e não racial permaneceu e influenciou significativamente o debate
"Democracia racial"	Reconhecimento do racismo, ainda visto de forma atenuada	Outra forte instituição, que ainda não permitia novas interpretações muito destoantes, era a visão de democracia racial. Embora houvesse reconhecimento formal do racismo, nem as ações do governo foram realmente fortes para mudar a situação, nem havia disposição interna da burocracia para alterar significativamente o quadro. Boa parte das medidas anunciadas nem ao menos foi implementada

Elaboração dos autores.

A trajetória desse segundo período (2003 a 2009) consolida o processo de mudança institucional gradual e transformativa. Dez anos antes das primeiras ações afirmativas em IES ou mesmo da criação da Seppir, eram inimagináveis os avanços institucionais que seriam alcançados para a questão racial no Brasil. Sem negar os limites, é importante destacar as mudanças institucionais alcançadas, eminentemente pelos mecanismos já apontados, diante de um cenário com novas condições.

No entanto, conforme novas alterações institucionais são adicionadas em camadas ao arcabouço vigente, elas enfrentam conflitos constantes com o modelo de Estado e políticas públicas em curso, além dos embates com as fontes de veto e as divergências interpretativas. Os programas governamentais, normativas, legislações e outros oriundos

desses embates carregam as contradições de sua origem conflitiva. O resultado, em geral, é menos potente do que as formulações iniciais almejavam. Novas instituições mais frágeis são incorporadas, permitindo maior discricionariedade interpretativa e novos percursos de mudança institucional na trajetória da política de igualdade racial. Por sua vez, ao passo que políticas de igualdade racial se institucionalizam, reduzem-se os vetos (especialmente com as decisões favoráveis do STF, a ser analisadas no próximo período).

Um fraco poder de veto aliado ao alto nível de discricionariedade das novas instituições irá direcionar uma mudança por conversão. As novas normas sobre igualdade racial não mudam, mas as interpretações diversas permitem novos modos de implementação. Um exemplo disso são as ações afirmativas para ingresso na universidade. Uma vez que a consolidação em diferentes IES se adensou e os prognósticos catastróficos não se verificaram, a medida pareceu inevitável no nível de cada uma das instituições e, não tardaria, também em nível nacional. O poder de veto se reduziu, diante de um arcabouço institucional relativamente frágil. A disputa interpretativa em torno da raiz da desigualdade (raça ou classe) conduziu a diferentes interpretações sobre as ações afirmativas e a uma profusão de públicos-alvo. Como mencionado, os alunos de escola pública passaram a ser os mais beneficiados com a medida. As instituições com ações afirmativas para negros, em geral, estavam submetidas a algum critério social. Ao final, foi essa configuração que prosperou no desenho da medida no nível federal.

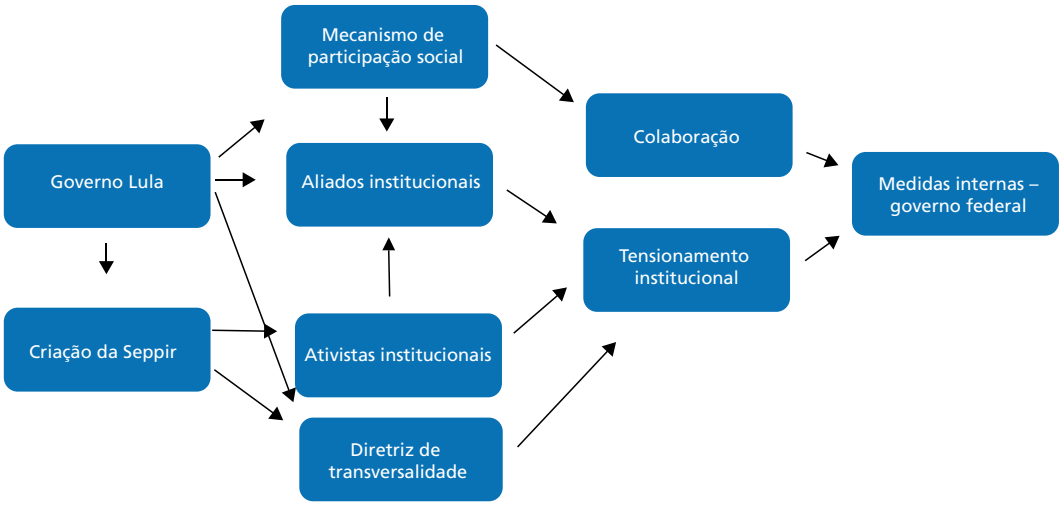
Além dessa conversão "social" das ações afirmativas, as fraudes no sistema de cotas e a falta de monitoramento das novas normativas (e falta de cogência de parte delas) precipitaram uma mudança por conversão na trajetória das políticas de igualdade racial, concomitantemente à mudança em camadas (o que será aprofundado no próximo período). O quadro 20 e a figura 3 procuram sintetizar tanto o redirecionamento de uma mudança por camadas para uma mudança por conversão como, respectivamente, a operação do mecanismo causal do tensionamento institucional no período em análise.

QUADRO 20
Trajetória da mudança institucional: P2

Modelo de mudança gradual e transformativa			Características da instituição-alvo	
			Baixo nível de discricionariedade na interpretação/implementação	Alto nível de discricionariedade na interpretação/implementação
Características do contexto político	-	-	Mito da democracia racial/concepção de política pública baseada na meritocracia e igualdade de oportunidades. Problema social *versus* racial	-
	Forte poder de veto	Resistência "tácita" da burocracia/resistência de acadêmicos e mídia	Mudança em camadas (atores subversivos)	Mudança à deriva/parasitas (atores simbiontes)
	Fraco poder de veto	-	Mudança por deslocamento (atores insurretos)	Mudança por conversão (atores oportunistas)

Elaboração dos autores.

FIGURA 3
Trajetória da política de igualdade racial: mecanismo causal (tensionamento institucional) (2003-2009)



Elaboração dos autores.

4.4 Período 3: consolidação da política (2010-2014)

Nesse período, dois marcos têm o condão de solidificar a utilização do critério racial em políticas públicas: a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, que veio a consolidar

legalmente uma série de medidas de promoção da igualdade racial, e o julgamento da ação no STF, que tratava da constitucionalidade das cotas na UnB.

Verifica-se também que a mudança institucional continua a ser promovida, nesse período, por um tensionamento institucional, que resulta na institucionalização de medidas de promoção da igualdade racial no âmbito do governo federal. Essas medidas, no entanto, são resultado de intenso conflito entre os atores e, devido a essa dinâmica, seus termos são, em geral, ambíguos e conciliatórios.

Após dez anos de tramitação no Congresso Nacional, a partir de projeto de lei do senador Paulo Paim, em julho de 2010, foi sancionada a Lei nº 12.288, que estabelece o Estatuto da Igualdade Racial. A norma chegou ao ordenamento jurídico nacional muito diferente da proposta inicial. Nessa década de tramitação, perdeu, ao longo do caminho, muitas propostas e viu reduzida a cogência de boa parte de seu conteúdo. No entanto, ainda que sem mecanismos de aplicação mais robustos e pleno de ambiguidades, o estatuto serviu como impulso para a institucionalização da política de igualdade racial. A partir de suas diretrizes, diversas iniciativas foram implementadas, avocando seu conteúdo, a exemplo da expansão da política de cotas e o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) (Silva, 2012).

Silva (2012) faz uma análise das principais propostas integrantes do estatuto e quais efetivamente foram aprovadas. Desse comparativo, pode-se verificar que muitas propostas, especialmente as mais assertivas, foram substituídas, ao longo do processo, por elementos mais autorizativos, com pouca cogência. Santos, Moreno e Bertúlio (2011) atribuem o enfraquecimento do estatuto: i) à forte pressão realizada por intelectuais e boa parte da grande mídia contra a versão mais elaborada do documento, aprovada em 2005; ii) à falta de apoio do PT e da base aliada na defesa desse texto; e iii) à insuficiente articulação e pressão do movimento negro durante todo o processo, além da pouca presença de parlamentares negros e, entre estes, aqueles dedicados ao tema.

> O que os agentes sociais e parlamentares contrários ao estatuto fizeram, ao que tudo indica, foi tirar proveito de toda a situação exposta, ou melhor, da falta de apoio concreto e constante do governo ao estatuto, da falta de pressão constante dos movimentos negros junto aos parlamentares ou mesmo de erros de análises e estratégias equivocadas de alguns de seus líderes, da falta de uma aliança suprapartidária em defesa da igualdade racial, da falta de líderes

com poder de influência em seus partidos e no Congresso Nacional que apoiassem legal e concretamente o estatuto, e não somente de forma protocolar, entre outros fatores (Santos, Moreno e Bertúlio, 2011, p. 50).

Por exemplo, a proposta de cota no serviço público só viria a ser acatada anos depois da aprovação do estatuto (julho de 2010), com o advento da Lei nº 12.990/2014. Outras propostas, como o fundo de financiamento, nunca chegaram a ser implementadas, a despeito de algumas iniciativas para sua promoção. Para Theodoro (2014), a ausência de fundo estável de recursos, proposta rechaçada na tramitação do estatuto, constituiu óbice para maior implementação de suas diretrizes. As principais alterações estão listadas no quadro a seguir.

QUADRO 21
Mudanças promovidas no projeto de lei do Estatuto da Igualdade Racial

Principais propostas descartadas ao longo da tramitação	Principais propostas mantidas no Estatuto da Igualdade Racial
Financiamento e gestão da política	
Indenização pecuniária para descendentes afro-brasileiros Criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial Previsão de recursos orçamentários nos diversos setores governamentais	Implementação do PPA e do orçamento da União com observância a políticas de ação afirmativa Discriminação orçamentária dos programas de ação afirmativa nos órgãos do Executivo federal durante cinco anos Instituição do Sinapir Monitoramento e avaliação da eficácia social das medidas previstas no estatuto
Sistema de cotas	
Estabelecimento de cota mínima (20%) para preenchimento de: i) cargos e empregos públicos em nível federal, estadual e municipal; ii) vagas em cursos de nível superior; iii) vagas relativas ao Fies; e iv) vagas nas empresas com mais de vinte empregados Reserva mínima de 30% das vagas a cargos eletivos para candidaturas afrodescendentes – instituição de plano de inclusão funcional de trabalhadores afrodescendentes como critério de desempate em licitações Possibilidade de conceder incentivos fiscais a empresas com mais de vinte empregados e com participação mínima de 20% de negros – fixação de meta inicial de 20% de vagas reservadas para negros em cargos em comissão do serviço público federal Incentivo para que as IES incluam alunos negros nos seus programas de mestrado, doutorado e pós-doutorado	Adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa "Implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do serviço público e o incentivo à adoção de medidas similares" em instituições privadas Possibilidade de definição de critérios para ampliação da participação de negros nos cargos em comissão e funções de confiança do serviço público federal
Saúde	
Definição do racismo como determinante social da saúde Pactuação da política nas três esferas de gestão do SUS Prioridade na PNSIPN com base nas desigualdades raciais	Definição de diretrizes e objetivos da PNSIPN Inclusão do conteúdo da saúde da população negra na formação dos trabalhadores da área
Dados desagregados	
Inclusão do quesito raça/cor no censo escolar do MEC, para todos os níveis de ensino Inclusão do quesito raça/cor em todos os registros administrativos direcionados aos trabalhadores e empregadores	Melhoria da qualidade no tratamento de dados desagregados por cor, etnia e gênero dos sistemas de informação do SUS

(Continua)

(Continuação)

Principais propostas descartadas ao longo da tramitação	Principais propostas mantidas no Estatuto da Igualdade Racial
Meios de comunicação	
Estabelecimento de mínimo de 25% de imagens de pessoas afrodescendentes na programação veiculada por emissoras de televisão Estabelecimento de mínimo de 40% de participação de negros nas peças publicitárias veiculadas na televisão e no cinema	Inclusão de cláusulas de participação de artistas negros nos contratos de caráter publicitário na administração pública federal
Justiça e direitos humanos	
Criação de Programa Especial de Acesso à Justiça para a população afro-brasileira (temática racial na formação das carreiras jurídicas da magistratura, Defensoria Pública e Ministério Público e criação de varas especializadas)	Instituição de ouvidorias permanentes em defesa da igualdade racial no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo
Quilombolas	
Detalhamento do processo de regularização fundiária	Possibilidade de instituição de incentivos específicos para garantia do direito à saúde de moradores das comunidades de remanescentes de quilombos

Fonte: Silva (2012, p. 18).

