



UnB

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Doutorado em Administração

TATIANA DIAS SILVA

MUDANÇA INSTITUCIONAL, DISCURSO E INSTITUIÇÕES:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL NO GOVERNO FEDERAL
DE 2000 A 2014

Brasília

2019

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas -
FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Doutorado em Administração

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Administração como requisito parcial para obtenção do
grau de Doutora em Administração.

Área de Concentração: Administração Pública e Políticas
Públicas.

Orientadora: Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Co-Orientador: Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Brasília
2019

TATIANA DIAS SILVA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL, DISCURSO E INSTITUIÇÕES:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL NO GOVERNO FEDERAL
DE 2000 A 2014**

Tese Defendida no dia 16 de abril de 2019 perante banca examinadora composta por:

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Presidente – PPGA/UnB

Dr. Diego Mota Vieira
Examinador Interno – PPGA/UnB

Dr. Joaze Bernardino Costa
Examinador Externo – SOL/UnB

Dr. Mário Aquino Alves
Examinador Externo – FGV/SP

*Para minha mãe, minhas avós, tias, todas
as mulheres retadas que me trouxeram até
aqui.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, por tudo, sempre.

A meus pais e minha família, pelo apoio constante, por sempre acreditar muito em mim e por me ensinar, desde cedo, a manter minha auto-estima em alta.

A Wolfgang pela paciência, ajuda e companhia nessa trajetória, o que incluiu ouvir minhas novas ideias sobre a tese até mesmo às 7h da manhã.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, meus colegas e dirigentes, pelo apoio nesta etapa de minha formação profissional e pessoal.

Ao PPGA/UnB, professores e colegas que fizeram esta caminhada mais interessante.

Ao Professor Joaze e à turma de Sociologia das Relações Raciais, por tantas novas informações e descobertas. Foi massa.

Aos amigos e amigas que me estimularam nesses anos, que trocaram informações, que ouviram atentamente minhas novas ideias da semana sobre a tese, que escutaram minhas queixas e planos, que estiveram presentes de alguma forma.

A meus orientadores, Suylan e Paulo, pela parceria e paciência, pela condução e companheirismo.

Aos colegas do Grupo de Estudos sobre Instituições e Políticas Públicas (GIPP) que foram companheiros valorosos nesse percurso.

Como? Apenas abri os olhos que tinham vendado e já querem me afogar no universal? E os outros? Aqueles que “não têm boca”, aqueles que “não têm voz”. Tenho necessidade de me perder na minha negritude, de ver as cinzas, as segregações, as repressões, os estupros, as discriminações, os boicotes. Precisamos botar o dedo em todas as chagas que zebram a libré negra.

Franz Fanon

Pele Negra, Máscaras Brancas

RESUMO

Esta pesquisa 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. Para consecução desse objetivo, foram estabelecidos seguintes objetivos específicos: i) identificar os mecanismos que contribuíram para a inserção do tema da igualdade de oportunidades e raça na agenda governamental; ii) averiguar como se deu a mudança institucional que possibilitou a emergência de políticas públicas de igualdade racial; iii) investigar a trajetória dos atores envolvidos, pontos de veto à mudança e a interpretação das instituições; e iv) analisar o discurso governamental sobre igualdade racial e políticas públicas ao longo desse período. Para desenvolver esta investigação, foram recrutadas duas abordagens teóricas dentro do arcabouço do neo-institucionalismo: a abordagem histórica e a discursiva. A combinação desses dois referenciais permitiu analisar mudanças graduais e transformativas incorporando não apenas os interesses ou elementos materiais como motivadores para a ação, mas também as ideias tanto como motivações ou elementos que moldam a interpretação das instituições e promovem, por sua vez, variados modelos de mudança institucional. 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, a pesquisa foi dividida em quatro etapas não lineares. Na primeira etapa, o foco foi traçar uma linha do tempo, com os principais acontecimentos de cada período e com os mecanismos causais centrais que conduziram à mudança. A segunda etapa teve como foco qualificar a mudança institucional, caracterizando seus principais aspectos. Na terceira etapa, procurou-se identificar como as categorias atores, contexto, instituições se comportaram no processo de mudança institucional. A última etapa foi dedicada à análise do discurso governamental, notadamente o discurso presidencial sobre raça e políticas públicas. Embora a concepção de discurso e ideias não esteja isolada nesta fase, procurou-se abordar, nessa última etapa, o discurso em si, como forma de tanto subsidiar como corroborar com a análise empreendida nas etapas anteriores. A investigação se baseou em pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas. Foram analisados documentos oficiais (relatórios e discursos), 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 analisados por meio de análise de conteúdo e análise do discurso crítica, neste caso, valendo-se da abordagem do Enfoque Histórico do Discurso. 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. Ou seja, o processo de mudança também sofreu mudanças ao longo do tempo, possibilitando, por meio de uma trajetória conflitiva, alterações relevantes nas políticas públicas, não obstante, permeadas por embates e recuos. A disputa por um discurso sobre o racismo no país e o papel das relações raciais nas políticas públicas perspassa a mudança institucional.

ABSTRACT

This research aimed to investigate how public policies of racial equality were included and implemented in the governmental agenda in the period of the years 2000 to 2014. The epoch ranges from the preparation for the International Conference against Racism in Durban, which was held in the year 2001, to the end of the first term of Dilma Rousseff's government in the year 2014. In order to reach this goal, the following specific objectives were established: i) to identify the mechanisms that contributed to the inclusion of the subject of equal opportunities and race in the governmental agenda; ii) to investigate how the institutional changes occurred, which allowed the emergence of public policies of racial equality; iii) to investigate the trajectory of the protagonists involved, points of veto for change and the interpretation of the institutions; and iv) to analyze the governmental discourse on racial equality and public policies during this period. To develop this research, two theoretical approaches were undertaken within the framework of neo-institutionalism: the historical and the discursive approach. The combination of these two frameworks allowed to analyze gradual and transformative changes. That didn't include only interests or material elements as drivers for action, but also involved ideas as motivation or elements that shaped the interpretation of institutions and, in return, promoted varied models of institutional change. The research strategy itself was the use of a case study, using process tracing to analyze the facts occurring in that period. Based on these analytical tools, the research was divided into four non-linear stages. In the first stage, the focus was on developing a timeline with the main events of each period, and the prime causal mechanisms that conducted the change. The second stage focused on qualifying the institutional change, characterizing its main aspects. In the third stage, it was identified how such categories as protagonists, context and institutions functioned in the process of institutional change. The last stage was dedicated to the analysis of the governmental discourse, especially the presidential discourses on race and public policies. Although the conception of discourse and idea is not isolated at this stage, in this last stage the focus was the discourse itself, as a way to subsidize and to corroborate both with the analysis, which had commenced in the previous stages. The research was based on documentary and bibliographical research, twinned with interviews. Official documents (reports and speeches) and scientific production on the subject were analyzed. Interviews were conducted with stakeholders, who had or still have relations with the public policy of racial equality in the federal government, as well as with activists of the black movement. The data were analyzed through content analysis and critical discourse analysis, in this case, using the discourse-historical approach. The conclusion is that the process of insertion of racial equality policies in the Brazilian federal government in the period from 2000 to 2014, was advocated by causal mechanisms, such as international pressure, institutional tension and normative validation, shaping a path of institutional change in layers, which was also precipitated by conversion and drift types. That is, the process of change has also undergone alternations along the way, allowing relevant changes in public policies by a conflictive trajectory, permeated by clashes and setbacks nonetheless. The dispute over a discourse on racism in the country and the role of racial relations in public politics perlocates the institutional change.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – População residente por cor ou raça, Brasil (%)	30
Figura 2 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, segundo cor/raça – Brasil (%)	31
Figura 3 - Taxa de escolarização líquida, segundo cor/raça no ensino superior - Brasil, 2001 a 2015 (%)	32
Figura 4 – Distribuição Percentual da População, segundo Décimos de Renda Domiciliar per Capita, por Cor/Raça - Brasil, 2001 e 2015	33
Figura 5 – Fontes de mudança institucional: instituições e contexto político	55
Figura 6 – Modelo de mudança institucional da pesquisa	64
Figura 7 – Modelo de análise da pesquisa	65
Figura 8 – Trajetória da política de igualdade racial – 1995 a 1999	113
Figura 9 – Trajetória da mudança institucional – período 1	131
Figura 10 – Trajetória da política de igualdade racial – mecanismo causal principal - 2000 a 2002 (pressão internacional)	132
Figura 11 – Trajetória da mudança institucional – período 2	154
Figura 12 – Trajetória da política de igualdade racial – mecanismo causal 2003 a 2009 (Tensionamento Institucional)	155
Figura 13 – Trajetória da mudança institucional – período 3	178
Figura 14 – Trajetória da política de igualdade racial – mecanismo causal 2010 a 2014 (Validação Normativa)	179
Figura 15 – Trajetória da mudança institucional – 2000 a 2014	204

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Quesito cor ou raça nos censos demográficos brasileiros	17
Quadro 2 – Os quatro tipos do Novo Institucionalismo	37
Quadro 3 – Terminologias empregadas	41
Quadro 4 - Tipos de ideias e seus efeitos nas políticas públicas	43
Quadro 5 – Diferentes níveis de generalidade das ideias e mecanismos de mudança	44
Quadro 6 - Tipos de mudança gradual	55
Quadro 7 – Testes – <i>Process Tracing</i>	73
Quadro 8 - Testes de <i>Process Tracing</i> para inferência causal	74
Quadro 9 – Orientações para desenvolver um bom <i>Process Tracing</i>	78
Quadro 10– Estratégias para explicações ideacionais	81
Quadro 11 – Procedimentos metodológicos: Etapa 1	85
Quadro 12 – Procedimentos metodológicos: Etapa 3	86
Quadro 13 – Procedimentos metodológicos: Etapa 2	87
Quadro 14 – Tipos de atores	87
Quadro 15 – Procedimentos metodológicos: Etapa 4	88
Quadro 16 – Informações sobre os entrevistados e entrevistadas	91
Quadro 17 – Estratégias discursivas	98
Quadro 18 – Mecanismo causal: pressão internacional	127
Quadro 19 – Mudança institucional – período 1: atores subversivos	128
Quadro 20 – Mudança institucional – período 1: contexto	129
Quadro 21 – Mudança institucional – período 1: instituições	130
Quadro 22 – Igualdade racial nos Objetivos do PPA	130
Quadro 23 – Ações do governo federal na área de igualdade racial (2003-2009)	140
Quadro 24 – Principais argumentos dirigidos às ações afirmativas com critério racial	144
Quadro 25 – Mecanismo causal: tensionamento institucional	145
Quadro 26 – Matriz dos tipos de relação entre Estado e Organizações Sociais	147
Quadro 27 – Mudança institucional – período 2: atores	149

Quadro 28 – Mudança institucional – período 2: contexto	152
Quadro 29 – Mudança institucional – período 1: instituições	153
Quadro 30– Mudanças promovidas no projeto de lei do Estatuto da Igualdade Racial	157
Quadro 31 – Ações do governo federal na área de igualdade racial (2010-2014)	167
Quadro 32 – Mecanismo causal: validação normativa	169
Quadro 33 – Mudança institucional – período 3: atores	172
Quadro 34 – Mudança institucional – período 3: contexto	175
Quadro 35 – Mudança institucional – período 3: instituições	177
Quadro 36 – Discursos presidenciais sobre a questão racial selecionados	182
Quadro 37 – Mecanismos causais	200

LISTA DE SIGLAS

CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CERD - Committee on the Elimination of Racial Discrimination (Comitê para Eliminação da Discriminação Racial)

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PME – Pesquisa Mensal de Emprego

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

STF – Supremo Tribunal Federal

UnB – Universidade de Brasília

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
(Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura)