Santos, Moreno e Bertúlio (2011) destacam que, no primeiro período, até 2005, o projeto foi aprimorado, inicialmente, na Câmara e depois no Senado, congregando apoio inclusive fora da base governista e impulsionado pela ação do movimento negro. Entre as deliberações da I Conapir estava a aprovação do texto. Em relação à base governista, os autores avaliam como muito tímida a atuação junto ao estatuto.

> Por outro lado, deve-se notar, outrossim, que este papel atuante de parte da oposição pró-estatuto colide com a postura tímida do próprio governo Lula no sentido de mobilizar a máquina política governista para aprovar um projeto que, além de ser de um senador respeitado e influente do PT, correspondia teoricamente aos propósitos políticos do governo tal como estabelecidos na criação da Seppir e, para resumir, na Conapir, convocada pelo presidente Lula para 2005 (...) (Santos, Moreno e Bertúlio, 2011, p. 30).

Como destacou Carlos Alberto Silva Júnior, em entrevista, o estatuto foi a primeira normativa que trata efetivamente de direitos para a população negra. Seria a consolidação de uma fase de promoção da igualdade racial, em contraste com os períodos com foco eminentemente repressivo ou culturalista. Quando esteve na gestão da Seppir, embora tenha encontrado desconhecimento sobre o tema, Mário Theodoro, em entrevista, relata também receptividade na aplicação do estatuto em algumas pastas. Ainda assim, houve muitas dificuldades para convencimento de outras áreas.

> O que eu fiz quando era secretário executivo, eu peguei o Estatuto da Igualdade Racial, juntei a ele uma folha – memorando, um ofício para o meu colega secretário – e disse: "Olha, meu amigo, aqui tem o Estatuto da Igualdade Racial, nele anexei o artigo tal, diz que seu ministério tem que

> fazer isso, isso e isso, e o que vocês estão fazendo com relação a isso? Olha, vamos conversar...". Mais ou menos isso, em uma linguagem mais burocrática, mas a ideia era essa, e mandei para vários ministérios. O cara me ligou me xingando: "Você está achando que você é o quê? Tá achando que vocês são o Ministério da Fazenda para mandar na gente?".

Na verdade, não deveria ser necessário "convencer" ninguém. A lei estava aprovada, promulgada e com diversas implicações para diferentes áreas do governo federal. Por sua vez, a falta de monitoramento, de mecanismos de avaliação ou de qualquer tipo de sanção tornou o normativo uma política "carismática", nos moldes definidos por Paulo (2015). As camadas de mudança institucional, apesar de inovadoras, em parte não encontraram adesão – quando não se depararam com resistências, como no relato anterior – na estrutura burocrática e decisória do aparato estatal.

Nesse caminho de institucionalização, juntamente com o estatuto, um dos marcos principais é a decisão do STF sobre a constitucionalidade das cotas raciais na UnB. Além do espectro específico da ação, seu julgamento seria crucial para todas as demais políticas públicas baseadas na distinção racial. Em abril de 2012, por unanimidade, a Suprema Corte julgou improcedente a ADPF nº 186,[53] que questionava o sistema de cotas implementado na UnB. O mais importante é que a decisão validou o critério racial como instrumento de política pública, dando à CF uma interpretação mais propositiva de igualdade, de uma perspectiva formal para uma visão ativa, material de igualdade.

> Para as sociedades contemporâneas que passaram pela experiência da escravidão, repressão e preconceito, ensejadora de uma percepção depreciativa de raça com relação aos grupos tradicionalmente subjugados, a garantia jurídica de uma igualdade meramente formal sublima as diferenças entre as pessoas, contribuindo para perpetuar as desigualdades de fato existentes entre elas. (...) Os programas de ação afirmativa em sociedades em que isso ocorre, entre as quais a nossa, são uma forma de compensar essa discriminação, culturalmente arraigada, não raro, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente (Lewandowski, 2012).

Com o estatuto e a chancela do STF sobre o critério racial, outras ações afirmativas proliferaram. Ainda em 2012, foram lançados alguns editais para a área cultural, destinados a produções e/ou criadores e produtores negros, por meio da Fundação

53. Em 2010, houve uma audiência pública no STF com representantes do governo, das universidades, das associações profissionais e de acadêmicos favoráveis e contrários à medida. Esse evento e o encaminhamento do julgamento foram amplamente divulgados e expandiram o debate público sobre o tema.

Biblioteca Nacional (FBN) (Pontos de Leitura, Apoio a Pesquisadores Negros e Apoio à Coedição de Livros de Autores Negros) e Fundação Nacional de Artes (Funarte) (edital Prêmio Funarte Grande Otelo e edital de apoio para curta-metragem – Curta-Afirmativo: Protagonismo da Juventude Negra na Produção Audiovisual) (Brasil, 2013).

Com a aprovação do estatuto e, especialmente, a aceitação do critério racial como constitucional para políticas de ação afirmativa, abriu-se espaço para duas das iniciativas consideradas mais importantes e representativas da trajetória brasileira de implementação de políticas de igualdade racial: as leis de cotas nas IES e no serviço público, respectivamente, Lei nº 12.711/2012 e Lei nº 2.990/2014 – a primeira apenas alguns meses após a decisão do STF sobre as cotas.

Com apenas um voto contrário, a Lei nº 12.711 foi aprovada em agosto de 2012, poucos meses após a decisão no STF e depois de um longo processo de tramitação em que o Projeto de Lei nº 180/2008, ao qual foi apensado o Projeto de Lei nº 3.627/2004, enviado pelo Executivo para criação de cotas raciais no ensino superior. A nova legislação foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824 e pela Portaria Normativa nº 18 do MEC. Segundo a lei, as instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio deveriam reservar 50% das vagas para estudantes que tivessem cursado integralmente a etapa anterior em escolas públicas. Entre essas vagas, 50% ficam reservadas para indivíduos de baixa renda[54] e para indivíduos pretos, pardos, indígenas (e posteriormente pessoas com deficiência),[55] conforme participação na população, de acordo com o censo do IBGE.

Embora signifique uma grande vitória para a redução da desigualdade racial, a aprovação das cotas no ensino superior merece algumas ressalvas. O ensino superior público representa cerca de 25% das matrículas[56] nessa etapa, enquanto o ensino federal, apenas 15%. Então, as cotas, segundo a Lei nº 12.711/2012, representam apenas 7,5% do total das matrículas no ensino superior, e a reserva de vagas para negros condiciona apenas parte desse montante, de acordo com a composição racial da população em cada Unidade Federativa (UF).

54. Estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*.
55. Lei nº 13.409/2016.
56. Dados de 2014, em um total de 7.828.013 matrículas, segundo o Inep. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 13 abr. 2018.

Ainda que seja muito relevante a entrada de pessoas negras no ensino superior federal, diante de tais números, cabe ponderar que esse não é um efeito isolado da medida. Os debates sobre a questão racial e as cotas permearam as universidades por, no mínimo, uma década até a aprovação dessa lei federal. Como dito, diversas IES já haviam adotado tal medida, quer por iniciativa autônoma de seus órgãos deliberativos, quer por legislações municipais ou estaduais. Esse debate gerou frutos expressivos na universidade e fora dela. A questão se configurou como centro de diversas controvérsias na mídia e nos governos, promovendo salutar desvelamento de um tema tratado como tabu em tempo não muito distante. Dentro das universidades, debates, disciplinas e produção acadêmica trataram de acolher a questão de forma mais consolidada e distribuída em diversas áreas do conhecimento. Coletivos de estudantes negros passaram a exigir medidas afirmativas e políticas de permanência para auxílio de uma nova leva de estudantes com perfil social e racial diferente daquele que colonizou as instituições públicas de ensino. Além disso, a política de cotas, como pretendem as ações afirmativas, tem o efeito de representatividade para um grupo social que não se via retratado equitativamente nos espaços de poder e privilégio, e talvez seja um dos maiores ganhos de medidas desse tipo. Santos *et al*. (2008, p. 915) listam, de forma abrangente, uma série de efeitos positivos das ações afirmativas, além da oportunidade direta de inclusão de indivíduos negros.

> A inserção diferenciada no ensino superior público brasileiro de estudantes negros e/ou pobres é importante não somente para amenizar a enorme desigualdade quando se compara a pequena inserção desses alunos com a dos alunos brancos e/ou ricos, como essa inserção diferenciada possibilita a convivência entre estudantes de classes sociais e grupos raciais diferentes; contribui para a revisão e a reprovação de preconceitos raciais, de classe e de atitudes discriminatórias; possibilita a formação de profissionais negros ou de origem social pobre gerando novas referências para a sociedade brasileira e novas visões sobre a sociedade brasileira; democratiza (mesmo que minimamente) bens culturais produzidos na sociedade; e, entre outras vantagens, melhora a qualidade de vida dos grupos historicamente vulneráveis, podendo inclusive diminuir a desigualdade sociorracial em nosso país.

Importa esclarecer que a Lei de Cotas, ainda que permita certa autonomia das IES, ao estabelecer percentuais mínimos, acabou por alterar a política afirmativa existente – e muitas vezes mais avançada – em muitas instituições. A UnB, por exemplo, mantinha política de cotas raciais sem recorte social e teve que adotar esse critério na maior parte das vagas reservadas. Outras instituições que nunca tinham aprovado cotas, por sua vez, foram obrigadas a implementá-las.

Tal como as reservas de vagas para ingresso no ensino superior, igual medida para ingresso no serviço público já havia se disseminado em variadas localidades antes de se tornar uma normativa federal. Volpe e Silva (2016) identificaram 46 municípios e 4 governos estaduais que haviam adotado política de cotas no serviço público entre 2002 e 2012, embora em algumas delas a medida não tenha sido efetivamente implementada ou tivesse sido suspensa, inclusive por decisão judicial. Em algumas normas, incluíam-se também cotas para estagiários, prestadores de serviço e para participação em publicidade.

Em novembro de 2013, a presidenta Dilma anunciou o envio de projeto de lei para reserva de vagas para ingresso na administração pública federal, durante a abertura da III Conapir. Na justificativa, assinada pelas ministras da Casa Civil e da Igualdade Racial, Eva Chiavon e Luiza Bairros, há referência tanto ao Estatuto da Igualdade Racial como ao julgamento da ADPF nº 186. Com efeito, o projeto de lei é apresentado como regulamentação do art. 39 do estatuto[57] (Lei nº 12.288/2010), o que mostra a importância dessas normativas para a expansão das políticas de igualdade racial.

Ferreira (2017) detalha a tramitação da Lei de Cotas no serviço público. Ainda que o Projeto de Lei nº 6.738/2013 tivesse recebido emendas de plenário na Câmara dos Deputados, requerimentos de audiência pública, entre outros, sua tramitação em regime de urgência constitucional proporcionou aprovação célere, sem modificações. Além de propostas para inclusão de cargos em comissão e aumento do percentual da reserva de vagas da nova lei, houve também tentativas de inclusão de critério socioeconômico na proposta. O autor destaca ainda alta judicialização da norma, com seis ações coletivas em curto espaço de tempo, entre sua publicação em 2014 e fevereiro de 2016.

Após a lei federal de cotas no serviço público, outras normas similares foram aprovadas. Foi instituído percentual de 20% de reserva de vagas: no Senado, em 13 de maio de 2014, inclusive para terceirizados; no STF, por meio da Resolução nº 548, de 18 de março de 2015; e no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Instrução Normativa nº 63, também de 18 de março de 2015. Por sua vez, o Ato

57. "Art. 39 – O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas." Disponível em: <https://www.eletronuclear.gov.br/Sociedade-e-Meio-Ambiente/Documents/Lei%2012.288%20-%20Estatuto%20da%20Igualdade%20Racial.pdf>.

Conjunto nº 2, de 22 de abril de 2015, institui a medida no Tribunal Superior do Trabalho (TST) e no Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). Por fim, a Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015, trata da reserva de vagas no âmbito do Poder Judiciário, com abrangência nacional, nas justiças estaduais, federal, do trabalho e militar estadual, para cargos efetivos e magistratura – todas com percentual de 20% de reserva de vagas (Ferreira, 2017). Essa última norma considerou "o primeiro censo do Judiciário realizado pelo Conselho, que apontou que apenas 1,4% dos juízes brasileiros se declararam negros, e apenas 14% pardos", diante de um contingente de pretos e pardos superior à metade da população (Pires, Peron e Vassallo, 2017). A aprovação da Lei de Cotas no serviço público pode ser compreendida como a culminância de um processo de construção da política de igualdade racial, que se consolida especialmente por meio da CF/1988, "a partir de um perfil de política pública de focalização para um público-alvo de afrodescendentes e com conteúdo de discriminação positiva reparatória" (Senhoras, 2015, p. 288).

Importa ressaltar que parte dessas conquistas já tinha sido formalmente proposta na década de 1980 por Abdias do Nascimento, por meio do Projeto de Lei nº 1.332/1983.[58] Na ocasião, essa importante liderança do movimento negro, então deputado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) do Rio de Janeiro, propunha ações compensatórias para participação mínima de 20% de homens e 20% de mulheres negras em todos os escalões do quadro de servidores e funcionários públicos (incluindo o Instituto Rio Branco – IRBr e escolas das forças armadas) e privados, com sanções previstas, criação de um fundo para aperfeiçoamento das ações compensatórias, inclusão da história do negro, da África e das religiões de matriz africana nos currículos escolares, cursos de orientação antirracista nas polícias, entre outras medidas.

Naquela época, contudo, o tema da promoção da igualdade racial não estava no debate público. Tanto as demandas como as propostas estavam mais pautadas no combate à discriminação racial. Por essa razão, avaliam Jaccoud *et al.* (2009, p. 291),

> entre 1983 e 1986, o PL nº 1.332/1983 tramitou nas comissões da Câmara dos Deputados, onde recebeu pareceres favoráveis. Entretanto, aguardou até 1989 por votação no plenário daquela casa, quando foi arquivado. Durante uma década, o Congresso Nacional não voltou ao tema da

58. Posteriormente, na condição de senador, Abdias do Nascimento reapresentou a proposta na forma do Projeto de Lei nº 75/1997, que não teve diferente sorte da primeira proposição (Ferreira, 2017).

promoção da igualdade racial. Neste período, assistiu-se à evolução da legislação sobre o combate à discriminação, com a aprovação da já citada Lei nº 7.716/1989.

Não obstante o estatuto e o julgamento da ADPF nº 186 abrirem campo promissor para aprofundamento das ações afirmativas, a contestação não cessou. Como relatado anteriormente, o MinC lançou, em 2012, quatro editais em parceria com a Seppir, para promover produções culturais realizadas pela população negra.[59] A partir de uma ação popular, os editais foram suspensos por um juiz do Maranhão, sendo apenas liberados meses depois (Ramos, 2013).[60]

A Lei de Cotas no serviço público foi tão contestada judicialmente que demandou uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que culminou no posicionamento unânime do STF favorável à legislação (Pires, Peron e Vassallo, 2017). Na decisão, três pontos foram considerados para avalizar a constitucionalidade das cotas:

- a lei baseia-se na promoção da igualdade material;
- não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência, vez que todos os candidatos têm que se submeter ao concurso e atingir nota necessária, e que as cotas permitem estabelecer uma burocracia representativa, mais eficiente em espelhar os interesses de toda a população; e
- mesmo existindo uma política de cotas na educação superior, isso não invalida a lei em questão, pois nem todos os candidatos foram beneficiados por essas cotas, nem mesmo as cotas na educação são capazes de eliminar todos os obstáculos que dificultam o ingresso de negros na administração pública.[61]

Além dos questionamentos em relação às medidas de igualdade racial, da dificuldade em sua implementação, e da "conversão" social de parte dessas iniciativas, as normativas também têm enfrentado cenário conflituoso em relação a fraudes em sua aplicação.

59. Edital nº 3, de 19 de novembro de 2012, do MinC, Secretaria do Audiovisual; edital Prêmio Funarte de Arte Negra; edital de Apoio à Coedição de Livros de Autores Negros; e edital de Apoio a Pesquisadores Negros.
60. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=31171>.
61. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312447860&ext=.pdf>.

Mesmo com a expressa concordância do STF sobre a criação de critérios auxiliares à autodeclaração, como comissão de verificação[62] – tanto no julgamento da ADPF nº 186 como, posteriormente, no da ADC nº 41 –, a Lei de Cotas no serviço público foi aprovada sem essa previsão. Apenas em 2018, foi aprovada normativa que regulamenta procedimento (comissão de heteroidentificação), conforme a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). Antes dessa norma, cada instituição estabelecia seu procedimento, o que restou por provocar insegurança jurídica diante da novidade do texto e da falta de sistematização unificada dos procedimentos.

Guimarães (2005) destaca que a ausência de um critério objetivo para definição da cor de um indivíduo tem se mostrado um dos principais argumentos contra a implantação de ações afirmativas com base no critério racial. A fluidez da identidade racial, *vis-à-vis* o caráter miscigenado da sociedade brasileira, traria, para muitos críticos, muita subjetividade e praticamente inaplicabilidade do uso do critério racial para políticas públicas distributivas (Senhoras, 2015).

Conquanto se oponha tanto a comissões de avaliação ou critérios que extrapolem a autodeclaração como mecanismo único, Guimarães (2005) destaca que o percentual de "declaração racial duvidosa" tinha sido baixo àquela época, e que mesmo critérios ditos objetivos, como renda, não estão isentos de fraudes. Para ele, a autodeclaração racial, juntamente com comprovação de outras "condições negativas", como renda ou origem em escola pública, seriam suficientes para coibir fraudes. Outros autores concordam com o acréscimo de critérios sociais para evitar embustes ou ainda a verificação de determinados elementos na trajetória dos candidatos, como histórico de discriminação e pertencimento racial (Cruz, 2016). Para outra corrente, o critério racial isoladamente é importante, e as eventuais fraudes devem ser combatidas pela legislação pertinente. Nessa linha, critérios adicionais para verificação racial iriam de encontro aos compromissos internacionais do país, que admite a autodeclaração como critério para definição racial. Saddy e Santana (2017), apesar de imprecisões no histórico das cotas no país, apresentam interessante análise sobre o debate judicial sobre o tema, em que as comissões de verificação podem ser um elemento ratificador da autodeclaração. Para eles, somente se definida a má-fé, as medidas legais e administrativas poderiam ser acionadas.

62. Desde que estabelecido o contraditório e preservada a dignidade dos candidatos.

Com efeito, a ocorrência de fraudes tem se intensificado a ponto de destacar esforços do Ministério Público Federal, do governo e das universidades, na tentativa de aperfeiçoamento da política pública (Universidades..., 2018; Brasil, 2017; Vieira, 2018). A despeito das imprecisões sobre classificação racial e de limites na legislação, o certo é que essas ambiguidades têm promovido uma disputa interpretativa que tem afastado, em alguma medida, a aplicação das reservas de vagas dos propósitos iniciais de sua formulação. Esse movimento de mudança gradual, sem alteração das normas e com alterações na implementação, é considerada uma mudança por conversão (Mahoney e Thelen, 2010).

Por sua vez, muitas outras ações ainda não conseguiram alcançar um patamar de efetividade, a começar pela própria Seppir. Além de atuar com estrutura organizacional deficitária, a Seppir ainda respondia ao MJ em questões administrativas. Também seguia sem um quadro permanente, apesar da inclusão de quinze servidores advindos do primeiro concurso de analistas de políticas sociais (vinculados, no entanto, ao Ministério do Planejamento).

Em relatórios de gestão, são explicitadas as dificuldades para gestão do órgão e desenvolvimento das respectivas políticas. É recorrente o contingenciamento de recursos, o que permite ao órgão trabalhar apenas na margem liberada e promover constrangimento das ações previstas. Além disso, a insuficiência de pessoal diante da ausência de quadro próprio, a alta rotatividade de servidores, a falta de bases locais (obrigando o deslocamento constante da equipe para celebrar acordos) e o trabalho com área nova no âmbito governamental são apresentados como problemas enfrentados na gestão (Brasil, 2010; Silva, Cardoso e Silva, 2014).

No PPA 2012-2015 (Brasil, 2011), a Seppir incluiu como um dos objetivos: "0774 – Disseminar e adotar medidas que garantam a efetividade dos marcos legais referentes ao enfrentamento do racismo e à promoção da igualdade racial". O esforço para incluir, em uma possibilidade seleta de diretrizes, esse objetivo demonstra a dificuldade para efetivar normas já existentes a fim de promover a igualdade racial. Entre as ações propostas para tal finalidade estão algumas ligadas à efetivação do Estatuto da Igualdade Racial e até mesmo ao antigo Decreto nº 4.228/2002.

O quadro 22 apresenta outras iniciativas desenvolvidas no período em análise.

QUADRO 22
Ações do governo federal na área de igualdade racial (2010-2014)

	Descrição
2010	Realizado I Seminário Nacional de Educação Quilombola, em Brasília
2011	Ampliação do Programa Brasil Quilombola para doze estados, adicionando-se Sergipe, Alagoas, Amapá, Paraíba, Paraná, Piauí e Rio Grande do Sul, além de Maranhão, Pará, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco
	Criação do Selo Quilombos do Brasil, em vistas da certificação de origem de produtos quilombolas
	Realizada primeira edição do programa Selo Educação para a Igualdade Racial, a fim de reconhecer e difundir boas práticas de escolas e secretarias de educação na implementação da Lei nº 10.639/2003
2012	Aprovado I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana
	Plano Juventude Viva, em parceria com outros órgãos, que reúne iniciativas para enfrentamento das altas taxas de mortalidade da juventude, em especial dos jovens negros
	Aprovado Plano de Ação Integrada para as Mulheres Negras, em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)
	Publicado Aviso Circular Conjunto nº 1 Gabinete da Casa Civil/Presidência da República/Ministério Público/Seppir, de 28 de dezembro de 2012, que determina "a inclusão dos campos cor ou raça (...) e seu preenchimento obrigatório em todos os registros administrativos, cadastros, formulários e bases de dados que contenham informações pessoais, inclusive do público externo"[1]
	Inclusão da temática racial no Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, da SPM
2013	Realizada III Conapir, de 5 a 7 de novembro de 2013
	Criado Programa de Bolsa Permanência, iniciativa do MEC que concede auxílio financeiro a estudantes em situação de vulnerabilidade, público que se ampliou com o advento da Lei de Cotas
	Criado Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias Nascimento para alunos negros e indígenas, beneficiários de programas de ações afirmativas
	Aprovado Projeto de Emenda Constitucional nº 66, que amplia os direitos trabalhistas para os trabalhadores domésticos
	Aprovado II Plano Operativo da PNSIPN, cuja implementação estava prevista para 2014 e 2015
	Instituída regulamentação do Sinapir, por meio do Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013
2014	Aprovada Lei de Cotas no Serviço Público (Lei nº 12.990, de junho de 2014), que destina 20% das vagas em concursos públicos para negros
	Lançado edital de seleção de projetos culturais dos Correios 2014/2015, que reservou 10% dos recursos para projetos de concorrentes autodeclarados pretos ou pardos
	Criada ferramenta de acompanhamento de resoluções da III Conapir (Monitora Conapir)

Fonte: Relatórios de Gestão/Seppir (Brasil, 2010; 2015).
Elaboração dos autores.