SUMÁRIO

PERCURSO METODOLÓGICO	01
1. INTRODUÇÃO.....	05
2. RAÇA, RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL...	10
2.1. Raça	10
2.2. Racismo	12
2.3. Classificação racial	17
2.4. Racismo e pensamento social	19
2.5. Políticas públicas e relações raciais	25
2.6. Situação social do negro	29
3. MUDANÇA INSTITUCIONAL: INSTITUIÇÕES, DISCURSO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	35
3.1. Ideias e políticas públicas	37
3.1.1. Tipos de ideias	42
3.2. Institucionalismo discursivo	46
3.3. Mudança institucional gradual e transformativa	51
3.4. Mudança institucional: entre o gradualismo transformativo e o papel do discurso	57
3.5. Modelo de análise	62
4. MÉTODO E MATERIAIS	67
4.1. Delineamento da pesquisa	67
4.2. <i>Process Tracing</i>	69
4.2.1. Passos para um <i>Process Tracing</i>	75
4.2.2. <i>Process Tracing</i> e Ideias	79
4.3. Procedimentos Metodológicos	83
4.3.1. Etapas	84
4.3.2. Coleta de Dados	89
4.4. Análise dos dados	93
4.4.1. Análise de Conteúdo	93
4.4.2. Análise do Discurso	93
5. RESULTADOS.....	100
5.1. Linha do Tempo: trajetória da política de promoção da igualdade racial	100
5.2. Antecedentes	101
5.3. Período 1: Os ventos de Durban e o sonho de uma noite tranquila (2000- 2002).	114
5.3.1. Análise: atores, contexto e instituições	126
5.4. Período 2: Institucionalização da política (2003-2009)	133
5.4.1. Análise: atores, contexto e instituições	145
5.5. Período 3: Consolidação da política (2010-2014)	156
5.5.1. Análise: atores, contexto e instituições	160
6. DISCURSOS PRESIDENCIAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E RAÇA.....	180
6.1. Análise dos discursos.	182
6.1.1. Discurso 1 – Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995)	183
6.1.2. Discurso 2 – Presidente Fernando Henrique Cardoso (2000)	184
6.1.3. Discurso 3 – Presidente Fernando Henrique Cardoso (2002)	185
6.1.4. Discurso 4 – Presidente Lula (2003)	187

6.1.5. Discurso 5 – Presidente Lula (2005)	188
6.1.6. Discurso 6 – Presidente Lula (2007)	189
6.1.7. Discurso 7 – Presidente Lula (2009)	190
6.1.8. Discurso 8 – Presidenta Dilma (2011)	190
6.1.9. Discurso 9 – Presidenta Dilma (2013)	191
6.2. Discursos em perspectiva	193
6.2.1. Definição dos problemas	193
6.2.2. Soluções de política	194
6.2.3. Filosofias Públicas	195
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	197
REFERÊNCIAS.....	210
APÊNDICES	
A. DETALHAMENTO DAS FONTES DE DADOS.....	223
B. ROTEIRO ENTREVISTA.....	225
C. TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	226
D. CÓDIGO DE ANÁLISE DAS FONTES DE INFORMAÇÃO.....	227
ANEXO	
1. MANIFESTOS CONTRA E A FAVOR ÀS COTAS NAS UNIVERSIDADES	228

PERCURSO METODOLÓGICO

Eu sou uma mulher negra de 43 anos. O racismo e a desigualdade racial sempre estiveram presentes na minha trajetória, muitas vezes sem consciência, quer na vida pessoal quer na vivência de mais de três décadas na minha cidade natal, Salvador, uma das cidades mais negras do Brasil.

Foi no mestrado na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, onde também fiz graduação, que estive, pela primeira vez na vida, em uma turma com 20% de alunos negros. Eu era representante discente e lembro-me bem quando esta marca inédita foi anunciada no relatório do Núcleo de Pós-graduação. Dos 20 alunos, além de mim, dois colegas brasileiros e uma africana, que ingressou por meio de convênio.

Em 2006, quando comecei a conciliar a docência com as atividades de assessoria na Secretaria Estadual do Trabalho, coordenei a Agenda Bahia do Trabalho Decente, uma proposta da Organização Internacional do Trabalho, que foi encampada pelo governo do Estado. Uma das linhas de ação dessa Agenda era o combate à discriminação. Organizamos cursos para servidores públicos, cartilhas, projetos para trabalhadoras domésticas, muitas atividades em parceria com a recém-criada Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade Racial. Sem saber, eu me preparava para minha futura atividade profissional.

Em 2010, fui convocada para assumir o cargo de Técnica de Planejamento e Pesquisa, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Na mudança para Brasília, tinha expectativa de continuar na área de estudo sobre trabalho. Ao final, abracei a delegação para a área de igualdade racial, que ainda não havia sido escolhida pelos outros novos pesquisadores da diretoria.

Foi desse lugar, depois de cinco anos de atividade nesse campo de pesquisa, de livros, artigos e seminários, que ingressei no doutorado em Administração da Universidade de Brasília. Na bagagem, muitas experiências e muitas inquietações. Entre elas, dois comentários da ex-ministra da Igualdade Racial, a saudosa Luiza Bairros.

No Supremo Tribunal Federal, após a decisão unânime pela constitucionalidade das cotas na Universidade de Brasília (UnB), todos queriam parabenizá-la. Com aquela voz marcante, ela sentenciou: há 30 anos dizemos isso. Depois, em reunião preparatória para a Conferência Nacional de Igualdade Racial, a ministra refletia sobre os motivos

que faziam com que a política de igualdade racial não conseguisse se consolidar no governo federal, apesar de já ter conquistado amplo aparato legal. Essas questões, que traduziam inquietações coletivas, permaneceriam ecoando em minhas reflexões particulares.

Por que depois de tanto tempo de luta dos movimentos negros, uma política de igualdade racial começou a se desenhar? Que fatores conduziram aquelas pessoas das manifestações nas ruas até o reconhecimento da Suprema Corte? Por que agora e não antes? E quais obstáculos limitavam a implementação da política? Por que todo o aparato legal não era suficiente para garantir a implementação – nem digo efetividade – da política de igualdade racial?

Foram essas e outras questões que me conduziram a este e neste caminho do doutorado. Os primeiros passos foram percorridos com o debate sobre transversalidade. A transversalidade era uma bandeira assumida juntamente com a ascensão do tema racial no governo federal, e que se mostrava como possibilidade de viabilizar esse caminho técnico para a implementação das políticas.

Essa, que foi uma peça central desde o meu projeto de seleção para o doutorado até o ensaio teórico - requisito parcial do programa-, foi cedendo espaço para a compreensão da mudança institucional. Compreender a ruptura (ou fissuras) de um discurso de democracia racial para a inserção de políticas de igualdade racial foi tomando a centralidade da investigação. Deixei-me conduzir pelo fluxo da pesquisa e permiti que o objeto conduzisse a investigação. Concluí que investir nas duas frentes me renderia praticamente duas teses, contabilizando mais do que estas mais de 240 páginas poderiam carregar.

Desde o início do trabalho, pareceu-me difícil e limitado compreender essa trajetória de mudança sem ter em conta a influência que as crenças e as ideias compartilhadas sobre raça, racismo e políticas públicas teriam na investigação. A partir daí as leituras sobre o neo-institucionalismo discursivo e a construção do discurso foram inevitáveis. Com algum custo da minha parte e com prudência da orientação, redimensionei a variável do discurso ao mesmo nível das variáveis do modelo da mudança gradual e transformativa.

Alguns caminhos metodológicos só foram construídos depois da qualificação. Depois da defesa do projeto, recebi do meu co-orientador a tarefa de pesquisar *process tracing*. Passei boas semanas nesse mergulho. Emergi com o estilo de Tulia Falsetti nas

mãos, e parti para minha aventura particular de aliar trajetória histórica, narrativa explicativa e causalidade. Depois foi a busca pela estratégia de análise do discurso. Fui conhecer que a análise do discurso crítica congrega diferentes abordagens. Entre elas, o Enfoque Histórico do Discurso, produzido pela pesquisadora Ruth Wodak, na minha querida Áustria, respondeu melhor à análise histórica e ao tema sobre discriminação.

Pensei em entrevistar mais ex-gestores da Seppir, mas esse esforço me levaria, no mínimo, a um circuito entre Brasília/Rio/Salvador que delongaria muito o processo de entrevistas. Concentrei-me em quem pude entrevistar em Brasília e nos relatos já documentados por outros pesquisadores. Para mim, foi um dos momentos mais ricos. Reencontrar pessoas queridas com quem já havia trabalhado, agora em outra perspectiva, foi enriquecedor. Ieda, coordenadora nacional do Movimento Negro Unificado (MNU), foi a única entrevistada que não conhecia, mas com quem pude muito aprender nesse encontro.

Ao longo dessa jornada, pude compartilhar parte das reflexões por meio de artigos publicados em revistas e anais de eventos¹, receber comentários e dividir percepções. Tema pouco frequente na área de administração pública, pude chegar aos momentos finais dessa trajetória da tese com boas notícias, como a aprovação da nossa proposta sobre Administração Pública, Políticas Públicas e Relações Raciais na Chamada de Temas na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) e no Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP), em

¹ SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. *Revista do Serviço Público*. v. 69, n. 2, 2018.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão Pública na Zona do Não Ser: Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial na Administração Pública Federal no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, abril-junho 2018: 10(2) 74-159.

SILVA, Tatiana; CALMON, Paulo. “O Mito da Democracia Racial está Reduzido a Cinzas”(?): Raça, Racismo e Políticas Públicas no Discurso Presidencial de 2000 a 2014. *Enanpad* 2018.

SILVA, Tatiana; CALMON, Paulo. Buscando o Caminho das Pedras: Notas Sobre Process Tracing e seu Uso na Abordagem Ideacional. XXI SEMEAD Seminários em Administração, novembro de 2018.

SILVA, Tatiana; CALMON, Paulo. Transversalidade e Políticas Públicas: Conceito, Sobreposições e Perspectivas. *Enanpad* 2017.

SILVA, Tatiana; CALMON, Paulo. Transversalidade e políticas públicas. XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 - 17 nov. 2017

SILVA, Tatiana Dias. Administração Pública e Relações Raciais: uma Análise da Produção Científica entre 2011 e 2016. *EnAPG* 2016.

SILVA, Tatiana Dias. Ação Afirmativa para Ingresso de Negros no Ensino Superior: a Formação da Agenda Governamental segundo Atores-Chave. *Enanpad* 2016.

2019.

Escrevo esse texto para expor meu percurso e apresentar de onde vejo, escrevo e pesquiso, compartilhando minha trajetória e minhas escolhas. Cientes dos meus caminhos, espero que este texto possa contribuir com os passos de eventuais leitores e leitoras, dos que buscam justiça social, dos que se insurgem contra o racismo, dos que se dedicam a políticas públicas, dos que militam em qualquer frente por dias melhores.²

² Para o formato deste preâmbulo, inspirei-me na seção de mesmo título da dissertação de Reinach (2013).

1. INTRODUÇÃO

No campo dos problemas sociais e das relações humanas, o Brasil orgulha-se de ter sido o primeiro país a assinar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela última sessão da Assembleia Geral. Dentro das fronteiras do Brasil, na realidade, tal documento não seria tão necessário, uma vez que o Brasil é há muito tempo um exemplo proeminente, e eu diria até o primeiro, de uma verdadeira democracia racial, onde muitas raças vivem e trabalham juntas e se mesclam livremente, sem medo ou favores, sem ódio ou discriminação. Nossa terra hospitaleira há muito tem estado aberta aos homens de todas as raças e religiões; ninguém questiona qual possa ter sido o lugar de nascimento de um homem, ou de seus antepassados, e nem se preocupa com isso; todos possuem os mesmos direitos, e todos estão igualmente orgulhosos de serem parte de uma grande nação. Embora a nova Convenção seja, portanto, supérflua no que concerne ao Brasil, nós a recebemos com alegria para servir de exemplo a ser seguido por outros países que se encontram em circunstâncias menos favoráveis. (SILVA, 2008, p. 68-69).

O retrato paradisíaco de um país sem racismo faz parte do discurso de Juracy Magalhães, então ministro de Estado das Relações Exteriores e representante do Brasil durante a XXI Sessão Ordinária da Assembleia Geral (1966) das Nações Unidas. O excerto é emblemático não apenas pela enfática ilustração de um país sem qualquer problema relativo à raça, mas também por se tratar de uma caricatura exacerbada, conquanto real, dos discursos que caracterizavam a posição dos governos e de parte da sociedade em relação à questão racial no país. 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 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 brasileira³. 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), 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 contexto, 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 Plano de Ação aprovado no evento, inovador em relação às relações raciais. O período de análise encerra-se no final do primeiro mandato da Presidenta Dilma, em 2014, quando as importantes mudanças institucionais, como a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (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

³ 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. No entanto, essas realizações estavam mais voltadas ao combate ao racismo e ao legado cultural, do que ações de promoção de igualdade de resultados e oportunidades.

os acontecimentos passados, de modo a garantir mínimo de distanciamento temporal.

Diante do objetivo de investigar como as políticas públicas de igualdade racial foram inseridas e implementadas no âmbito do governo federal no Brasil entre 2000 e 2014, elencam-se os seguintes objetivos específicos:

- 1) identificar os mecanismos causais que contribuíram para a inserção do tema da igualdade de oportunidades e raça na agenda governamental;
- 2) averiguar como se deu a mudança institucional que possibilitou a emergência de políticas públicas de igualdade racial;
- 3) investigar a trajetória dos atores envolvidos, pontos de veto à mudança e a interpretação das instituições;
- 4) analisar o discurso governamental sobre igualdade racial e políticas públicas ao longo desse período;

O estudo teve como pressupostos os fatos de que i) a inserção da temática racial na agenda governamental deveu-se, em grande medida, à pressão dos movimentos sociais negros, ao apoio de organizações internacionais e de especialistas nacionais em desigualdade e relações raciais (RIBEIRO, 2014); ii) a transformação nas ideias sobre políticas públicas e raça e do respectivo discurso teve influência na mudança institucional verificada no governo federal; iii) esta mudança institucional ocorreu de modo gradual, porém transformativo iv) o discurso sobre relações raciais e políticas públicas não foi profundamente alterado, mas passou por processos de concessão.

A investigação terá como foco a mudança institucional promovida com a adoção das políticas de igualdade racial e será embasada por dois referenciais teóricos considerados como complementares, ambos centrados no neo-institucionalismo. Por um lado, nos estudos do neo-institucionalismo histórico de segunda geração, busca-se analisar a mudança institucional como um processo gradual e transformativo. Para tanto, atores, contexto e instituições são variáveis fundamentais. Por outro lado, procura-se compreender o papel das ideias e do discurso nas trajetórias de mudança institucional, com o aporte do neo-institucionalismo discursivo.

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, bem como

promova reflexões que auxiliem em seu aperfeiçoamento. Igualmente, almeja-se que este estudo possa avançar na dimensão tecnopolítica das políticas públicas, a partir da contribuição de perspectivas que destaquem o papel das ideias e do discurso, a fim de adentrar com maior complexidade no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Adicionalmente, pretende-se contribuir teoricamente com a literatura sobre neo-institucionalismo, procurando agregar reflexões sobre mudança institucional que reconheçam tanto a mudança gradual e transformativa como também o papel das ideias e do discurso em sua dinâmica. De acordo com a problemática apontada e com as escolhas apresentadas, além desta introdução, esta pesquisa está organizada em mais seis capítulos.

No capítulo 2, são discutidos os conceitos de raça e racismo e suas repercussões nas condições de vida, pensamento social e nas políticas públicas. Apresentam-se antecedentes do debate sobre desigualdades raciais e políticas públicas no país, de modo a oferecer elementos básicos para compreensão das disputas e iniciativas em torno desse tema nos últimos anos.

No capítulo 3, discute-se mudança institucional e o papel das ideias nas políticas públicas. Em seguida, são apresentados os referenciais do neo-institucionalismo discursivo e do institucionalismo histórico, concluindo com o modelo de análise desta pesquisa.

O capítulo 4 organiza os procedimentos metodológicos, as etapas das pesquisas e as abordagens utilizadas como estratégia de pesquisa e análise dos dados. Nessa seção, a autora dedica mais espaço à apresentação de duas abordagens metodológicas adotadas nesta investigação e menos usuais na área de administração pública: o *process tracing* e a análise de discurso. Além dessas, a pesquisa conta ainda com pesquisa documental, bibliográfica, entrevistas e análise de conteúdo.

O capítulo 5 oferece os resultados da análise, por meio de linha do tempo, identificando a trajetória da mudança institucional, o papel dos atores e de variáveis do modelo de análise – contexto e instituições. Ainda como resultado da investigação, são apresentados os mecanismos causais que conduzem à mudança institucional e como diferentes elementos se articularam para permitir a adoção e implementação das políticas públicas de igualdade racial. Também são considerados os tipos de mudança que foram vivenciados nesse campo, cuja elucidação é possível por meio dessa narrativa histórica.

Por fim, no capítulo 6 são apresentados os resultados da análise de discurso, ofertando tanto uma visão sobre como o discurso sobre políticas públicas e raça se caracterizou no período como qual sua repercussão no processo de mudança institucional. A análise de discurso crítica, por meio do Enfoque Histórico do Discurso, permite desnudar os discursos presidenciais da época e oferecer uma articulação entre o discurso e a mudança institucional.

Ao final, o último capítulo traz um resumo dos objetivos e desafios travados nesta investigação, indicando seus principais resultados, contribuições, limitações e perspectivas de novos estudos.

2. RAÇA, RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL

2.1. Raça

O termo raça é utilizado neste e em diversos estudos sobre a questão do negro, obviamente, não em seu sentido biológico. Embora houvesse, no Brasil e no mundo, prosperado teorias eugenistas, há muito já é consenso que esse conceito não se sustenta biologicamente. No entanto, a distinção de pessoas e grupos baseadas em suas características de origem ou fenotípicas não se rendeu às constatações científicas. A ideia de raça continua fazendo vítimas e privilegiados, sendo utilizada para estabelecer verdadeiras hierarquias entre sociedades e dentro delas. A noção de raça é uma construção social e segue sendo importante na medida em que é usada para classificar, tratar e discriminar. É uma presença marcante na prática social e, por essa razão, fundamental nas análises sociológicas (OSÓRIO, 2013; TELLES, 2003). No contexto brasileiro, o conceito assume conotação estruturante.

Assim, se a ambigüidade tem sido um traço característico de nossa classificação racial, ela não tem impedido que uma parcela significativa da população negra seja permanentemente racializada no cotidiano e que, por isso mesmo, tenha assumido sua identidade negra de forma não ambígua e contrastante em relação ao seu outro, o branco. Desvenda a intrincada trama do nosso universo de classificações que tem permitido, por meio do uso e abuso da multipolaridade, a subordinação funcional dos não-brancos. (SILVERIO, 2002, P. 224-225)

Com efeito, embora a ciência já tenha refutado a existência de raças humanas, a simples eliminação do termo no contexto social e político, como defendido por muitos, em nada contribui para o debate público sobre as desigualdades raciais. De fato, a noção de raça é anterior à ciência e enquanto for utilizada socialmente para definir grupos sociais, apresenta relevância para as ciências sociais e suas repercussões.

Além disso, para a ciência social o que importa de fato não são as variedades nas quais alguma ciência de ontem ou de hoje classifica a diversidade humana, mas as raças que pessoas comuns usam para designar grandes grupos humanos que compartilham uma marca visível, corporal ou não, de sua progênie comum, real ou mítica. É claro que, em graus variados, o sentido popular reflete ou é influenciado por discursos científicos sobre as raças, mas também se faz de outros discursos e valorações da origem das diferenças. Não importa o quanto os porta-vozes da ciência repitam a irrelevância ou a inexistência das raças, pois, enquanto as pessoas continuarem a usá-las para embasar suas ações com consequências efetivas materializadas em desigualdade racial, as raças permanecem relevantes para a Sociologia como construção sócio-histórica para organizar a percepção e a hierarquização da diversidade dos seres humanos. (OSÓRIO, 2013, p. 87)

Essa noção social de raça, com os negros na base na hierarquia, marca, de modo

particular, a construção da sociedade brasileira. Enquanto a ideologia racial dos EUA era centrada na segregação, no Brasil, o pilar é a miscigenação ou mestiçagem. Essa construção permitiu vivenciar, no país, uma desigualdade racial “sem racismo oficial”. Segundo o sociólogo Winant, citado por Telles (2003), o Brasil teria antecipado o não racismo oficial que seria vivenciado tanto pelos EUA como África do Sul, na nova etapa de suas trajetórias.

Em sua particularidade, no Brasil, o “mulato” passou a gozar de *status* diferenciado. Em um ponto, a miscigenação era maior aqui, ainda que em parte devido a relações informais e violentas. Esses mestiços estavam em todos os níveis da sociedade brasileira e não era pequena a lista de expoentes, antes e depois da abolição, que eram considerados mestiços ou mulatos. Ainda que o mulato fosse discriminado, era tolerado de certa forma, em um sistema mais flexível. Uma ampla classe de homens livres, pretos e mulatos, acabou por forçar e conquistar um lugar na sociedade, o que “abrandou”, mas não limitou o racismo (GUIMARÃES, 2003; TELLES, 2003). A operação de um racismo baseado em marca (cor da pele) e não em origem, conforme defendeu Oliveira Viana (PAIXÃO, 2003), passou a guiar a construção de um processo de branqueamento social, que se baseava tanto na valorização dos tons mais claros de pele entre os negros como no estímulo à imigração de trabalhadores brancos, europeus, em especial:

Para acelerar o branqueamento, as elites e os elaboradores das políticas voltaram-se para a Europa, onde uma transição demográfica estava produzindo mão-de-obra excedente. O branqueamento prescrito pelos eugenistas tornar-se-ia a sustentação principal da política de imigração do Brasil. Assim como em outros países latino-americanos, a elite no Brasil trouxe e subsidiou imigrantes europeus para ‘melhorar a qualidade’ de suas força de trabalho e substituir os ex-escravos. (TELLES, 2003, p. 46)

Com essa estratégia, o número de brancos aumenta de 37% para 44% da população total entre 1872 e 1890 (TELLES, 2003). Com o fim da imigração europeia nos anos 1920, o debate sobre miscigenação volta à tona. Telles (2003) analisa como a sociologia e a antropologia brasileiras ergueram o mito da democracia racial, em geral, a partir de conclusões equivocadas com base em um referencial segregacionista norte-americano. Para ele, a influência norte-americana sobre Freyre – que fez graduação, pós-graduação e foi professor visitante nos EUA – além da própria experiência de brasilianistas nativos como Donald Pierson, contribuíram para o enviesamento das análises. Esse tema será retomado nas seções seguintes.

2.2. Racismo

O racismo é compreendido, nesta pesquisa, como elemento estruturante das desigualdades sociais no caso brasileiro. Entende-se que o racismo consiste na crença na hierarquização de pessoas em função da sua raça. Distingue-se do preconceito, que se refere a quando essa ideologia anula a individualidade do outro e conduz a visão *a priori* e estereotipada, e da discriminação racial, que consiste em “distinção, exclusão, restrição ou preferência” por questão de origem, raça, cor da pele (JACCOUD; BEGHIN, 2002; ONU, 1969). Como mencionado, raça é evidentemente compreendida não no sentido biológico, mas no sentido da construção social que diferencia indivíduos a partir de seu fenótipo e tem sido importante marcador na delimitação social de tratamento e oportunidades. Por sua vez, o racismo comporta simultaneamente expressão “material (dominação sistemática de um grupo racial por outro) e simbólica (crença na superioridade intrínseca ou natural de um grupo racial sobre os demais” (SILVA; ROSEMBERG, 2008, p. 74)

Lelia Gonzales, destacada referência do movimento negro brasileiro, trata da neurose cultural brasileira, em que a consciência e a memória, em processo dialético, duelam por maior espaço na atuação dos indivíduos. Nesse sentido, a neurose consiste em ocultar os sintomas do racismo e da desigualdade racial, moldando a consciência em um discurso ideológico desmobilizador, por meio do mito da democracia racial (GONZALES, 1984).