Em novembro de 2014, foi aprovada a Lei nº 6.914, que estabeleceu que 20% das vagas de cursos de pós-graduação (*strictu* e *latu sensu*) das universidades estaduais do estado do Rio de Janeiro seriam distribuídas para estudantes carentes, entre os quais negros e indígenas (12%). Somando-se a medidas adotadas desde 2002, posteriormente, dezenas de outras iniciativas similares foram implementadas, quer de forma global para todos os cursos, como na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e na Universidade Federal de Goiás (UFG), quer em cursos específicos, como na UnB (direito, sociologia, ciência política, entre outros).[63]

63. Disponível em: <http://gemaa.iesp.uerj.br/infografico/acoes-afirmativas-na-pos-graduacao/>.

4.4.1 Análise: atores, contexto e instituições

Este último período de análise, de 2010 a 2014, pode ser considerado o de consolidação da mudança institucional advinda com a inserção da temática racial no governo federal. Ao mesmo tempo, passam a se acentuar, paralelamente, outras trajetórias de mudança institucional que acabam alterando os rumos da implementação da política.

Nesse período, continuou operando o mecanismo de tensionamento institucional, descrito no segundo período, articulando a atuação de ativistas institucionais, aliados institucionais, participação social e a diretriz da transversalidade na conformação de novas configurações e iniciativas no governo federal no que tange à pauta racial. Além desse mecanismo, dois processos distintos de validação normativa, o último mecanismo identificado, acabaram por impulsionar o aprofundamento da mudança institucional em curso. O primeiro elemento desse mecanismo foi o Estatuto da Igualdade Racial, que a despeito da sua frágil configuração, resultante de longo processo de negociação legislativa, trouxe arcabouço legal mínimo que respaldou algumas ações encetadas na sequência. O segundo elemento, notadamente mais eficaz no sentido da mudança, foi a decisão do STF sobre a constitucionalidade da ação afirmativa na UnB. Note-se que nenhum dos dois elementos obrigava a administração pública a avançar no sentido das ações afirmativas;[64] contudo, promoveram apoio e respaldo legal. Além disso, foram processos permeados de longos debates – no caso do estatuto, dez anos de tramitação. No caso da ADPF contra o programa de cotas da UnB, além de longa tramitação (de 2004 a 2012), contou ainda com audiência pública no STF, com diversos especialistas. Nesse processo, o governo teve de se organizar internamente para defender a posição da UnB, o que também promoveu convergência em torno da proposta.

O quadro 23 sintetiza o entendimento sobre o terceiro mecanismo causal identificado na condução da mudança institucional em análise.

No entanto, simultaneamente, outro processo se engendra. Com certa pacificação na disputa contra o critério racial nas políticas públicas redistributivas, a resistência à mudança migra de uma disputa direta por meio de pontos de veto, que passam a ser mais fracos, ainda que persistentes (como nos argumentos de meritocracia e

64. O estatuto está repleto de menções "autorizativas" apenas.

democracia racial), e se desloca para novas interpretações das normativas existentes, em um processo de mudança por conversão. Esse processo pode ser ilustrado no que é chamado neste trabalho de "conversão social" e na batalha das fraudes ao sistema de cotas. Nessa direção, os contornos de outro movimento de mudança se apresentam mais nítidos, com a negligência a normativas da política de igualdade racial, promovendo uma mudança por desvio, percursos que serão tratados a seguir.

QUADRO 23
Mecanismo causal: validação normativa

Mudança institucional	Mecanismo: validação normativa	Condições necessárias	Condições anteriores
Novas políticas de igualdade racial Reserva de vagas nas universidades e no serviço público em todo o governo federal	Aprovação de aparatos legais que pacificaram minimamente conflitos em torno das cotas raciais como critério de políticas públicas e arcabouço legal que estimulava adoção de medidas afirmativas para a população negra	Amplo tempo de debate sobre o tema, realização de audiências e consultas públicas Articulação intragovernamental para defesa das medidas, em especial das cotas nas universidades	Fortalecimento do movimento negro Ampliação das experiências de políticas de igualdade racial Novo governo e aliados institucionais Ampliação dos espaços de interlocução social Fortalecimento do movimento negro Ampliação das experiências de políticas de igualdade racial Novo governo e ampliação dos espaços de interlocução social

Elaboração dos autores.

Atores

Nesse período, o papel dos atores já elencados, como movimento negro, ativistas institucionais e aliados institucionais, continua essencial, promovendo, por meio do tensionamento institucional, mudança em camadas no governo federal. Além da propositura de novas medidas de igualdade racial, esse grupo promove o fortalecimento tanto da temática como das medidas em curso por meio dos espaços de participação social, debate público e defesa das ações, quer no parlamento, quer no Judiciário, o que pode ser ilustrado, respectivamente, na tramitação do Estatuto da Igualdade Racial e na ação contra as cotas na UnB (ADPF nº 186), e diversas outras disputas em níveis locais (administrativas ou judiciais).[65]

A título de ilustração, nesse período, por meio de aliados e ativistas institucionais, foram criadas medidas na burocracia para fortalecimento e acompanhamento das

65. Como exemplo, ver disputas em torno de normas estaduais e municipais de reserva de vagas na administração pública (Volpe e Silva, 2016).

políticas de igualdade racial. As agendas transversais eram documentos orientadores do governo federal, que congregavam elementos do planejamento (programas, objetivos e metas) e destacavam ações para promover a igualdade racial (entre outras) em diferentes áreas, e relatórios de monitoramento e fórum interconselhos, o que garantia mais visibilidade para a política (Brasil, 2011).

Por sua vez, considerando como plano de análise as ações com recorte racial (e não mais as políticas tradicionais do Estado – *collor blinded*), verifica-se a ação de atores oportunistas liderando um processo de conversão. Conforme elaboram Mahoney e Thelen (2010), os atores "oportunistas" têm posição ambígua em relação às instituições. Eles não se esforçam para preservá-las, mas não querem também arcar com o custo de atacá-las. Para tanto, ficam em uma postura de espera e, quando podem, promovem alterações veladas, atuando sobre as ambiguidades das normas. Nesse caso, agem movidos por interesses ou crenças.

No caso das políticas de igualdade racial, uma série de atores relevantes, nas esferas de governo ou na sociedade, que eram opositores das normativas com recorte racial, viu suas pretensões de restringir ou excluir tais medidas severamente limitadas com o avanço da política de igualdade racial – especialmente com a consolidação do critério racial por meio da decisão unânime do STF sobre as cotas raciais. O poder de veto ficou muito reduzido e a alternativa passou a ser explorar a ambiguidade das normas. Legisladores, inclusive de partidos progressistas, apoiaram a conversão social das políticas de cotas, que, em um processo de conflito e conciliação, passou a ser praticamente uma imposição para aprovar a legislação federal das universidades. A validação das ações afirmativas passou a depender da aceitação do critério social, mitigando as cotas raciais exclusivas.

Como destaca Mário Theodoro, em entrevista, em sua atuação como secretário executivo da Seppir, viu perecer a possibilidade de uma lei federal que tratasse de cotas apenas raciais.

> E a política de cotas, na nossa concepção, da forma como nós concebíamos, ela teria que ser aberta, como a UnB era. A pessoa negra, ela tem direito às cotas, e aqui no Senado não prosperou. (...) Os senadores falaram para mim: "É o seguinte; você quer passar aqui, vocês querem passar um projeto de cotas, tem que ser cotas sociais e raciais. Senão não passa... nem na nossa bancada". E nem a bancada do PT estava convencida. E eu falava: "Olha... são dois instrumentos diferentes. Pobreza

> você acaba com Estado social, distribuição de renda, crescimento econômico, reforma agrária. Os países que fizeram isso acabaram com a pobreza. Agora, a ação afirmativa é para acabar com o racismo ou pelo menos vai mitigar com o racismo, não dá para misturar as duas coisas". "Não dá... não dá... politicamente isso não passa" etc. Então, se o nosso campo estava assim... imagina o resto.

Para vários atores – acadêmicos, estudiosos, jornalistas, burocratas –, a adoção do critério social seria mais justa com os "brancos pobres" ou reduziria a possibilidade de fraudes. Importa salientar que a pauta da democratização do acesso às universidades por meio de cotas não surge com o debate de classes, mas a partir da pauta racial, fortalecida pela Conferência de Durban. A pauta das ações afirmativas é insistentemente combatida, em um longo período de institucionalização subnacional até a aprovação da norma federal, que já nasce com o acúmulo desse processo de mudança gradual que sofre desde a década anterior (Silva, 2018), chamado aqui de mudança por meio de "conversão social".

A negativa do critério racial exclusivo, de fato, representa antes uma negativa do problema que essa medida visa enfrentar: o racismo. Embora se reconheça a desigualdade racial, essa crítica da necessidade de critério social sustenta uma visão de que o racismo, *per se,* não é causa estruturante das desigualdades sociais. No julgamento da ADPF nº 186, a representante da Procuradoria-Geral da República (PGR), Debora Duprat, revela essa falsa controvérsia com um questionamento essencial: "Ninguém fala nas cotas para mulheres ou portadores de deficiência sob esse caráter social. Por que não só mulheres e deficientes pobres? Por que essa questão é invocada apenas quando se trata de cotas raciais?".[66]

Estudos já demonstraram que parte relevante da desigualdade é respondida pela cor ou raça dos indivíduos, mesmo quando controlados outros fatores, como escolaridade e gênero (Cerqueira e Moura, 2014; Corbucci, 2005; Paixão *et al.*, 2010). Ademais, as ações afirmativas não deveriam se confundir com ações de combate à pobreza. É certo que estas últimas devem favorecer em maior escala a população negra, sobrerrepresentada nesse estrato. Por sua vez, as ações afirmativas visam redistribuir determinado bem sonegado a populações por determinadas características inatas, como cor da pele, sexo ou origem. Além disso, promovem maior representatividade do grupo social historicamente vulnerável.

66. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205876>.

No tocante às fraudes, uma série de indivíduos atua como oportunistas, buscando as ambiguidades da norma para atingir seus interesses. Excetuando-se os casos em que realmente pode haver uma sincera controvérsia, verificaram-se inúmeros episódios de fraudes, aproveitando-se das ambiguidades da normativa (e do caráter intrinsecamente subjetivo da declaração racial) para benefício próprio.

Assim, mais algumas categorias de atores seriam representativas dessa trajetória de mudança – os oportunistas, que toleram as instituições, mas exploram a ambiguidade das regras em proveito próprio.

Outro conjunto de normas dentro da política de igualdade racial sofreu diferente modalidade de mudança, passando a ser negligenciada. Como avaliaram Santos, Moreno e Bertúlio (2011), para um grupo de atores era mais conveniente aprovar normas frágeis, facilmente "burláveis", do que administrar os custos de uma mobilização negativa. Especialmente dentro do governo federal, onde havia diretrizes explícitas para promoção da igualdade racial, a resistência a esse tipo de política poderia se valer da sua ambiguidade e da baixa cogência a promover ofensiva explícita. Nesse sentido, a implementação do Estatuto da Igualdade Racial, como relatou Mário Theodoro em entrevista, foi rechaçada por algumas áreas dentro do governo, enquanto outras a implementavam nos moldes de uma política carismática (Paulo, 2015). Os atores, nessa direção, assumiriam o papel de simbióticos, que buscam preservar as instituições, mas não as cumprem.

Como apresentado nos outros períodos, o quadro 24 procura resumir a atuação dos atores na trajetória analisada.