Por que vivem dizendo prá gente se por no lugar da gente? Que lugar é esse? Por que será que o racismo brasileiro tem vergonha de si mesmo? Por que será que se tem “o preconceito de não ter preconceito” e ao mesmo tempo se acha natural que o lugar do negro seja nas favelas, cortiços e alagados? (GONZALES, 1984, p. 238)

Para Guerreiro Ramos (1957), intelectual e político negro, as relações sociais vivenciadas pelo negro no Brasil são marcadas por uma verdadeira patologia social. Embora a cultura e a estética não sejam dadas, mas construídas na relação dos povos com seu ambiente, o domínio europeu e subjugação dos demais povos têm provocado uma importante patologia social:

Todavia, o processo de europeização do mundo tem abalado os alicerces das culturas que alcança. A superioridade prática e material da cultura ocidental face às culturas não européias promove, nestas últimas, manifestações patológicas. Existe uma patologia cultural que consiste, precisamente, sobretudo no campo da estética social, na adoção pelos indivíduos de determinada sociedade, de padrão estético exógeno, não induzido diretamente da circunstância natural e historicamente vivida (RAMOS, 1957, p. 194).

Tal como Fanon (2008), Ramos (1957) mostra a patologia que consiste na negação de si e na busca inconciliável por um padrão europeu. Para Guerreiro Ramos, os movimentos negros, como o Teatro Experimental do Negro, a Frente Negra, os quilombos, representam, não apenas atividades autônomas de enfrentamento do negro, mas antes, formam a base que, de modo genuíno, menos dependente, “livre” dos ditames europeus de estética e conhecimento, tentam narrar uma trajetória a partir da realidade brasileira, inclusive na ciência.

Com efeito, Ramos (1957) considera o comportamento do branco brasileiro, ao subjugar sistematicamente a estética e elementos negros na sociedade, como uma patologia social. Para tanto, utiliza-se da análise de Durkheim sobre fato social, normal e patológico. Este autor considera que os fatos sociais devem ser considerados normais ou patológicos em uma sociedade, de acordo com sua história e evolução. Não há questões adjetivadas em essência. Assim, Guerreiro Ramos identifica que o desprezo aos elementos negros poderia ser considerado normal no processo de escravidão ou mesmo quando os negros apenas se concentravam na parte inferior da pirâmide. Esses mecanismos de subjugação estética, de fato, colaboravam para domínio colonial, junto com mecanismos de força. No entanto, com a abolição e a presença tanto de brancos entre os mais pobres, como de negros em outros estratos sociais (ainda que residualmente), haveria de alterar a sua posição simbólica.

Para garantir a espoliação, a minoria dominante de origem européia recorria não somente à força, à violência, mas a um sistema de pseudojustificações, de estereótipos, ou a processos de domesticação psicológica. A afirmação dogmática da excelência da brancura ou a degradação estética da cor negra era um dos suportes psicológicos da espoliação. Este mesmo fato, porém, passou a ser patológico em situações diversas, como as de hoje, em que o processo de miscigenação e de capilaridade social absorveu, na massa das pessoas pigmentadas, larga margem dos que podiam proclamar-se brancos outrora, e em que não há mais, entre nós, coincidência de raça e de classe. (RAMOS, 1957, p. 220)

Destaca que, onde há maioria de negros, notadamente no norte e nordeste, a patologia atinge níveis superiores. Um dos aspectos dessa patologia está no que chama de “protesto” branco, ao procurar, de todas as formas, reafirmar sua branquitude e se afastar dos seus aspectos étnicos. Um desses mecanismos é a alusão a seus componentes raciais europeus ou mesmo a escolha do negro como “objeto de estudo”, na tentativa de um olhar distanciado dessa condição inevitável em espaços de maioria negra. No entanto, para o autor, essa patologia tenderia a se dissipar entre as gerações mais novas, tanto quanto estejam mais afastadas da herança escravocrata (RAMOS, 1957). A história mostra que essa previsão, infelizmente, não se confirmou.

Apesar de bem distanciadas temporalmente, as reflexões de Guerreiro Ramos convergem com a análise decolonial sobre racismo. De fato, mais do que um elemento importante, o racismo teve papel estruturador da formação nacional, seja no mercado de trabalho, educação, cultura, acesso a direitos, em geral. Permeando não apenas as instituições, mas o imaginário social, práticas e costumes, esse domínio total pode ser compreendido pelo conceito de colonialidade de poder. A colonialidade de poder refere-se a uma estrutura social que preserva uma relação de poder entre grupos considerados superiores, ilustrados, modernos e outros bárbaros, aos quais precisam ser levados conhecimento e civilização. Essa relação não se restringiu apenas à dinâmica colônia e metrópole, mas estruturou internamente as sociedades ao subalternizar grupos por meios de suas diferenças de gênero, raça, origem (BERNARDINO-COSTA; GROSFUGUEL, 2016; MALDONADO-TORRES, 2016).

Diante desse entendimento, a decolonialidade pode ser vista como um projeto e uma atitude (MALDONADO-TORRES, 2016) que busca enfrentar uma estrutura social fundada na colonialidade do poder e em uma concepção de modernidade racialmente determinada. Segundo Bernardino-Costa e Grosfoguel (2016), na regência da colonialidade do poder, o conceito de raça e de racismo são estruturantes das relações entre conquistadores e conquistados, que perpassou não apenas o controle do trabalho, mas também do Estado e da produção de conhecimento. Considerar o outro como atrasado concedeu à Europa o sentido de modernidade e centralidade, que norteou a política e a produção de conhecimento ao longo do tempo. Conforme avalia Maldonado-Torres (2016), a modernidade centra-se não apenas na linha divisória entre religião e secularidade, mas também na linha moderno/colonial, o que acaba relegando parte do conhecimento à situação de zona do não ser⁴. No pensamento moderno/colonial, verifica-se a concentração do cânone do conhecimento mundial no pensamento da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Com efeito, um privilégio epistêmico calcado em um discurso de universalidade. Baseado em realidades “provincianas” com manto de universalidade, esse conhecimento exclui tanto o mundo não ocidental, mas dentro e fora do mundo ocidental, aparta as reflexões de mulheres e

⁴ Cabe esclarecer, conforme defendem Bernardino-Costa e Grosfoguel (2016), que o projeto decolonial distingue-se do pós-colonial. O segundo foi fundado especialmente nas discussões de descolonização africana e asiática no pós-guerra, localizando-se especialmente nos centros ingleses em que intelectuais de ambos continentes discutiam uma proposta que se contrapusesse ao eurocentrismo. No entanto, segundo os autores, uma vez que a América Latina e seus intelectuais são negligenciados nesse projeto, forma-se uma nova centralidade de pensamento crítico que também hierarquiza o conhecimento.

negros.

Esse modo de dominação não ficou circunscrito às relações colônia e metrópole, mas subsistiu após as independências, não apenas na relação entre nações, mas especialmente nas relações internas aos contextos nacionais, com projetos de colonização interna em hierarquias sociais baseadas na raça, no gênero, na origem. O pensamento de fronteira, neste contexto, seria produzido nos limites entre os colonizadores e os subalternos, dando ao subalterno na relação de colonialidade de poder não apenas voz a partir do seu lugar social, mas reconhecendo seu lugar epistêmico de produção de conhecimento engajado na mudança social (BERNARDINO-COSTA; GROSGOUEL, 2016).

Considera-se o racismo como componente fundamental da colonialidade de poder no contexto brasileiro, se mostrando de maneira explícita ou disfarçada, direta ou indireta, nas relações sociais, nas estruturas do Estado, nas instituições, bem como destituindo o indivíduo negro das mesmas características de humanidade que os não-negros, deslegitimando-o como produtor de conhecimento, naturalizando sua posição de subalternização e minando seu enfrentamento (CARNEIRO, 2005).

Essa patologia social, característica da versão nacional de colonialidade do poder, criando zonas de não-ser na sociedade brasileira, tem sido vivenciada sob uma condição ambígua caracterizada como o “mito da democracia racial”. Trata-se da crença propagada de que vivenciamos um ambiente social em que as diferenças raciais não são consideradas, pelo contrário, seria o Brasil um caso exemplar de harmonia de várias raças. Como ilustra pesquisa do Datafolha de 1995, que identificou que, entre os mais de cinco mil entrevistados, apenas 10% admitem ter preconceito contra negros, ao passo que 89% acha que esse tipo de preconceito realmente existe (RODRIGUES, 1995). É um contexto em que, a despeito das evidências materiais de discriminação racial, essa realidade é constantemente negada, contribuindo para sua perpetuação.

Maria Emília Viotti da Costa (1999) faz uma análise do mito da democracia racial, comparando-o com o mito do *self made man* norte-americano. Como faz parte das dinâmicas sociais, os mitos, nesses casos, contribuíram para evitar conflitos sociais e obscurecer, respectivamente, as diferenças de classe e de raça nas duas sociedades. Para essa autora, as teses correntes são insuficientes para explicar a criação e posterior desconstrução do mito da democracia racial. Essas teses defenderiam que a) o racismo passou a ser mais exposto com as mudanças sociais advindas com a modernização e

industrialização; b) o racismo sempre existiu e o mito da democracia racial seria uma estratégia das elites brancas para mascarar a hierarquização social; c) o mito da democracia racial seria uma forma de conciliar as teorias racistas europeias com a realidade da miscigenação nacional.

De fato, para a autora, todas essas teses têm sua parcela de verdade, mas não justificam, *per si*, a construção dessa forma de racismo no país. Para Costa (1999), a origem e desmoronamento do mito da democracia racial estão vinculados ao sistema de patronagem e clientela que foi construído desde a escravidão. Em uma sociedade com alto grau de mestiçagem, as teorias eugenistas foram adaptadas, com mais condescendência com o mulato. Nesse sistema, a elite branca detinha os meios de produção e o controle dos mecanismos de mobilidade social, permitindo seu acesso a alguns negros. Para estes, seria necessário absorver a mentalidade branca de harmonia social, ao passo que reforçava para a sociedade a prevalência desse ambiente de iguais oportunidades.

O fato de que alguns negros tinham aparentemente se livrado de seu “estigma” e ingressado na comunidade branca induzia os negros e brancos a verem a privação em que vivia a maioria dos negros como uma consequência mais de diferenças de classes do que de diferenças raciais, ou mais da inferioridade dos negros do que da discriminação por parte dos brancos. De outro modo, os negros e os brancos das classes mais inferiores, igualmente dependentes do paternalismo da elite branca, podiam viver na ilusão de solidariedade criada pela pobreza compartilhada, pelo desamparo comum e pela dependência em relação à elite branca (COSTA, 1999, p. 380).

O aumento da urbanização, e modernização do país ampliaram as possibilidades de competição, espaço em que os preconceitos se demonstravam mais ferozmente. No entanto, para Costa (1999), na década de 1960, foi muito mais a disputa por uma nova visão de país, distanciada das oligarquias tradicionais, do que a maior visibilidade do racismo, que deu ênfase ao período revisionista do chamado mito da democracia racial.

Para Telles (2003), o mito da democracia racial teria encontrado respaldo em estudos que tinham como foco as relações horizontais da sociedade brasileira, mais permeáveis à miscigenação. No entanto, não conseguia suportar uma análise das relações verticais, como realizado nos estudos da Unesco⁵, que reportavam alta hierarquização e desigualdades raciais com base na cor da pele.

⁵ Série de estudos financiados pela Unesco na década de 1950, para compreender a realidade racial brasileira, inicialmente vista como paraíso racial em contraste com políticas segregacionistas em outros países (MAIO, 2000).

2.3. Classificação Racial

Diante dos contextos de racismo, a compreensão das relações raciais tem se valido de sistemas de classificação racial como forma de materializar as desigualdades entre grupos sociais. Um sistema de classificação racial tem dois componentes: as categorias raciais e o método de identificação racial. Atualmente, consagrou-se pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a utilização de cinco categorias raciais (preto, pardo, branco, amarelo, indígena) e, como método de identificação, a autodeclaração⁶. Esse sistema procura retratar o modo como os indivíduos se classificam, o que, no contexto brasileiro, tem se consolidado por meio das características físicas e não necessariamente da origem. Desde o levantamento demográfico inaugural de 1872, são utilizados sistemas de classificação racial no Brasil. Apenas entre o censo de 1900 e 1920 e no censo de 1970, a classificação não foi utilizada. Com algumas variações ao longo do tempo, a classificação que comportava apenas a cor da pele foi acrescida da categoria indígena em 1991, passando a ser conhecida como categoria “cor ou raça”. A figura 1 mostra a trajetória desse quesito nos levantamentos do IBGE. Atualmente, essa classificação tem sido utilizada em diversas outras pesquisas e registros administrativos, em instituições públicas e privadas.

Quadro 1– Quesito cor ou raça nos censos demográficos brasileiros

Censo	Categorias	Disposição da pergunta no questionário
1872	Branca, Preta, Parda, Cabocla	Básico
1890	Branca, Preta, Mestiça, Cabocla	Básico
1900	-	-
1920	-	-
1940	Branca, Preta, Amarela	Básico
1950	Branca, Preta, Parda, Amarela	Básico
1960	Branca, Preta, Parda, Amarela	Básico
1970	-	-
1980	Branca, Preta, Parda, Amarela	Amostra
1991	Branca, Preta, Parda, Amarela, Indígena	Amostra
2000	Branca, Preta, Parda, Amarela, Indígena	Amostra
2010	Branca, Preta, Parda, Amarela, Indígena	Básico

Fonte: (SILVA, 2013, p. 14), com adaptações.

Importa apresentar alguns esclarecimentos sobre este quadro. O questionário básico é aplicado em todas as unidades domiciliares não selecionadas para a amostra. O questionário da amostra é maior, inclui as questões do questionário básico, mas tem

⁶ Osório (2013) destaca que, embora o método de identificação seja a autodeclaração, eventualmente a heteroclassificação é utilizada, quando a classificação racial de todo um domicílio é apresentada pelo respondente ao pesquisador.

espectro mais restrito, como o nome informa, a uma amostra selecionada. Foi implementado pela primeira vez no Censo 1960 (IBGE, 2003, 2011).

No primeiro levantamento, a população escrava foi classificada em parda ou preta. Em 1900, 1920 e 1970, não houve quesito cor ou raça no censo. Em 1940, outras respostas foram codificadas como de cor parda. Os indígenas passaram a indicar etnia e língua falada no censo de 2010. Nos anos de 1880, 1910 e 1930, o levantamento não foi realizado.

Em 2008, o IBGE divulgou um estudo sobre as características étnico-raciais da população brasileira (PCERT), com objetivo de revisar os critérios de classificação racial, como já fora realizado em outras oportunidades. Com formato mais reduzido, concentrou-se em apenas seis estados, buscando contemplar todas as regiões e o Distrito Federal. A pertinência desse tipo de avaliação pode ser ilustrada com um dos resultados da pesquisa: para 63,7% dos pesquisados, a cor influencia a vida das pessoas.

Não obstante a consulta espontânea identifique dezenas de termos para autodeclaração racial, 95% dos respondentes se concentram em apenas sete⁷ categorias; entre elas, quatro utilizadas nas pesquisas correntes do IBGE. Apesar dessa convergência, Petrucelli (2013) salienta que a construção das identidades étnico-raciais registra uma considerável pluridimensionalidade, uma vez que muitos respondentes, caso tenham oportunidade, escolhem mais de uma alternativa de autoidentificação. Desse fato, depreende o autor que seria possível pensar o sistema de classificação racial incorporando mais de uma dimensão para análise e não apenas uma pergunta exclusiva.

Para Osório (2013), a pesquisa mais recente sobre sistema de classificação racial (PCERT), realizada em 2008, corrobora com os resultados das investigações anteriores, desenvolvidas pelo órgão (PNAD em 1976 e PME em 1998). Nessas três pesquisas, validou-se a consistência entre as categorias de cor ou raça disponibilizadas e as respostas espontâneas, bem como entre a autoidentificação e a heteroidentificação. Um ponto de destaque é o aumento da preferência pela classificação negra e o decréscimo da categoria morena (OSÓRIO, 2013; PETRUCCELLI, 2013).

⁷ Branca, morena, parda, negra, morena clara, preta e amarela.

2.4. Racismo e estudos nas ciências sociais, na administração pública e políticas públicas

Apesar de negligenciada na esfera governamental, a questão racial sempre foi um tema importante nas ciências sociais e humanas brasileiras, tomando-se como referência o século passado. A inserção do negro na sociedade pós-abolição foi debatida, em diferentes perspectivas, na sociologia, na história, na literatura. Enquanto, para muitas correntes, o “problema” do negro era biológico, calcado na eugenia, para outros segmentos, o problema do negro, cuja presença caracterizaria a sociedade brasileira como primitiva, iria se diluir à medida que crescia a miscigenação ou que a vinda de trabalhadores europeus era estimulada (e cerceada a imigração negra). Para Guimarães (2004), tanto as teorias racistas do século XIX, absorvidas pelas escolas brasileiras de medicina e direito, como a tese da “democracia racial” apresentada por Gilberto Freyre seriam versões diferentes como o mesmo objetivo de manter um equilíbrio precário entre desigualdade racial, liberdade formal e autoritarismo na sociedade brasileira.

Para outro grupo de estudiosos, o ranço da escravidão haveria de se dissipar com a emergência dos valores modernos, a prevalecer junto aos processos de urbanização e industrialização. Mais recentemente, um novo conjunto de reflexões reconhece a persistência do racismo, podendo identificar seus efeitos em indicadores desiguais para populações raciais diferenciadas. Após 15 anos de hiato nos estudos sobre relações raciais, silenciados pela ditadura, os estudos de Hasenbalg, na Universidade da Califórnia, em 1978, retomam o debate com novas análises, baseadas em consistentes estudos estatísticos. Para Hasenbalg, diferente do que pensava Florestan Fernandes, o racismo no Brasil era compatível com o desenvolvimento do capitalismo, no contexto em que o racismo era ressignificado para garantir interesses materiais e simbólicos de grupos dominantes brancos (TELLES, 2003). Campos e Gomes (2016) categorizam essa fase como paradigma das desigualdades raciais, que teria sido precedido pelos paradigmas do racismo científico, hibridação racial e paradigma do racismo enquanto sobrevivência. Desse modo, por exemplo, na área da sociologia, o debate sobre relações raciais conquanto não raro eivado de pressupostos, critérios e propósitos questionáveis, produziu inúmeros trabalhos e linhas de pesquisa relevantes, basilares da disciplina em perspectiva nacional (MAIO, 2000; MOURA, 1981; OSÓRIO, 2008a; RAMOS, 1957).

Telles (2003) organiza os estudos sobre relações raciais no Brasil em duas

gerações: a primeira nega o racismo ou reconhece apenas parcialmente a discriminação racial, baseando-se na tese da democracia racial. A segunda geração é resultado do agrupamento dos estudos que reconhecem que a discriminação é ampla e generalizada, mas a julga ou transitória ou, em outra linha, a identifica como estrutural e persistente. Para este autor, a principal diferença entre essas duas gerações decorre do foco de análise: enquanto a primeira geração analisava as relações horizontais, identificando uma certa convivência racial, a segunda concentra-se nas relações verticais e na desigualdade. Essa perspectiva de análise permite compreender como essas duas visões acabam por se imbricar, nos discursos e no imaginário social, em que se permite reconhecer a magnitude do racismo e, ao mesmo tempo, atenuar seus efeitos a partir de uma perspectiva relacional no contexto da miscigenação.

Outra perspectiva é oferecida por Guerreiro Ramos (1957), ao analisar a sociologia brasileira em relação ao negro, identificando falta de uma interpretação nacional, aliada a um projeto nacional de desenvolvimento. Excetuando os trabalhos de caráter apenas histórico, folclórico ou produzido por estrangeiros, Guerreiro Ramos define três correntes principais dos estudos sobre o negro no Brasil. A primeira é caracterizada por uma postura crítico-assimilativa, preocupada em formular uma teoria do tipo étnico brasileiro (fundada por Sylvio Romero, que prossegue com Euclides da Cunha, Alberto Torres e Oliveira Viana). A segunda, chamada monográfica, procurava ver o negro como um elemento estático, buscando o que o diferenciava do restante da população (Nina Rodrigues, Arthur Ramos, Gilberto Freyre). A terceira posição é mais prática do que teórica, buscando transformar a situação do negro. Essa terceira corrente é ilustrada pelo Teatro Experimental do Negro (TEN), que se alimenta do pensamento de intelectuais anteriores e abolicionistas, em que destaca as contribuições de Joaquim Nabuco e Alvaro Bomilcar.

Um outro aspecto é que muito se falou do negro, mas pouco se falou com o negro. Ou seja, nas ciências sociais, por muito tempo, tinha-se o negro como objeto de estudo, em que sua participação era cerceada ou por sua baixa ascensão aos espaços acadêmicos diante de uma expressiva desigualdade racial no acesso à educação ou no silenciamento de intelectuais negros – orgânicos ou acadêmicos. O comentário de Costa Pinto, no periódico “O Jornal”, ao ser criticado sobre seu trabalho sobre o negro no Rio de Janeiro, ilustra esse embate: "Duvido que haja biólogo que depois de estudar, digamos, um micróbio, tenha visto esse micróbio tomar da pena e vir a público escrever

sandices a respeito do estudo do qual ele participou como material de laboratório." (NASCIMENTO, 1968, p. 61–62). De fato, para compreender a magnitude do silenciamento das contribuições afro-brasileira no país (epistemicídio), basta recordar que apenas em 2003 foi aprovada a obrigatoriedade do ensino da cultura afro-brasileira nos currículos escolares (Lei 10.639/2003).

Campos e Gomes (2016) salientam que o tema das relações raciais é um dos mais antigos e reconhecidos nas ciências sociais no Brasil, passando mais recentemente por grande ebulição com as cotas raciais, o que proporcionou tanto polêmicas como uma série de trabalhos sobre o assunto. Os autores apresentam dados iniciais de uma pesquisa sobre o tema na produção acadêmica em ciências sociais, basendo-se em revistas acadêmicas na base nacional Scielo. Foram selecionadas 16 revistas (A1 no sistema Qualis-capes) nas áreas de sociologia, ciência política e antropologia, sendo analisados, até aquela publicação, 540 fascículos e identificados 266 artigos sobre o tema racial. Entre estes, 115 artigos em que a questão racial é tema principal do texto. O tema racial correspondeu a 4,7% do total de artigos das publicações no período de 2009-2013, tendo praticamente dobrado se comparado ao período entre 1994 e 1998.

Diante dessa breve síntese desse intenso debate no campo das ciências sociais, é sintomático que, no campo da administração, especialmente na administração pública, esse tema tenha permanecido silente por tanto tempo no Brasil (CONCEIÇÃO, 2009; ROSA, 2014). No campo acadêmico nacional da administração, a produção apresentou-se rara e superficial. Eliane Conceição (2009) fez levantamento em quatro grandes periódicos nacionais da área da administração entre 1997 e 2008 e identificou apenas quatro artigos tratando de questões relativas à raça ou etnia, intitulando esse estado de coisas como “negação da raça nos estudos organizacionais”. Mesmo com o desenvolvimento de órgãos específicos e políticas públicas voltadas à questão racial, além de medidas polêmicas que povoaram o debate público nacional, como as cotas raciais, o tema das relações raciais não adquiriu destaque no campo da administração pública (ROSA, 2014; SILVA, 2016). Silva (2016) realizou levantamento em periódicos nacionais e internacionais da área de administração pública entre 2011 e maio de 2016⁸. A partir de palavras-chaves ligadas ao tema, foram identificados 56

⁸ Foram selecionados periódicos nacionais e internacionais com alta relevância no sistema Qualis-Capes que tivessem referência à administração pública e outras expressões assemelhadas nos títulos, além de revistas conhecidas pela publicação de artigos sobre a temática (em português, inglês e espanhol). O critério de busca foi ampliado aos poucos dada a baixa ocorrência de casos, a fim de aumentar a amostra.

artigos (34 estrangeiros) em 15 periódicos (oito nacionais, dois canadenses e os demais, norte-americanos), enquanto que outros 15 não apresentaram nenhum artigo dentro dos parâmetros de pesquisa. A maior parte dos artigos foi publicada entre 2013 e 2015, ressaltando-se que, em alguns periódicos, os artigos concentraram-se em números especiais, do que se infere que não compõem portfólio rotineiro dos temas abordados naquelas publicações. Os temas mais recorrentes nos artigos nacionais foi ação afirmativa (seis artigos), enquanto nos períodos estrangeiros, foi a burocracia representativa (nove), ausente do debate brasileiro até aquele momento. Em breves linhas, o debate sobre burocracia representativa trata da participação da diversidade populacional nos quadros da administração pública e das suas repercussões em termos de políticas públicas (COSTA; ALVES; GOMES, 2016; KENNEDY, 2013).