QUADRO 24
Mudança institucional – período 3 (P3): atores

Atores subversivos	Não buscam preservar as instituições	Cumprem as regras da instituição
Movimento negro	Intenso movimento para conquistar novo *status* para a questão racial dentro do país e dentro do sistema ONU (P1)	Intensa participação nos eventos preparatórios, alto nível de organização nacional, regional e na Conferência Mundial de Durban, seguindo as regras da instituição, mas, por vezes, procurando alterar as regras, como quando forçaram a participação da sociedade civil em eventos restritos ao governo
	Disputa por políticas públicas de igualdade racial	Participação social nas conferências de igualdade racial e outras, e conselhos de políticas públicas (P2)
	Disputa por inserção, implementação e fortalecimento de políticas públicas de igualdade racial	Participação social nas conferências de igualdade racial e outras, e conselhos de políticas públicas. Atuação junto a processos em curso no parlamento e Judiciário (P3)

(Continua)

(Continuação)

Atores subversivos	Não buscam preservar as instituições	Cumprem as regras da instituição
Ativistas institucionais	Atuação dentro da máquina governamental, como gestores e conselheiros de conselhos de políticas públicas, buscando implementar políticas de igualdade racial (P2)	Atuação dentro das normas da burocracia estatal, por meio do tensionamento institucional e da articulação com os movimentos sociais
	Tensionamento institucional por inserção, implementação e fortalecimento de políticas públicas de igualdade racial	Disputa por ampliação dos espaços de igualdade racial dentro do governo (P3)
Aliados institucionais	Gestores inseridos com o novo governo e burocratas mais sensíveis às pautas sociais (P2)	Atuação dentro das normas da burocracia, pela influência dos ativistas institucionais e atores do movimento negro
	Adesão a pautas de inserção, implementação e fortalecimento de políticas públicas de igualdade racial (P3)	Atuação dentro das normas da burocracia, pela influência dos ativistas institucionais e atores do movimento negro
Atores oportunistas	*Toleram as instituições*	*Exploram as ambiguidades das regras da instituição*
Legisladores, acadêmicos, burocratas	Defendem a meritocracia estrita, toleram as políticas com critério racial	Defendem a adoção de critério social puro ou, quando não possível, casado com critério racial, como forma de minimizar o impacto de critério racial, que não consideram suficientemente legítimo *per se* como critério de redistribuição, ou como forma de limitar fraudes
Cidadãos não negros/indígenas	São contrários às cotas ou apenas buscam atingir seus próprios objetivos	Aproveitam-se das ambiguidades da autodeclaração racial para usufruir de benefícios de modo fraudulento[1]
Atores simbióticos	*Buscam preservar as instituições*	*Não cumprem as regras da instituição*
Burocratas, dirigentes	Não assumem o conflito de se interpor a diretrizes governamentais	Ignoram quando podem e negligenciam o cumprimento das normas da política de igualdade racial

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Ressalva-se a situação daqueles que realmente disputam, com convicção, uma convergência de sua autodeclaração ou a heteroclassificação.

Contexto

Considerando o contexto, como já discutido, um dos grandes pontos de veto era o recorte racial nas políticas públicas distributivas. Não havia oposição da mesma ordem para políticas culturalistas ou repressivas. Mesmo que a aprovação do estatuto ou a decisão do STF sobre as cotas tenha reduzido essa barreira, a tese da cota social prevaleceu.

Logo após a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, o então senador Demóstenes Torres (DEM/Goiás), relator do texto, em processo muito conturbado em que liderou alteração estrutural da proposta, reafirmava, em entrevista ao Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão, a prevalência da questão social face à racial: "Eu defendo o meu país e não vou de forma alguma aprofundar a divisão racial no Brasil. Não vou jogar negros contra brancos. O meu objetivo é acudir os mais pobres, independentemente da sua cor" (Santos, Moreno e Bertúlio, 2011, p. 41).

Por fim, o debate pelo recorte social ganhou relevo e mais amplitude. Antes da legislação federal, era possível contabilizar mais ações afirmativas com recorte social do que racial (Campos, Feres Júnior e Daflon, 2013). Como sintetizou Senhoras (2015, p. 283),

> a nova política de cotas para ingresso em instituições federais técnicas e de ensino superior incorporou as críticas de que os problemas de inclusão não são exclusivamente étnico-raciais, mas sim socioeconômicos, motivo pelo qual a reserva de no mínimo 50% das vagas deve ser direcionada a estudantes que tenham cursado todo o ensino médio em escolas da rede pública.

Um dos setores que se organizaram contra as cotas raciais e possibilitaram grande ardor e amplitude ao debate foi o dos não beneficiados pela política. Essa reação desvelou o debate sobre o racismo, como indica Ieda Leal em entrevista.

> Eu acho que as cotas além da oxigenação e da discussão que geram porque incomoda, (...) nós estávamos discutindo uma vez cotas nas universidades. Eles invadiram os espaços para dizer que nós estávamos roubando as vagas deles. Então, isso é importante, fazer com que o outro se manifeste, porque ao se manifestar eu percebo racismo e me organizo para poder lutar.

Diante desse contexto, Paixão (2003, p. 146-147) pontua que

> a adoção de políticas compensatórias para os grupos tradicionalmente discriminados, a meu ver, tem um papel tão relevante para o processo de difusão dos direitos econômicos e sociais dos povos quanto as leis trabalhistas e sociais que foram sendo promulgadas ao longo do século XX, principalmente nos países capitalistas centrais. Ambas as medidas visam corrigir aquilo que o mundo do mercado não corrigiria sozinho.

O entendimento das cotas, nesse cenário, é visto de forma limitada apenas no aspecto redistributivo, sem considerar a iniciativa dentro de uma política de reconhecimento e de uma trajetória de mobilização contra o racismo. Além disso, como pano de fundo, está a atenuação do fenômeno do racismo como estruturante na matriz de desigualdades brasileiras. Como destacam Goldman e Banaggia (2017, p. 31),

> cumpre lembrar, ainda, que a melhor forma de compreender as ações afirmativas não é como uma concessão do Estado, mas como algo que ele foi forçado a reconhecer como uma obrigação diante das demandas e lutas dos movimentos sociais minoritários. Desse modo, não se trata tanto de caracterizar os alunos que ingressam por meio dessas ações como meros beneficiários de políticas públicas, mas como agentes ativos na reivindicação de espaços que por muito tempo lhes foram negados. Isso significa também, de modo ainda mais importante, que a própria efetivação das ações afirmativas constitui antes de tudo um reconhecimento do gigantesco mérito das lutas que vêm sendo travadas há muitos e muitos anos por negros e indígenas no país, cujo verdadeiro protagonismo jamais deve ser minimizado.

O quadro 25 reúne as principais fontes de veto para mudança institucional identificadas ao longo do período em análise.

QUADRO 25
Mudança institucional – P3: contexto

Fontes de veto	Pontos de veto	Avaliação
Dirigentes do governo federal	Alegação de desconhecimento da norma, aguardando regulamentação (P1)	Não havia interesse em implementar as normativas apresentadas de 2000 a 2002, tanto que as executadas foram descontinuadas. Esse ponto não foi, todavia, forte o suficiente para impedir que outros subsistemas adotassem medidas similares ou que alguns programas avançassem (P1)
-	Recorte racial nas políticas públicas distributivas (P2, P3)	Aceitava-se cota para negros, desde que o recorte social fosse empregado
Mídia, artistas e acadêmicos	Recorte racial, dificuldades da identificação racial, meritocracia, "racialização" do Estado e medo de conflitos sociais, redução do nível acadêmico (P2, P3)	Amplo combate midiático às cotas raciais, com muito menor repercussão (e até mesmo apoio parcial) às cotas sociais

Elaboração dos autores.

Instituições

Com a redução do poder de veto, especialmente depois das decisões favoráveis à constitucionalidade da política de cotas com critério racial pelo STF, verificou-se acentuadamente tentativa de enfraquecimento do novo arcabouço normativo pró-igualdade racial por meio de novas alternativas interpretativas.

Com efeito, o veto em relação às cotas raciais exclusivas está imbricadamente relacionado às crenças sobre políticas públicas e democracia racial, como já exposto. Mesmo com o reconhecimento do racismo, o mito da democracia racial persiste como discurso hegemônico na estruturação das políticas públicas, em disputa com narrativas que tratam o elemento racial como estruturante das desigualdades no país.

Relegar o racismo a elemento subalterno da vida social é prática constante em diferentes níveis, mesmo entre atores progressistas. Pires e Lima (2014) analisaram 78 acórdãos, que representam processos em segunda instância julgados no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), de 2002 e 2013, cujo objeto era a implementação das políticas de ação afirmativa no Estado. Embora 99% dos processos tenham sido julgados procedentes à manutenção da medida, as autoras avaliam que não há um compromisso do tribunal com sua aplicação, uma vez que as decisões se basearam no argumento da meritocracia, notadamente casos de candidatos supostamente prejudicados que não teriam êxito no concurso mesmo na ausência das cotas.

> A discussão judicial sobre as ações afirmativas de corte étnico-racial no TJRJ esteve restrita à política de cotas nas universidades públicas e apesar do reconhecimento da igualdade material, na ampla utilização do termo reparação, da vinculação do direito à educação como esfera constitutiva e necessária da dignidade humana e os nefastos efeitos da discriminação sobre ela, o amplo apelo à ideia de meritocracia para defender o sistema de cotas mostra que há, por parte do tribunal, uma noção acerca das ações afirmativas não completamente afinada com as principais discussões sobre o tema (Pires e Lima, 2014, p. 32).

Por sua vez, a elaboração de normativas para promoção da igualdade racial não raro se pautava na tentativa de aprovação de textos frágeis que não viessem a efetivamente alterar o *status quo*.

> Considerando a conjuntura sociopolítica e contando com o crescente ataque da grande imprensa escrita e televisiva contra o estatuto e, principalmente, contra o sistema de cotas para estudantes negros, os parlamentares direitistas e esquerdistas contrários ao estatuto perceberam ou apostaram que melhor do que lutar pela não aprovação do projeto seria aprová-lo com um texto frágil, que não afetasse significativa ou substancialmente os seus interesses sociopolíticos e raciais, até porque eles sabiam que havia apoio popular às principais propostas de ações afirmativas para a população negra contidas no estatuto, como o sistema de cotas para negros ingressarem nas universidades brasileiras, conforme pesquisa publicada no jornal *Folha de S.Paulo* de 23 de julho de 2006 (Santos, Moreno e Bertúlio, 2011, p. 50).

Essa ambiguidade supostamente deliberada dos textos aprovados no arcabouço da política de igualdade racial permitiu maior discricionariedade no cumprimento e na interpretação, possibilitando uma mudança por meio de conversão, afastando-se gradualmente dos propósitos de sua formulação. Do mesmo modo, a ambiguidade e a discricionariedade da norma possibilitaram mudança por desvio, em que a norma não é alterada, mas segue, em grande parte, negligenciada.

Recuperando mais uma vez a análise de Santos, Moreno e Bertúlio (2011, p. 68), as mudanças propostas durante a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial encontraram no mito da democracia racial um grande respaldo a moldar as interpretações e posturas.

> As reflexões aqui trazidas, com a descrição das alterações realizadas pelas duas Casas legislativas da República nos dez anos de trâmite das propostas, somente encaminham a apreensão de que longe está o tempo em que a sociedade política e civil do Brasil irá considerar com respeito e adequação as políticas de promoção da igualdade racial. E uma das razões (...) é o intenso poder da ideologia da democracia racial, incrustada em nosso inconsciente coletivo, que recai sobre as

mentes da população nacional. Esta naturalização transporta para o reino natural, do imutável, a má qualidade de vida da população negra e sua inserção desproporcional nos espaços não servidos pelo desenvolvimento nacional, pelos serviços públicos – exceto o sistema de repressão do Estado, que nos vê como alvos privilegiados de suas ações.

Nessa direção, o quadro a seguir sintetiza o papel das instituições nesses períodos em análise.