A maior parte dos trabalhos sobre ação afirmativa concentra-se na análise do acesso de estudantes às universidades, desempenho estudantil e performance de diferentes modalidades de políticas afirmativas, abordando, em geral, experiências específicas. Apenas 32 dos 56 artigos tratavam a questão racial de forma central. Vinte e dois artigos trataram de políticas públicas, concentrando-se na fase de avaliação (12); sete se dedicaram à organização interna da administração pública; três, à relação de agentes públicos com a sociedade. Enquanto a categoria mais abordada foi a situação social (24 artigos), que não tratava diretamente da administração pública, mais de aspectos que a impactam diretamente às políticas públicas, como participação política, dados demográficos, debates teóricos.

Para Rosa (2014), no que tange ao campo da administração, a pouca participação de negros, o caráter de tabu do tema e apropriação de abordagens exóticas, como a diversidade, podem ser identificados como fatores que contribuíram para esta situação de pouca visibilidade das relações raciais.

Cabe mencionar, contudo, que a reflexão acadêmica sobre o tema racial tem crescido nos últimos anos, ainda que de forma tímida. Uma pesquisa no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes⁹ corrobora com essa evolução. Foram identificadas 90 teses e dissertações publicadas entre 2016 e 2018 que contêm o termo “igualdade racial”¹⁰. Considerando-se 2003 o ano de criação da Seppir e decorridos alguns anos da Conferência de Durban e seus preparativos, entre 2003 e 2005, comparativamente,

⁹ Disponível no sítio catalogodeteses.capes.gov.br.

¹⁰ Trata-se de busca simples. O termo “igualdade racial” consta no trabalho, não sendo necessariamente tema principal ou objeto de reflexões mais aprofundadas no texto.

foram identificados apenas nove teses e dissertações com o mesmo parâmetro. Há que se considerar o aumento do número de cursos de pós-graduação nesse período, além da maior participação de estudantes negros no ensino superior, especialmente em virtude das diversas políticas de ação afirmativa. Todavia, apenas quatro dos trabalhos identificados entre 2016 e 2018 foram apresentados em programas de pós-graduação ligados estritamente à área de administração e ciência política; outros cinco estavam ligados a programas voltados para gestão social, política social, políticas públicas, em geral.

Considerando que as reflexões sobre administração pública e políticas públicas extrapolam o campo acadêmico *strictu sensu*, especialmente no âmbito do paradigma das desigualdades raciais (CAMPOS; GOMES, 2016), importa destacar que muitos pesquisadores se dedicaram a analisar dados demográficos a partir do recorte racial ou incluindo-o entre outros em suas análises, intensificando e aprimorando o diagnóstico sobre desigualdade raciais no país (HENRIQUES, 2001; IPEA; SPM; MULHERES, [s.d.]; MARCONDES et al., 2013; PAIXÃO et al., 2010). Trabalhos que controlavam variáveis como renda e escolaridade em dados demográficos atestaram desigualdades atribuídas a resíduos relativos à cor dos respondentes (CERQUEIRA; MOURA, 2013; IPEA, 2005).

Esse direcionamento promoveu tanto a melhoria e aperfeiçoamento dos dados coletados como a demanda por desagregação racial em diversos levantamentos populacionais e, especialmente, em registros administrativos. Somente com diagnósticos documentados seria possível apresentar evidências dos reflexos do racismo e da relevância da discriminação racial no país. Tal orientação consta como diretriz no Plano de Ação de Durban¹¹ e, pelo menos, na Conferência de Revisão em 2009, em Genebra (ONU, 2001; UNIC RIO, 2009). Além de prover evidências para criação de políticas públicas focalizadas (afirmativas) e de avaliação de políticas universais pelo recorte racial, esse movimento provocou toda uma mobilização da cadeia de geração do dado, desde sua coleta até sua divulgação, o que nem sempre se deu de forma consensual e efetiva. Em 2005, a inclusão do dado racial no censo escolar da educação básica, por exemplo, foi motivo de grande polêmica entre acadêmicos e na mídia

¹¹ “Insta os Estados a coletarem, compilarem, analisarem, disseminarem e a publicarem dados estatísticos confiáveis em níveis local e nacional e a tomarem todas as outras medidas necessárias para avaliarem periodicamente a situação de indivíduos e grupos que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata” (Plano de Ação de Durban, item 92).

(ROSEMBERG, 2006).

Por sua vez, o IBGE promoveu diversos estudos tanto para validar e aperfeiçoar o sistema de classificação racial (OSÓRIO, 2013; PETRUCCELLI, 2013), como para apresentar dados desagregados por cor ou raça, além de disponibilizar este recorte em ferramentas de produção pública de dados, como o Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)¹². O Inep incluiu a variável em várias de suas bases, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Censos da Educação Superior e da Educação Básica, entre outros (SENKEVICS; MACHADO; OLIVEIRA, 2016). Alguns centros de pesquisa se notabilizaram por divulgar informações desagregadas por cor e raça, oferecendo análises periódicas a partir desses dados (IPEA; SPM; MULHERES, [s.d.]; PAIXÃO et al., 2010). Especialmente a partir dos debates e resoluções em Durban, foram criadas diversas normativas federais que tratavam da obrigatoriedade de apresentação dos dados em registros administrativos (BRASIL, 2010; MEC, 2013; SAÚDE, 2017).

No entanto, em que pese o avanço na produção dessas informações, há que se ressaltar as deficiências ainda encontradas. Por exemplo, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), responsável pelos censos e avaliações da educação básica e superior, ainda apresentavam alta subnotificação do quesito racial (SENKEVICS; MACHADO; OLIVEIRA, 2016)¹³. Da mesma forma, em 2012, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) apresentava 15,4% de subnotificação racial entre servidores ingressos entre 2007 e 2012, quando a Seppir já existia no governo federal há, no mínimo, quatro anos, ou seja, a política de igualdade racial já constava como diretriz do governo (SILVA; SILVA, 2014). Dados como o perfil dos servidores federais, tão importantes para acompanhamento de medidas como a aplicação da Lei 12.990/2014, de cotas no serviço público, eram divulgados sem o recorte racial (contendo, todavia, informações como sexo, idade, escolaridade)¹⁴. Merece nota esforço recente da ENAP para publicizar informação mais elaborada sobre o quadro funcional, ainda que pontualmente (ENAP, 2014). Apesar de constar dos instrumentos de coleta, relatórios governamentais ainda são divulgados sem considerar

¹² Para mais informações, consultar pesquisa populacionais no sítio sidra.ibge.gov.br.

¹³ Nos Censos do INEP, a subnotificação era de 32,7% entre alunos da Educação Básica (2014) e 60,5% para alunos do Ensino Superior (2013) (SENKEVICS; MACHADO; OLIVEIRA, 2016).

¹⁴ Trata-se do Boletim Estatístico de Pessoal, disponível até janeiro de 2017.

(http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2017/bep-dezembro-2017).

esse recorte, o que é muitas vezes atribuído à má qualidade do dado (subnotificação e inconsistências). Decerto, ainda se verifica uma série de dados em que a subnotificação do quesito racial é alta, como mencionado, a despeito da longevidade do campo em seus respectivos formulários, perpetuando um ciclo vicioso de má informação e falta de transparência.

Por sua vez, antes da criação de lei federal para cotas nas universidades, alguns centros de pesquisa se notabilizaram por levantar, de forma pontual ou periódica, as iniciativas adotadas por instituições de ensino superior pelo país, em diferentes níveis federativos (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013; INCTI, 2012; VENTURINI; CAMPOS; RODRIGUES, [s.d.]).

Por fim, importa ressaltar que, nacionalmente, algumas linhas de estudos sobre relações raciais e políticas públicas em áreas específicas destacam-se, a exemplo da educação das relações raciais (FILICE, 2011; GOMES, N. L.; JESUS, 2013), ações afirmativas (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013; INCTI, 2012; SANTOS, 2012), quilombos (ANJOS, 2013; MIRANDA, 2012), violência (IPEA; FBSP, 2018; RAMOS, SILVIA; MUSUMECI, 2004), além de trabalhos sobre a política pública de igualdade racial no país (PAULO, 2015; RIBEIRO, 2014; THEODORO, 2014).

2.5. Políticas Públicas e Relações Raciais

De fato, mais do que um elemento importante, o racismo teve papel estruturador da formação nacional, seja no mercado de trabalho, educação, cultura, acesso a direitos, em geral (THEODORO, 2008), permeando não apenas as instituições, mas o imaginário social, ideias, visões de mundo, práticas e costumes.

Diante desse cenário, por muito tempo a postura do governo brasileiro em relação às desigualdades raciais e ao racismo foi a omissão e o não reconhecimento do problema. Ou seja, uma não-decisão que acaba produzindo uma política baseada na não-política pública. Apenas em 1951, foi promulgada a primeira legislação penal de combate ao racismo, ainda assim em virtude de um episódio de discriminação contra uma artista estrangeira¹⁵ (IPEA, 2009a). Quando não executando medidas com caráter discriminatório explícito (Lei de terras de 1850, restrições à imigração negra, negação dos direitos das trabalhadoras domésticas etc.), o Estado brasileiro reafirmava a posição

¹⁵ Trata-se da Lei Afonso Arinos, apresentada em decorrência da repercussão de negativa de hospedagem em hotel paulista de luxo a um artista norte-americano (IPEA, 2009a). Lei 1390/51: “Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor”.

de que o país era uma verdadeira democracia racial, o que tornava qualquer iniciativa de análise das desigualdades raciais, segundo esta concepção, inconveniente, além de totalmente supérflua (THEODORO, 2008; SILVA, 2008, BERNARDINO-COSTA, 2015). Abdias do Nascimento, ícone do movimento negro brasileiro, destaca como o mito da democracia racial é construído e alimentado como baluarte da orquestração social no Brasil.

Devo observar de saída que este assunto de "democracia racial" está dotado, para o oficialismo brasileiro, das características intocáveis de verdadeiro tabu. Estamos tratando com uma questão fechada, terreno proibido sumamente perigoso. Ai daqueles que desafiam as leis deste segredo! Pobre dos temerários que ousarem trazer o tema à atenção ou mesmo - à análise científica! Estarão chamando a atenção para uma realidade social que deve permanecer escondida, oculta. Certamente, como sugeriu o antropólogo Thales de Azevedo, para que não "despertemos as supostas vítimas". (NASCIMENTO, 1982, p. 45)

Cabe destacar, todavia, que a negação das desigualdades raciais e a apologia ao mito da democracia racial no país não foi privativo dos governos e correntes de acadêmicos e estudiosos. Esse imaginário coletivo era formado e cultivado por diversas instâncias sociais, perdurando, ainda que de forma mais combatida, até os dias atuais. A prontidão em negar o comportamento racista e o racismo estrutural, relegando seus efeitos apenas às desigualdades sociais, é o recurso preferido para tornar obscuro o efeito do racismo sobre as desigualdades presentes. Apesar das vozes dissonantes, a ideia de democracia racial era praticamente uma visão de mundo compartilhada na sociedade e na administração pública brasileira. Sob essa visão, repousava a aversão a qualquer política que atuasse sobre a desigualdade racial. O problema da desigualdade social no país era definido com base em outros parâmetros, como classe e assimetrias regionais, além de critérios no nível individual (GUIMARÃES, 2004).

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 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, diretamente ou indiretamente. A inclusão dessa temática na agenda pública se deu a partir de considerável e persistente mobilização dos movimentos sociais negros e de aliados conquistados ao longo do tempo (RIOS, 2012). A formação de coalizações, a dinâmica internacional sobre o tema, os resultados insuficientes de políticas públicas universais também foram fatores importantes para ascensão do tema à agenda governamental.

Nas últimas duas décadas, notadamente a partir dos anos 2000, houve significativa mudança nesse estado de coisas. Diante de vários embates, o problema das desigualdades raciais passou a ser reconhecido pelo governo brasileiro e considerado em conferências nacionais e internacionais. Evidentemente, a ascensão desse problema à agenda pública e governamental não se deu de forma gratuita. Apesar da negação sistemática da questão racial no país, as últimas décadas testemunharam o fortalecimento de coalização capitaneada pelo ativismo histórico do movimento negro, que conquistou, ao longo do tempo, aliados importantes no meio acadêmico e político, nacional e internacional (SILVA, 2008). Diferentes elementos que caracterizam os problemas, a dinâmica da política e as alternativas dispostas possibilitaram a assunção das desigualdades raciais à categoria de problema susceptível de atenção e de ação governamental (KINGDON, 2011).

Um longo processo histórico, de mobilização de entidades negras, embates, denúncias de racismo e luta por direitos, foi conquistando maior espaço entre atores nacionais e internacionais, da academia, partidos políticos, mídia. A luta dos movimentos sociais negros, a denúncia interna e externa das desigualdades raciais, as conquistas legislativas, aliadas ao processo de democratização, permitiu que o tema tivesse maior incidência na Constituição Federal de 1988 e nas políticas que se seguiram¹⁶. No governo Fernando Henrique Cardoso, foram estabelecidos o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra no Ministério da Justiça (em decorrência da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida em 1995) e o Plano Nacional de Ações Afirmativas (PNAA,

¹⁶ Em 1989 e 2007, foram aprovadas leis de combate ao racismo, respectivamente conhecidas como Lei Caó e Lei Paim (Lei no 7.716/1989 e Lei no 9.459/2007). Cabe acrescentar que “o texto constitucional tornou o racismo um crime inafiançável e imprescritível (Art. 5º); reconheceu ainda os territórios quilombolas como bens culturais nacionais (Art. 216) ao mesmo tempo em que admitiu o direito da população remanescente de quilombos à propriedade definitiva das terras que estejam ocupando, “devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Art. 68 – Disposições Transitórias) e afirmou a diversidade cultural como um patrimônio comum a ser valorizado e preservado (Art. 215 e 216)” (IPEA, 2009a, p. 248.)

Decreto n. 4.228/2002), este com pouca efetividade além da ação afirmativa encampada pelo Ministério das Relações Exteriores (Bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia)¹⁷.

Essa trajetória de lutas possibilitou mobilização expressiva de representantes nacionais na Conferência de Durban em 2001 (III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas). Os desdobramentos desta conferência intensificaram sobremaneira tanto o debate como, de forma mais tímida, a implementação de ações de enfrentamento ao racismo. Além desses fatores, a demonstração estatística das desigualdades raciais em dados populacionais e registros administrativos colaboraram para consolidar e legitimar o discurso voltado para promoção da igualdade racial. Diversos pesquisadores contribuíram para crescente institucionalização, não sem embates e limitações, do recorte racial no quadro das estatísticas nacionais, não apenas na coleta, mas fundamentalmente na análise e provisão de informações para as políticas públicas (SENKEVICS; MACHADO; OLIVEIRA, 2016, IPEA E OUTROS, 2011, ETHOS, 2010, PAIXÃO; ROSSETTO; MONTOVANELE; CARVANO, 2010, PAIXÃO & ROSSETTO, 2012).

Em diferentes esferas do poder público, foram desenvolvidas políticas e programas voltados à redução das desigualdades experimentadas entre brancos e negros¹⁸. No governo Lula, o tema ganhou outro patamar ao ser criado um órgão específico para seu tratamento, em nível federal (Seppir). Com efeito, essa conquista também foi eivada de dificuldades institucionais que permearam desde a criação tardia da Seppir (IPEA, 2009), sua aglutinação com outros órgãos no governo Dilma, até sua instabilidade institucional no governo Temer (BRASIL, 2016, 2017)¹⁹.

Uma série de iniciativas caracterizaram a política de igualdade racial nos últimos anos: sua difusão subnacional, criação de ações afirmativas nas universidades e

¹⁷ 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. No entanto, essas realizações estavam mais voltadas ao combate ao racismo e ao legado cultural, do que ações de promoção de igualdade de resultados e oportunidades.

¹⁸ Dentre eles, podem-se citar: programas de acesso ao ensino superior (cotas, bônus e bolsas para ingresso na universidade, cursos preparatórios); programas de permanência e apoio a estudantes negros; programas para acesso ao serviço público (bolsas, cursos e cotas em concursos); promoção de educação antirracista (formação de professores, alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, programa de livros didáticos); programas de saúde da população negra; acesso diferenciado a recursos públicos (editais para eventos e projetos); mudanças em contratações de recursos públicos (licitações, empréstimos); fomento à pesquisa sobre relações raciais (OSÓRIO, 2006, JACCOUD; BEGHIN, 2002).

¹⁹ Em poucos meses de governo, a Secretaria de Políticas de Igualdade Racial passou por dois ministérios (Justiça e recém-criado Ministério de Direitos Humanos).

concursos públicos, medidas para implementação de uma educação antirracista, direitos fundiários das populações quilombolas, reconhecimento das comunidades tradicionais, entre elas comunidades de religião de matriz africana, reconhecidos como sujeitos de direitos para políticas públicas. No entanto, embora reconheçam-se os avanços, é compartilhada a visão de barreiras importantes para plena implementação dessas políticas públicas em diferentes áreas (JESUS; GOMES, 2013, SILVA E OUTROS, 2011).

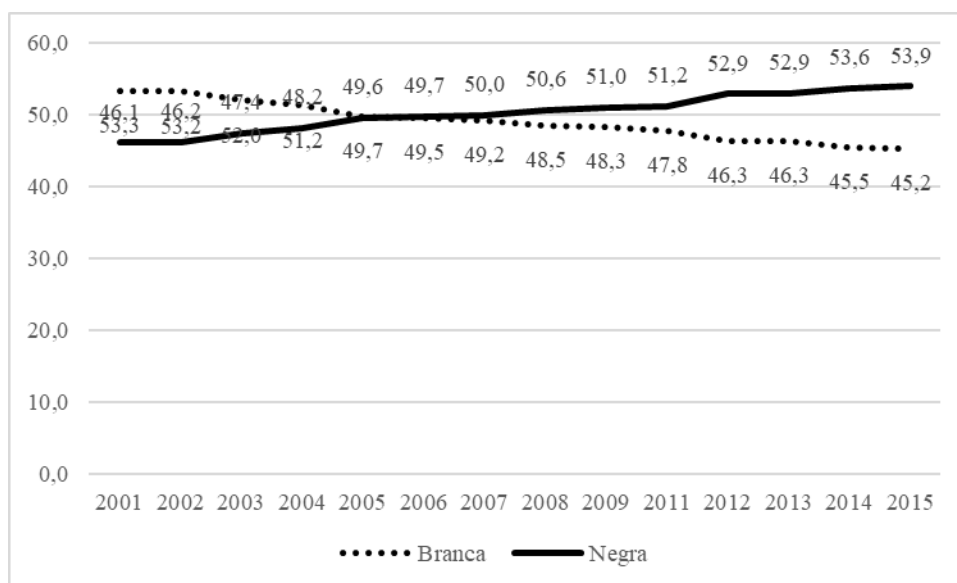
Assim, as políticas públicas de igualdade racial passam a ser implementadas pela administração pública brasileira, especificadamente, pelo governo federal, depois de muito tempo de negação do problema. O contexto e os processos que permitiram essa mudança de visão e o reconhecimento do problema da desigualdade racial constituem dinâmica fundamental para compreensão de recentes mudanças na administração pública brasileira.

2.6. Situação social do negro

Por fim, esta última seção tem como objetivo apresentar, de forma breve, dados sobre a composição racial no Brasil e os indicadores sociais dos grupos raciais. Para tanto, será utilizada basicamente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), desenvolvida pelo IBGE até 2015. Opta-se por esta pesquisa por apresentar série histórica longa e por não haver necessariamente grande alteração ao longo dos últimos anos, quando foi adotada nova metodologia por parte deste Instituto (Pnad contínua).

A população negra representa 53,9% da população brasileira em 2015, somando-se pardos (45,1%) e pretos (8,9%). Interessante notar como a população foi redefinindo sua autodeclaração racial nos últimos anos. A população negra passou de 46% em 2001 para 53,9% em 2015. Soares (2008) discute esse fenômeno, identificando menos impacto de fatores demográficos, dentre eles fecundidade ou impacto geracional, do que uma provável maior identificação racial. De fato, esse período, alinhado com o interstício de análise desse texto, foi marcado por incremento das políticas de igualdade racial, pela ampliação do debate público sobre o tema e pela afirmação da identidade e cultura negras.

Figura 1 – População residente por cor ou raça, Brasil (%).



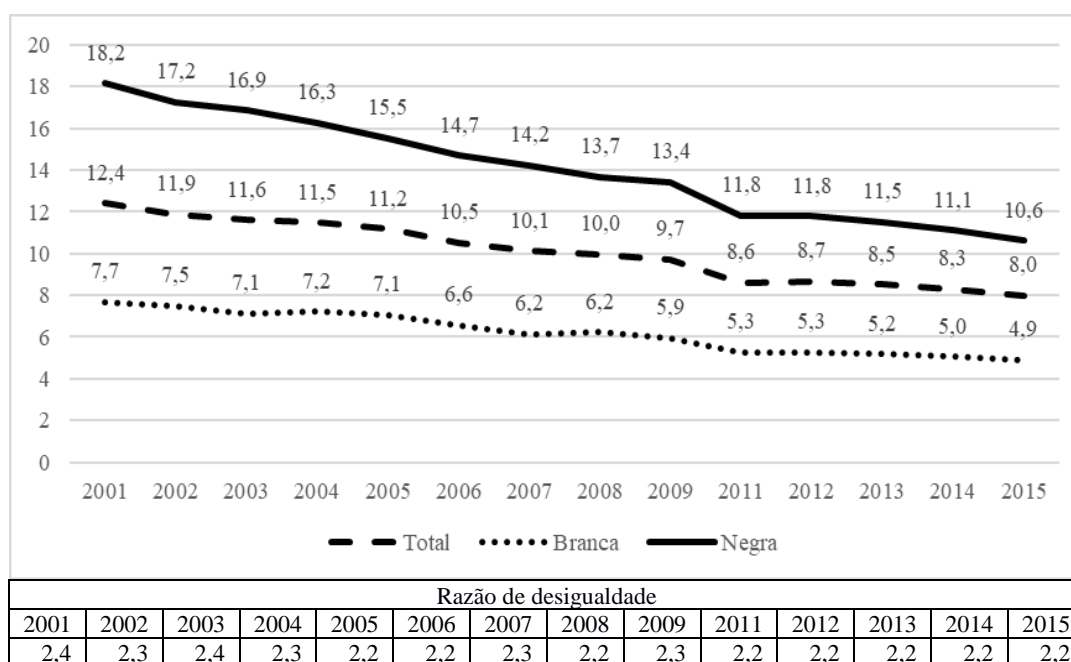
Fonte: (IPEA; SPM; MULHERES, [s.d.]), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE).
Elaboração própria.

Notas: A PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010. Em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. A população negra é composta por pretos e pardos.

Considerando-se esse período, pode-se verificar melhoria das condições de vida para todos os grupos raciais. No entanto, a desigualdade racial mostra-se persistente, ainda que tenha sido reduzida em algumas áreas.

Por exemplo, a taxa de analfabetismo da população com mais de 15 anos caiu de 12,4% para 8%. Para a população branca, a taxa passou a ser de 4,9% em 2015; e para a população negra 10,6%. Nessa figura, consta também uma informação sobre o que chamamos “razão de desigualdade”: a razão entre a taxa de negros e brancos. Mesmo com a redução da taxa da população negra (de 18,2% para 10,6%), essa razão se reduziu muito pouco (de 2,4 para 2,2). Isso quer dizer que antes a taxa de analfabetismo de negros era 2,4 vezes maior que a de brancos, em 14 anos, passou a ser a 2,2 vezes maior.