QUADRO 26
Mudança institucional – P3: instituições

Instituições	Discricionariedade/interpretação	Avaliação
Políticas públicas	Concepção de promoção da igualdade relacionada à meritocracia e igualdade de oportunidades Interpretação de que o problema a ser tratado seria social e não racial	A concepção de políticas públicas em relação à raça se restringia à igualdade de oportunidades, calcada em uma interpretação baseada em meritocracia, bem consolidada. Nesse período, não havia margem para novas interpretações no âmbito do governo. Havia também pouco tempo para mudar essa concepção A visão de que o problema das desigualdades seria eminentemente social e não racial permaneceu e influenciou significativamente o debate
"Democracia racial"	Reconhecimento do racismo, ainda visto de forma atenuada	Outra forte instituição, que ainda não permita novas interpretações muito destoantes, era a visão de democracia racial. Embora houvesse reconhecimento formal do racismo, nem as ações do governo foram realmente fortes para mudar a situação, nem havia disposição interna da burocracia para alterar significativamente o quadro. Boa parte das medidas anunciadas nem ao menos foi efetivamente implementada
Políticas de igualdade racial	Ambiguidades reforçam relativização, fraudes, conversão e desvios de suas finalidades iniciais Subalternização do racismo favorece interpretações mais frágeis sobre aplicação da lei	Por um lado, muitas normas foram construídas, em parte deliberadamente, de forma ambígua, como resultado de processo conflitivo. Por essa razão, seu cumprimento passa a ser relativizado. Por sua vez, mesmo normas mais consistentes, como as cotas na universidade ou no serviço público, sofrem ataques por meio de suas ambiguidades, notadamente o método de identificação racial Por outro lado, a subalternização do racismo como estruturante de desigualdades fragiliza o cumprimento desse tipo de política

Elaboração dos autores.

O movimento de mudança que se intensifica gradualmente nesse período reflete certa negligência consentida a diferentes normativos recentes dentro da política de igualdade racial. Elaborados em processos de conciliação, tal como o Estatuto da Igualdade Racial ou diretrizes e normas internas ao governo, ou reguladas de modo pouco cogente, como a regulamentação da Lei nº 10.639/2003, a implementação dessas normas é vista como insuficiente. São exploradas suas ambiguidades e interpretadas de modo superficial. Como salientou Paulo (2015) em referência a outro período, muitas normas passam a ser adotadas apenas de modo carismático e não de modo estruturante no governo federal. A fragilidade desse arranjo é previsível.

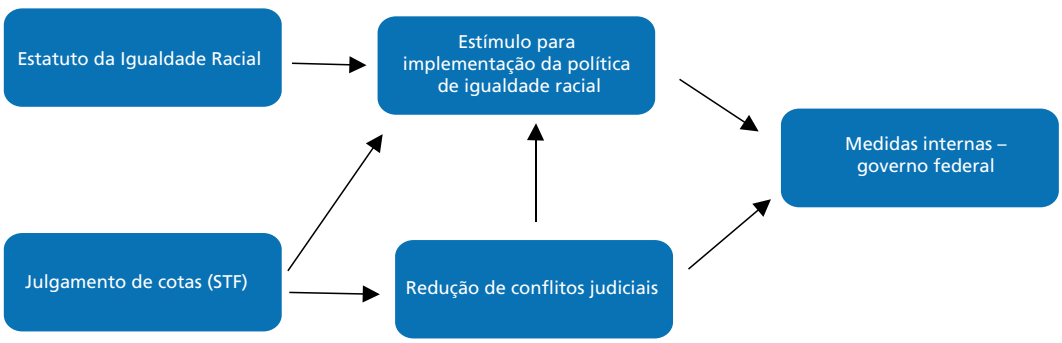
À guisa de conclusão desse período, o quadro 27 mostra a trajetória de mudança institucional por que passou o governo federal brasileiro ao longo do período em análise (2000 a 2014). A partir de uma mudança por camadas, verificaram-se caminhos concomitantes a partir das reações à inserção das políticas de igualdade racial no governo federal. Parte das normativas passou por um processo de conversão social, em que o critério racial é subsumido ou relegado a segundo plano, ou de conversão da sua finalidade, quando atacadas por fraudes. Outro conjunto de normas passou por processo de negligenciamento, ficando à deriva. Em que pese o processo transformador e relevante para enfrentamento das desigualdades raciais em curso nos últimos anos, essas trajetórias de mudanças ilustram os desafios e limites para sua consolidação efetiva, como retratado na figura 4.

QUADRO 27
Trajetória da mudança institucional: P3

Modelo de mudança gradual e transformativa			Características da instituição-alvo	
			Baixo nível de discricionariedade na interpretação/implementação	Alto nível de discricionariedade na interpretação/implementação
Características do contexto político	-	-	Mito da democracia racial Concepção de política pública baseada na meritocracia e igualdade de oportunidades Problema social *versus* racial	Ambiguidades reforçam relativização do cumprimento Subalternização do racismo favorece interpretações mais frágeis sobre aplicação da lei
	Forte poder de veto	Resistência "tácita" da burocracia Resistência de acadêmicos e da mídia	Mudança em camadas (atores subversivos)	Mudança à deriva/parasitas (atores simbiontes)
	Fraco poder de veto	Validação normativa Institucionalização	Mudança por deslocamento (atores insurretos)	Mudança por conversão (atores oportunistas)

Elaboração dos autores.

FIGURA 4
Trajetória da política de igualdade racial: mecanismo causal (validação normativa) (2010-2014)



Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto teve como objetivo investigar como as políticas públicas de igualdade racial foram inseridas na agenda governamental e implementadas de 2000 a 2014. O período compreende desde a preparação para a Conferência Internacional contra o Racismo, em Durban, até o final do primeiro governo Dilma Rousseff. Para desenvolver esta investigação, foi recrutada a abordagem histórica de segunda geração, no arcabouço do neoinstitucionalismo. Recorreu-se a essa abordagem para compreender como a mudança institucional que promoveu a inserção de políticas de igualdade racial foi desenvolvida. Dentro do neoinstitucionalismo histórico, as correntes da segunda geração atribuem a mudança não apenas a elementos exógenos – consideram também alterações endógenas, nas próprias instituições, que podem ocorrer paulatinamente ao tempo em que promovem alterações substanciais em governos e políticas públicas.

A estratégia de pesquisa foi o estudo de caso, utilizando-se de *process tracing* para análise dos fatos no período em tela. Seu arcabouço engloba diferentes vertentes que têm em comum o enfoque qualitativo para mapeamento de cadeias causais que ligam determinados fenômenos a determinados resultados. Permite organizar narrativas, destacando seus componentes causais e dando especial relevância para o contexto. Para esta investigação, optou-se por vertente de *process tracing* que concede maior enfoque à narrativa, ao incorporar as causas, a sequência de fatos e seus efeitos (*process tracing* intensivo), e que se baseia na análise de mecanismos causais (Falleti, 2016; Tilly, 2001).

Com base nesse instrumental, foi desenvolvida linha do tempo, composta de três períodos e uma seção de antecedentes. O primeiro período (2000 a 2002) refere-se ao momento de preparação para a Conferência de Durban em 2001 e seus efeitos imediatos. No segundo período (2003-2009), verifica-se a institucionalização da política de igualdade racial no governo federal, marcada pela ascensão do governo do PT e criação de instância em nível ministerial para o tema (Seppir). O último período (2010-2014) incorpora a fase de consolidação da política, em que foram desenvolvidas normativas e decisões que estabeleceram a legitimidade das medidas e permitiram sua expansão.

Para investigar cada período em relação aos objetivos, questões e pressupostos enunciados, a pesquisa foi dividida em três etapas não lineares. Na primeira etapa, o foco é traçar a linha do tempo, com os principais acontecimentos de cada período

e com os mecanismos causais centrais que conduziram a mudança. A segunda etapa tem como foco qualificar a mudança institucional, caracterizando seus principais aspectos. Na terceira etapa, procura-se identificar como as categorias atores, contexto e instituições se comportaram no processo de mudança institucional.

A investigação se baseou em pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas. Foram analisados documentos oficiais (relatórios e discursos) e a produção científica sobre o tema, e realizadas entrevistas com gestores públicos que tiveram ou têm relação com a política pública de igualdade racial no governo federal, além de ativistas do movimento negro. Os dados foram avaliados por meio de análise de conteúdo.

Por meio da análise, foi possível identificar a preponderância de três mecanismos causais que desencadearam a mudança institucional por meio da inserção de políticas públicas de igualdade racial no governo federal. O primeiro mecanismo foi a pressão internacional promovida pelos eventos e compromissos antes, durante e depois da Conferência de Durban. Tais atividades promoveram grande mobilização de atores internos que passaram tanto a debater o tema do racismo e desigualdades raciais como tiveram suas demandas respaldadas por esses eventos. Em consequência, o governo federal reconheceu o racismo e as desigualdades raciais, e também promoveu mudanças institucionais para seu enfrentamento, a despeito da fragilidade dessas iniciativas.

O segundo mecanismo foi o tensionamento institucional, que passou a atuar de modo mais intenso a partir da criação de uma instância governamental pelo tema e assunção do PT ao governo federal. A criação da Seppir e a incorporação de ativistas do movimento negro no governo possibilitaram a assunção do tema do combate ao racismo e às desigualdades raciais como política de Estado. A criação de diversos espaços institucionais e de diretrizes de políticas de direitos, como a transversalidade, possibilitaram maior atuação tanto de ativistas do movimento negro como de gestores progressistas a influenciar, ainda que com importantes limitações, a estrutura e as políticas do governo federal.

Finalmente, o último mecanismo identificado foi a validação normativa. Esse mecanismo foi operado pelo estabelecimento de lei (Estatuto da Igualdade Racial) e mais fortemente de jurisprudência, com o julgamento da política de cotas na UnB, pela Suprema Corte (STF), que validou as políticas em curso e reduziu os conflitos

interpretativos sobre a constitucionalidade do critério racial em políticas públicas. Embora não se tratasse de elementos mandatórios, esses processos promoveram contexto favorável à consolidação do processo de difusão das políticas de igualdade racial, a ponto de, apenas poucos meses depois da decisão do STF, ter sido aprovada a primeira lei federal de cotas raciais nas instituições federais de ensino (quadro 28).

QUADRO 28
Mecanismos causais e seus principais elementos

	2000-2002	2003-2009	2010-2014
Mecanismos causais	Pressão internacional	Tensionamento institucional	Validação normativa
Descrição	Articulação de elementos (condições) que propiciaram influência causal da Conferência de Durban (preparativos e desdobramentos) na mudança institucional no governo brasileiro	Maior participação de ativistas e aliados institucionais sensíveis à questão racial, atuantes dentro do governo ou por meio da colaboração em instâncias de participação social, que estimularam, propuseram, promoveram ou permitiram mudanças institucionais importantes em políticas públicas	Aprovação de aparatos legais que pacificaram minimamente conflitos em torno das cotas raciais como critério de políticas públicas e arcabouço legal que estimulava adoção de medidas afirmativas para a população negra
Mudança institucional	PNAA Medidas para cotas no serviço público federal Criação de instâncias governamentais Criação de políticas públicas com recorte racial Reforço ao discurso da questão racial como problema de políticas públicas	Criação da Seppir Igualdade racial no PPA Programas governamentais com recorte racial Transversalidade em políticas públicas Ações afirmativas	Novas políticas de igualdade racial Reserva de vagas nas universidades e no serviço público em todo o governo federal

Elaboração dos autores.

Outro aspecto da análise foi identificar a atuação de atores, contexto e das instituições no processo de mudança, segundo o referencial teórico abarcado na pesquisa. Constatou-se, conforme pressupostos da pesquisa, intensa atuação do movimento negro, que agiu prioritariamente como atores subversivos, ao procurar mudar as instituições, ao passo que agiu por dentro delas. Nessa direção, o movimento negro atuou fortemente nos preparativos da Conferência de Durban, teve papel destacado na sua condução, além de se mobilizar para os processos de revisão e fortalecimento do tema dentro do sistema ONU. Da mesma forma, atuou por meio de representantes e dos espaços institucionais no governo, com vistas a tensionar internamente a estrutura governamental para que houvesse políticas de enfrentamento ao racismo e às desigualdades raciais.

Além desses atores, atuaram como subversivos também os ativistas e aliados institucionais. Os primeiros eram ativistas sociais que passaram a participar do governo; os segundos, gestores e burocratas já sensíveis ao tema ou que se sensibilizaram e apoiaram, em algum nível, a pauta racial no governo federal.

Além desses, outros atuaram ao longo do processo analisado, tendo destaque especialmente nas últimas fases, quando agiram como oportunistas, buscando explorar as ambiguidades das novas institucionalidades na política racial para minar seus efeitos. São legisladores, burocratas e estudiosos que toleraram a política de igualdade racial, especialmente quando suas normas foram validadas, ao passo que buscavam brechas para implodi-la, enfraquecê-la ou negligenciá-la, sob os argumentos da meritocracia e da prevalência do critério social. Além desses, atuaram individualmente cidadãos que exploraram as ambiguidades em especial dos sistemas de autodeclaração, burlando as ações afirmativas para atingir seus próprios interesses. Cabe ainda pontuar os simbióticos, que diante dos custos para alterar as normas de igualdade racial não atuavam necessariamente em sua alteração, mas exploravam suas ambiguidades e pouca cogência para simplesmente não as cumprir.

O poder de veto para as mudanças se concentrou, inicialmente, na negligência e na alegação de desconhecimento por parte de gestores e dirigentes no primeiro período de análise até se fundamentar em argumentos relacionados ao recorte racial, às dificuldades da identificação racial, à meritocracia, à "racialização" do Estado e ao medo de conflitos sociais e à redução do nível acadêmico em meio a ações afirmativas nas universidades. Além dos burocratas, no âmbito do debate público, esses argumentos eram tanto compartilhados como cultivados por mídia, acadêmicos e artistas.

Por fim, foram consideradas como instituições as políticas públicas vigentes, o mito da democracia racial (que cria expectativas sobre o comportamento social) e depois as próprias políticas de igualdade racial. Diferentemente do proposto por Streek e Thelen (2005), não foram levadas em conta apenas instituições formais. Em um primeiro momento, a concepção de políticas públicas em relação à raça se restringia à igualdade de oportunidades, calcada em uma interpretação baseada em meritocracia, bem consolidada. Nesse período, não havia margem para novas interpretações no âmbito do governo, e sim pouco tempo para mudar essa concepção.

A visão de que o problema das desigualdades seria eminentemente social e não racial permaneceu e influenciou significativamente o debate. As mudanças interpretativas em relação à democracia racial possibilitaram maior porosidade do aparato estatal às políticas de igualdade racial. Todavia, embora houvesse

reconhecimento formal do racismo, nem as ações do governo foram realmente fortes para mudar a situação, nem havia disposição interna da burocracia para alterar consideravelmente o quadro. Boa parte das medidas anunciadas nem sequer foi implementada. A visão persistente de vivência em uma sociedade supostamente tolerante à diversidade racial atenuava a interpretação do racismo e de seus efeitos. Por fim, mudanças interpretativas e ambiguidades foram amplamente exploradas em relação ao arcabouço de políticas de igualdade racial. Muitas normas foram construídas, em parte deliberadamente, de forma ambígua, como resultado de processo conflitivo. Dessa maneira, seu cumprimento passa a ser relativizado. Por um lado, mesmo normas mais consistentes, de operação objetiva, como as cotas na universidade ou no serviço público, sofrem ataques por meio de suas ambiguidades, notadamente o método de identificação racial. Por outro lado, a subalternização do racismo como estruturante de desigualdades fragiliza o cumprimento das políticas de igualdade racial.

Por meio desses mecanismos causais e da forma de agir dos atores envolvidos, além da análise do contexto e das instituições, verificou-se um processo de mudança institucional gradual e transformativo. Tal movimento se iniciou como mudanças em camadas, diante de forte veto ao critério racial e limites a alterações nas concepções de políticas públicas e na persistência da subalternização do racismo como estruturante das desigualdades sociais (baixa discricionariedade da concepção de política pública vigente).

As mudanças institucionais em prol de uma política de promoção da igualdade racial foram se desenvolvendo aos poucos, com a criação da Seppir e, posteriormente, com o aprofundamento de políticas públicas e diretrizes de governo que sinalizavam para essa temática de esfera subnacional, espaço em que políticas afirmativas com critério racial haviam se difundido com mais rapidez (em IES e em estados e prefeituras que aderiram a cotas em serviços públicos), também promovendo pressão que contribuiu para a mudança.

A pressão internacional foi o mecanismo que contribuiu inicialmente para esse tipo de mudança institucional, seguido e intensificado pelo tensionamento institucional. Entretanto, à medida que a mudança institucional se consolidava, inclusive por meio do mecanismo da validação normativa, a resistência às alterações em favor de políticas de

igualdade racial assumia outras formas. As fontes de veto, que não conseguiram barrar as mudanças que findaram por ocorrer em camadas, passam a atuar na discricionariedade da norma e em amplas possibilidades de interpretação.

Com efeito, muitas das mudanças institucionais realizadas em camadas foram resultado de processos conflitivos e retrataram soluções conciliatórias, baseadas em normativas pouco cogentes. Um novo tipo de mudança institucional foi se delineando a partir dessa frente de resistência. Por um lado, as ações afirmativas com critério racial já não sofriam forte poder de veto, uma vez que haviam sido validadas pelo STF. Não obstante, desde sua criação, havia uma pressão para incorporar o recorte social nas ações afirmativas, o que acabou por se sobrepor ao critério racial na maioria das iniciativas em IES até 2012, e depois com a lei federal de cotas no ensino superior (Lei nº 12.711/2012). É o que foi considerado "conversão social" das ações afirmativas de igualdade racial. O mesmo não aconteceu com as leis de cotas para o serviço público, apesar de tentativas nesse sentido.

Outro processo de mudança por conversão se deu no ataque às leis de cotas por meio de fraudes. Valendo-se da ambiguidade inerente no processo de autodeclaração racial, intensificaram-se registros de fraudes promovidas por pessoas não negras, além de negligência de instituições de ensino e órgãos públicos em apurar e prevenir essas ocorrências.

Tudo isso conduz a um novo tipo de mudança no arcabouço institucional implementado para a igualdade racial, sem promover alterações nas normas, mas afetando seu resultado, que passa a ser diferente do inicialmente planejado, em um processo de conversão de finalidade.

Há também sinais de outro tipo de mudança, que parece ter se intensificado nos anos seguintes ao período delimitado para esta investigação – trata-se da mudança por desvio. Diante de normas com pouca cogência, no caso do Estatuto da Igualdade Racial, ou ambiguidades, no caso de diretrizes internas no governo, para muitos atores que divergiam das políticas de igualdade racial, inclusive dentro do governo, era mais fácil e menos conflituoso simplesmente não as cumprir do que ir de encontro explicitamente às diretrizes governamentais. Nesse caso, em um contexto circunscrito ao ambiente interno do governo federal, haveria relevante poder de veto para desmanche do arcabouço de igualdade racial. No entanto, como sinalizaram Santos, Moreno e

Bertúlio (2011), o estatuto foi esvaziado para que pudesse ser aprovado sem promover muitas mudanças. Dentro do próprio governo, outras instâncias e diretrizes, criadas de forma ambígua e pouco cogente, conduziram ao mesmo resultado. Parte das normas era simplesmente negligenciada.

Verifica-se, assim, que a trajetória da mudança institucional, implementada em camadas, sofreu diferentes tendências.

Por um lado, simultaneamente à mudança transformativa verificada no governo federal, processou-se uma tendência à mudança por conversão – em que se altera o objetivo inicial das instituições –, promovida tanto por uma conversão social das normas como por fraudes sistemáticas que acabam por beneficiar um público-alvo diferente do que foi originariamente formulado.

Por outro lado, tomando-se o contexto interno do governo, mesmo diante de diretrizes estratégicas para a promoção da igualdade racial, a implementação de políticas públicas e mesmo de termos do Estatuto da Igualdade Racial se deu na base da política carismática, sendo negligenciada por diversas outras áreas. Ignorando alterações no cenário da política, com o advento e a consolidação das normativas de igualdade racial, algumas áreas se limitaram a negligenciar as normas.

Conclui-se que o processo de inserção das políticas de igualdade racial no governo federal brasileiro no período de 2000 a 2014 foi promovido por mecanismos causais como a pressão internacional, o tensionamento institucional e a validação normativa. Isso configura uma trajetória de mudança institucional em camadas, que se precipitou também para processos de mudança por conversão e por desvio.

Essa investigação pode contribuir para a gestão de políticas públicas, especialmente de igualdade racial, ao mostrar a complexidade da trajetória das políticas e por meio de quais circunstâncias as propostas formuladas se alteram ou são alteradas ao longo do tempo, desviando de suas finalidades precípuas. Para a política de igualdade racial, cuja trajetória mais recente no governo federal tem sido eivada de obstáculos, fornece diagnóstico dos limites, de modo a possibilitar reflexão sobre as possibilidades de encaminhamentos tanto no nível federal como no subnacional.

Esta pesquisa traz algumas contribuições teóricas. Uma delas é a análise do processo de mudança institucional gradual e transformadora, não apenas analisando o processo inicial de mudança em apenas uma modalidade (deslocamento, camadas, desvio e conversão), mas considerando a compreensão mais ampla do processo e observando a trajetória da mudança. Assim, foi possível identificar a trajetória de uma mudança em camadas para uma mudança por conversão e desvio, de forma paralela ao longo do tempo. Seria a identificação da mudança dentro do próprio processo de mudança.

Como contribuições metodológicas, pode-se citar o uso do *process tracing*, cuja utilização vai ao encontro do chamado de Charbonneau *et al*. (2017), de intensificar o uso do método na área de administração pública. Não obstante seja frequente a análise qualitativa de políticas públicas, essa abordagem possibilita que se adote esse enfoque sem perder de vista a perspectiva da causalidade.

Esta investigação abre espaço também para novos estudos. O campo de políticas públicas e relações raciais apresenta caminhos pouco explorados, a despeito do seu crescimento recente. Temas como burocracia representativa, transversalidade, sistema nacional de igualdade racial, avaliação da implementação da política de igualdade racial e avaliação da política de cotas no serviço público mostraram-se possibilidades desafiadoras de pesquisa – e também como meios concretos de contribuição com o enfrentamento às desigualdades raciais e, por conseguinte, com reflexões que conduzam a uma sociedade mais justa para todos.

Este texto é parte de uma pesquisa mais ampla, que procurou conjugar a análise aqui apresentada com a abordagem discursiva do neoinstitucionalismo, a fim de compreender o papel das ideias e do discurso nas trajetórias de mudança institucional. Para tanto, com base em análise de discursos, também procurou-se averiguar a mudança do discurso governamental sobre o tema por meio do discurso presidencial.

Espera-se que este estudo contribua para a compreensão das recentes mudanças na administração pública brasileira, e no governo federal, especificadamente, com o advento de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial, e também promova reflexões que auxiliem o seu aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. L. A Conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, p. 198-223, 2002.

AMORIM NETO, O.; RODRIGUEZ, J. C. C. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 1003-1027, 2016.

BELL, S. Do we really need a new 'constructivist institutionalism' to explain institutional change? **British Journal of Political Science**, v. 41, n. 4, p. 883-906, 2011.

BELTRÃO, R. E. V.; NOGUEIRA, F. do A. Pesquisa documental nos estudos recentes em administração pública e gestão social no Brasil. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Anpad, 2011.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. Process tracing: from philosophical roots to best practices. *In*: _____. (Eds.). **Process tracing**: from metaphor to analytic tool. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BERNARDINO-COSTA, J. **Saberes subalternos e decolonialidade**: os sindicatos das trabalhadoras domésticas no Brasil. Brasília: Editora UnB, 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso na abertura do seminário internacional** "**Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos**". Brasília: Palácio do Planalto, 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1996-1/02.pdf/view>.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Relatório de gestão do exercício de 2009**: prestação de contas ordinária anual. Brasília: Seppir, 2010.

_____. Ministério do Planejamento. **PPA 2012-2015**: agendas transversais. Brasília: MP, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão do exercício de 2012. Brasília: MDIC, 2013.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Relatório de gestão do exercício de 2014**. Brasília: Seppir, 2015.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Nota pública: combate às fraudes no sistema de cotas. **MDH**, 25 set. 2017. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/noticias_seppir/noticias/2017/09-setembro/nota-publica-2013-combate-as-fraudes-no-sistema-de-cotas>.

_____. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Relatório de gestão 2003-2006**: promoção da igualdade racial. Brasília: Seppir, 2018. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/biblioteca/igualdade-racial/relatorio-de-gestao-2003-a-2006-seppir/view>.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J. **A *Folha de S.Paulo* e as ações afirmativas**: dez anos de cobertura (2001-2011). Rio de Janeiro: Gemaa, 2013. p. 1-18. (Textos para Discussão, n. 3).

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. Administrando o debate público: *O Globo* e a controvérsia em torno das cotas raciais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 11, p. 7-31, 2013.

CARNEIRO, S. A batalha de Durban. **Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 209-214, 2002.

CERQUEIRA, D. R. C.; MOURA, R. L. de. Vidas perdidas e racismo no Brasil. **Publicatio UEPG**, v. 22, n. 1, p. 73-90, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/sociais/article/view/6320/4137>.

CHARBONNEAU, E. *et al*. Process tracing in public administration: the implications of practitioner insights for methods of inquiry. **International Journal of Public Administration**, v. 40, n. 5, p. 434-442, 2017.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

CORBUCCI, P. R. (Ed.). Igualdade racial. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, n. 11, p. 212, ago. 2005.

CRUZ, I. Notas sobre prevenção da fraude: autodeclaração sobre raça/cor. **Boletim Nepae-Nesen**, v. 13, n. 1, 2016.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: história, tendências e dilemas contemporâneos. **Revista de História da Ufes**, v. 21, 2008.

EDITORIAL. **Jornal da Marcha**, out. 1995. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/03D00040.pdf>.

ESTUDANTE negro tem vantagem no Fies. **Universia**, 19 ago. 2004. Disponível em: <http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2004/08/19/500052/estudante-negro-tem-vantagem-no-fies.html>.

FALLETI, T. G. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 455-462, 2016.

FALLETI, T. G.; LYNCH, J. F. Context and causal analysis. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1143-1166, 2009.

FCP – FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Lei Afonso Arinos completa 61 anos. **Palmares**, jul. 2012. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=21349>.

FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. **Revista de Ciências Humanas**, v. 12, n. 2, p. 399-414, jul./dez. 2012.

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency* e os estudos históricos comparados. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007, São Leopoldo, Rio Grande do Sul. **Anais**... São Leopoldo: ANPUH, 2007. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nio S%E9rgio Ara%FAjo Fernandes.pdf>.

_____. Dependência de trajetória e mudança institucional. **Perspectivas**, v. 44, p. 177-192, 2013.

FERREIRA, G. L. **A lei de cotas no serviço público federal**: sub-representação legal nas ações afirmativas. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FERREIRA, M. C. de M.; SANTOS, M. H. G. dos. Programa Brasil, gênero e raça: superando a discriminação no trabalho. **Mercado de Trabalho**: Conjuntura e Análise, n. 13, 2000.

FULLIN, C. S. Direito e racismo: observações sobre o alcance da legislação penal antidiscriminatória do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 6, n. 2, p. 21-35, 2015.

GOES, F. L.; SILVA, T. D. **O regime internacional de combate ao racismo e à discriminação racial**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 1-32. (Texto para Discussão, n. 1882).

GOLDMAN, M.; BANAGGIA, G. A política da má vontade na implantação das cotas étnico-raciais. **Revista de Antropologia**, v. 60, n. 1, p. 16, 2017.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 3, p. 388-406, 2017.

GOMIDE, A. de Á. **A política das reformas institucionais no Brasil**: a reestruturação do setor de transportes. 2011. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

GÖTTEMS, L. B. D. **Análise da política de atenção primária à saúde desenvolvida no Distrito Federal**: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde (1979 a 2009). 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

GUIMARÃES, A. S. A. Entre o medo de fraudes e o fantasma das raças. **Horizontes Antropológicos**, v. 11, n. 23, p. 215-217, 2005.

GUION, L. A. Triangulation: establishing the validity of qualitative studies. **Florida Cooperative Extension Service**, n. FCS6014, p. 1-3, 2002.

HERINGER, R.; FERREIRA, R. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no brasil no período 2001-2008. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, ano 5, p. 137-194, 2011.

INCT – INSTITUTO DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR E NA PESQUISA. **Mapa das ações afirmativas no Brasil**: instituições públicas de ensino superior – ano-base 2011. Brasília: INCT, 2012. Disponível em: <http://www.inctinclusao.com.br/acoes-afirmativas/mapa>.

JACCOUD, L. de B.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

JACCOUD, L. de B. *et al*. Entre o racismo e a desigualdade: da constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, v. 3, n. 17, p. 261-328, 2009.

JERICÓ, R. STF declara imprescritibilidade do crime de injúria racial, equiparando ao crime de racismo. **Geledés**, jun. 2018. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/stf-declara-imprescritibilidade-do-crime-de-injuria-racial-equiparando-ao-crime-de-racismo/>.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Boston: Longman, 2011.

LEITÃO, L. R. S.; SILVA, M. K. Institucionalização e contestação: as lutas do Movimento Negro no Brasil (1970-1990). **Política e Sociedade**, v. 16, n. 37, p. 315-347, 2017.

LEWANDOWSKI, R. Íntegra do voto do ministro Ricardo Lewandowski na ADPF sobre cotas. **Notícias STF**, Brasília, 25 abr. 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/PORTAL/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205890>.

LIMA, I. A. de. Técnicas qualitativas em análises de causalidade: aplicações do *process tracing*. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 1, p. 128-143, 2017.

LOPEZ, F.; PIRES, R. R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 565-588. v. 3.

MAHONEY, J. The logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological Methods and Research**, v. 41, n. 4, p. 570-597, 2012.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: _____. (Eds.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. New York: Cambridge University Press, 2010.

MARTINS, H. Após dois anos da marcha, mulheres negras continuam mobilizadas contra racismo. **Agência Brasil**, nov. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-11/apos-dois-anos-da-marcha-mulheres-negras-continuam-mobilizadas-contra-racismo>.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 757-776, 2004.

MOURA, C. A.; BARRETO, J. N. **A Fundação Cultural Palmares na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Brasília: FCP, 2002.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT, 2006.

_____. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. *In*: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

PAIXÃO, M. *et al*. (Org.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil**: 2009-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAIXÃO, M. J. P. Mercado de trabalho e desigualdades raciais: breves notas sobre o sentido ético-político da ação afirmativa. *In*: _____. (Ed.). **Desenvolvimento humano e relações raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 135-159.

PAULO, C. A. S. de. **As respostas do Estado às demandas sociais e étnico-raciais**: particularidades no Brasil entre 2003 e 2013. 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

PETERS, B. G. Institutionalism and public policy. *In*: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). **Contemporary approaches to public policy**: theories, controversies and perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 17, n. 1, p. 7-38, 2008.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, 2005.

_____. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Estudos Feministas**, v. 16, n. 3, p. 887-896, 2008.

PIRES, B.; PERON, I.; VASSALLO, L. Supremo declara constitucionalidade da Lei de Cotas no serviço público federal. **O Estado de S.Paulo**, 8 jun. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/supremo-declara-constitucionalidade-da-lei-de-cotas-no-servico-publico-federal/>.

PIRES, T. R. de O.; LIMA, K. S. As ações afirmativas de corte étnico-racial pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (2002-2013). **O Social em Questão**, n. 32, p. 19-38, 2014.

RAMOS, B. Suspensão de editais para produtores negros é "ação racista", diz Marta Suplicy. **Portal EBC**, maio 2013. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/cidadania/2013/05/uspensao-de-editais-para-produtores-negros-desagrada-governo>.

REZENDE, F. da C. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, p. 113-130, fev. 2012.

RIBEIRO, M. **Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RIOS, F. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 85, p. 41-79, 2012.

ROSA, I. C. C. da. A dinâmica das notícias sobre a temática racial negra no jornal *Folha de S.Paulo*. **Comunicologia**, v. 6, n. 2, p. 91-112, jul./dez. 2013.

SADDY, A.; SANTANA, S. B. A questão da autodeclaração racial prestada por candidatos de concursos públicos. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 18, n. 116, p. 633-665, 2017.

SANTOS, F. B. dos. Raça e direitos humanos: por uma nova interpretação da questão racial no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Caxambu: Anpocs, 2016. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/spg-3/spg09-3/10036-raca-e-direitos-humanos-por-uma-nova-interpretacao-da-questao-racial-no-brasil/file>.

SANTOS, S. A. dos *et al*. Ações afirmativas: polêmicas e possibilidades sobre igualdade racial e o papel do Estado. **Revista Estudos Feministas**, v. 16, n. 3, p. 913-929, 2008.

SANTOS, S. A. dos; MORENO, J. V.; BERTÚLIO, D. L. **O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 julho de 2010**. Brasília: Inesc, 2011. p. 78.

SCHMIDT, V. A. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. *In*: BÉLAND, D.; COX, R. H. (Eds.). **Ideas and politics in social science research**. New York: Oxford University Press, 2011.

SENHORAS, E. M. Polêmicas sobre a legislação federal de cotas étnico-raciais no Brasil. **Revista Em Tempo**, v. 14, p. 277-296, 2015.

SILVA, C.; SANTIAGO, E. História e cultura afro-brasileira: uma política curricular de afirmação da população negra no Brasil. **Educación**, v. 25, n. 48, p. 53-66, mar. 2016.

SILVA, J. M. da; CARDOSO, M. do R. de H. C.; SILVA, T. D. **Planejamento, orçamento e a promoção da igualdade racial**: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/140901_relatorio_igualdade_racial.pdf>.

SILVA, P. V. B.; ROSEMBERG, F. Brasil: lugares de negros e brancos na mídia. *In*: DIJK, T. A. van (Org.). **Racismo e discurso na América Latina**. São Paulo: Contexto, 2008.

SILVA, T. D. **O Estatuto da Igualdade Social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. p. 1-66. (Texto para Discussão, n. 1712).

_____. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: a formação da agenda governamental segundo atores-chave. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 7-34, 2018.

SILVA, T. D.; CALMON, P. C. do P. Transversalidade e políticas públicas. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 22., 2017, Madrid, España. **Anais**... Madrid: Clad, 2017.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, n. 19, p. 287-319, maio 2011.

_____. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos**: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5781/1/NT_n17_Reserva-vagas-negros-concursos-publicos_Disoc_2014-fev.pdf>.

SILVA, V. P. M. **O processo de formação da Lei de Cotas e o racismo institucional no Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SILVEIRA, R. D. Discriminações legais em concursos públicos e princípio da igualdade: um estudo sob os paradigmas das ações afirmativas e das políticas públicas de inclusão das minorias nas últimas décadas. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede)**, Salvador, n. 19, jul./set. 2009. Disponível em: < http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=351>.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. *In*: _____. (Eds.). **Beyond continuity**: institutional change and advanced political economies. New York: Oxford University Press, 2005.

TELLES, E. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. *In*: _____. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. p. 15-44.

_____. Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 8, n. 1, p. 205-219, 2014.

TILLY, C. Mechanisms in political processes. **Annual Review of Political Science**, v. 4, p. 21-41, 2001.

UNIVERSIDADES e institutos federais terão que informar MPF sobre como combatem fraudes nas cotas raciais. **G1**, abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/universidades-e-institutos-federais-terao-que-informar-mpf-sobre-como-combatem-fraudes-nas-cotas-raciais.ghtml>.

VIEIRA, I. MPF recomenda maior controle de autodeclaração racial em vestibular. **Agência Brasil**, mar. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-03/mpf-recomenda-que-autodeclaracoes-raciais-em-vestibular-sejam-conferidas>.

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP_Reserva_2016.pdf>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2 (miolo)
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

ISSN 1415-4765