Figura 2 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, segundo cor/raça – Brasil (%)



Fonte: (IPEA; SPM; MULHERES, [s.d.]), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE).
Elaboração própria.

Notas: A PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010. Em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. A população negra é composta por pretos e pardos. A taxa de analfabetismo é o quociente da divisão do total de pessoas, nas categorias selecionadas, que não sabem ler ou escrever pela população total em tal categoria.

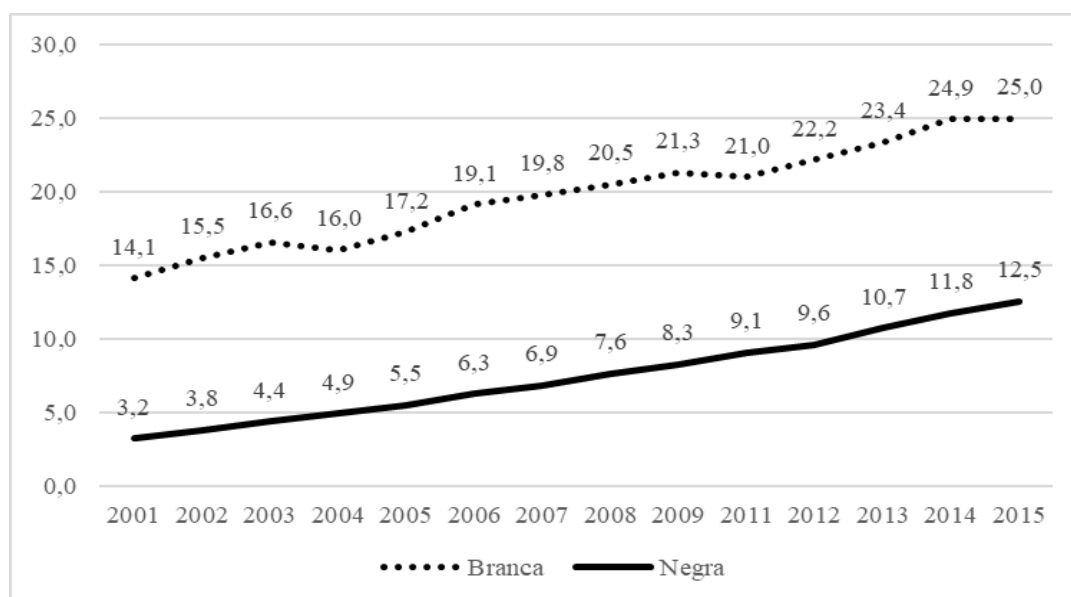
Apesar de o analfabetismo derivar de grande parcela da população já envelhecida e não atingida adequadamente pelas políticas educacionais, verifica-se que há geração recente de analfabetos em relevantes e desiguais proporções. Entre jovens de 25 a 29 anos, segundo a PNAD de 2012, existiam 1,5% de brancos e 3,8% de negros analfabetos (MATIJASCIC; SILVA, 2016, p. 276).

Um outro campo importante de desigualdade é o mercado de trabalho. Se em 2015, havia taxa de desocupação de 9,4% para a população com 16 anos ou mais. Contudo, esse indicador se mostrava, tal como a série histórica, mais grave para homens negros (8,5%) do que brancos (6,8%) e para mulheres negras (13,3%) do que para mulheres brancas (9,6%). Mesmo considerando grupos com a mesma escolaridade, a desigualdade persiste. Para pessoas com mais alto nível de escolaridade (12 anos ou mais de estudo), por exemplo, a taxa de homens negros é superior à de brancos (7,4% e 5,3%) e a de mulheres negras, em relação às mulheres brancas (9,8% e 6,7%) (IPEA; SPM; MULHERES, [s.d.]). A desigualdade persiste, mesmo se considerados sob

controle diferentes variáveis de condições de vida (IPEA, 2005).

A figura 3 detalha as taxas de frequência líquida do ensino superior entre 2001 e 2015. Essa taxa representa o percentual de indivíduos que cursavam o ensino superior na idade considerada adequada para esta etapa (18 a 24 anos). Como é possível observar, esta taxa cresceu significativamente para ambos os grupos. A desigualdade, nesse caso, apresentou decréscimo mais significativo, impulsionada com as políticas de ação afirmativa, de ampliação de vagas e de democratização do ensino superior (IPEA, 2015). Embora as taxas expressem substantiva desigualdade, em 14 anos, a taxa líquida da população negra passou de menos de 23% da taxa da população branca para a sua metade.

Figura 3 - Taxa de escolarização líquida, segundo cor/raça no ensino superior - Brasil, 2001 a 2015 (%)



Razão de desigualdade													
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
0,23	0,25	0,27	0,31	0,32	0,33	0,35	0,37	0,39	0,43	0,43	0,46	0,47	0,50

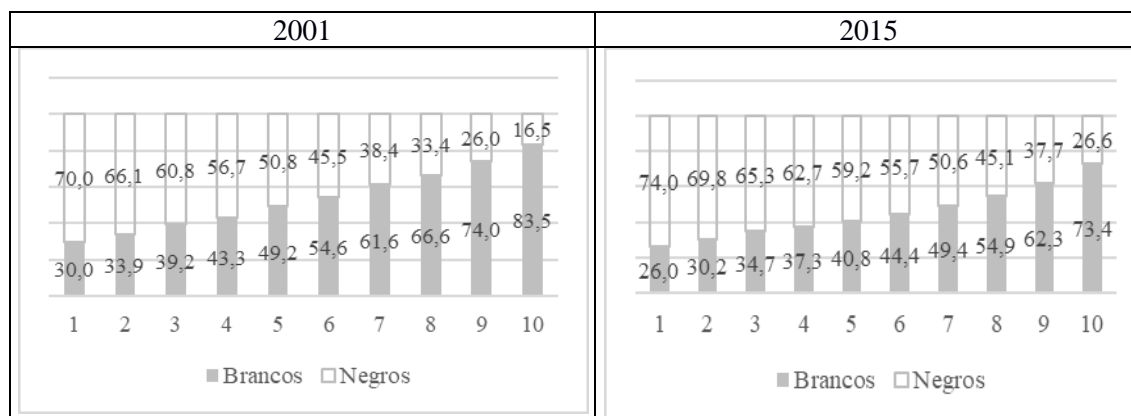
Fonte: (IPEA; SPM; MULHERES, [s.d.]), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE).
Elaboração própria.

Notas: A PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010. Em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. A população negra é composta por pretos e pardos. Foram considerados adequados os indivíduos que frequentam ensino superior (graduação), mestrado ou doutorado.

Como uma síntese das múltiplas desigualdades, os gráficos abaixo mostram a estratificação da população por decis de renda. Significa dividir a população em grupos em ordem crescente de renda: no primeiro decil, a população mais pobre, no último decil, a população mais rica. Além da expressiva desigualdade de renda entre brancos e

negros, é possível verificar que a população negra passou a ser mais representada nos últimos decis, sem, contudo, alterar drasticamente o cenário.

Figura 4 – Distribuição Percentual da População, segundo Décimos de Renda Domiciliar per Capita, por Cor/Raça - Brasil, 2001 e 2015



Fonte: (IPEA; SPM; MULHERES, [s.d.]), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE).
Elaboração própria.

Notas: A PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010. Em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. A população negra é composta por pretos e pardos.

Outra face extrema da desigualdade racial no país é a alta taxa de homicídios entre negros, especialmente os mais jovens. Como ápice de todas formas de violência, o extermínio segrega populações e se naturaliza quando se trata de corpos negros.

É como se, em relação à violência letal, negros e não negros vivessem em países completamente distintos. Em 2016, por exemplo, a taxa de homicídios de negros foi duas vezes e meia superior à de não negros (16,0% contra 40,2%). Em um período de uma década, entre 2006 e 2016, a taxa de homicídios de negros cresceu 23,1%. No mesmo período, a taxa entre os não negros teve uma redução de 6,8%. Cabe também comentar que a taxa de homicídios de mulheres negras foi 71% superior à de mulheres não negras (IPEA; FBSP, 2018, p. 40).

Neste campo, seria plausível argumentar que, uma vez que carregue os piores indicadores de condições de vida, a população negra esteja, por consequência, mais exposta à violência. No entanto, alguns estudos têm mostrado que as condições socioeconômicas não conseguem responder a contento pela extensão da desigualdade. Cerqueira e Moura (2013, p. 12) estimam um modelo econométrico em que a variável dependente é diferença racial da taxa de homicídios; como regressores, diferenças entre taxas de escolaridade e renda entre os dois grupos raciais. Como explicam os autores,

[...] as diferenças socioeconômicas e demográficas entre negros e não negros, ainda que estejam associadas às diferenças de vitimização violenta entre esses grupos, conjuntamente, não são capazes de explicar, substancialmente, a variabilidade entre as taxas. Dito de outra forma, o resíduo da equação, ou a parcela não explicada pelo modelo, é bastante elevado.

O resíduo pode expressar apenas variações aleatórias nas diferenças de taxas de letalidade no nível dos municípios, pode conter variações associadas a variáveis socioeconômicas não observáveis (ou não incluídas no modelo), ou pode estar associado ao racismo, que é uma variável omitida no modelo. Não há como garantir qual é a natureza do resíduo. Contudo, é difícil imaginar outras variáveis socioeconômicas e demográficas que não sejam razoavelmente correlacionadas com os regressores do modelo. Do mesmo modo, é uma tarefa árdua imaginar quais efeitos aleatórios, ou efeitos fixos de município, não associadas à questão do racismo, estejam condicionando os resultados.

Esta breve exposição de indicadores sociais desagregados por cor ou raça reforça o que diferentes estudos têm demonstrado²⁰. As desigualdades raciais no país permanecem bem robustas, ainda que, em alguns setores, tenha havido considerável e inédita redução, como é o caso do ensino superior. Em outros indicadores, como em relação ao analfabetismo, a melhoria geral dos índices não foi capaz de se refletir em redução das desigualdades entre brancos e negros. Isso demonstra a insuficiência de políticas universais; estas, mesmo que exitosas, deveriam assim considerar o recorte racial para seus benefícios sejam igualmente partilhados por todos os grupos sociais.

Considerando a complexidade das relações raciais no Brasil e o racismo como componente estrutural das desigualdades sociais, esta pesquisa buscou identificar como se operou a mudança institucional no governo federal com a inserção de políticas públicas voltadas a essa temática no período de 2000 a 2014. O próximo capítulo oferece o referencial teórico que embasa esta investigação.

²⁰ Para mais estudos que tratam empiricamente os efeitos da discriminação racial na sociedade brasileira, vide: violência (IPEA; FBSP, 2018), mercado de trabalho (PAIXÃO, 2010; THEODORO, 2008), educação (SILVA, 2012b), juventude (MATIJASCIC; SILVA, 2016), além de dados compilados sobre estes e outros campos das condições de vida (IPEA; SEPPPIR, 2014; IPEA; SPM; MULHERES, [s.d.]; PAIXÃO, 2010).

3. 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 neo-institucionalismo como referencial teórico, especialmente o institucionalismo discursivo e o histórico de segunda geração (REZENDE, 2012). Comunga-se da avaliação de Lieberman (2011), de que a conjugação de ideias e instituições tem relevante poder explicativo, uma vez que ele considera que as ideias dão os motivos, e as instituições, as oportunidades, não sendo possível analisá-las separadamente para avaliação causal. Entende-se que, ao tratar de questão controversa e de recente inserção na agenda governamental, aspecto central da mudança está substancialmente calcado nas ideias, crenças e história das instituições, organizações e atores envolvidos. Compreender o papel das ideias na formação de agenda, na mudança institucional e na produção de arranjos institucionais complexos é fundamental na pesquisa a ser desenvolvida. Igualmente, busca-se analisar a trajetória das mudanças e como as instituições e atores participam desse processo.

A ascensão de um novo institucionalismo é considerada na análise de Peters (2016). Para o autor, as explicações em torno de agência ou estrutura como bases dos fenômenos sociais tinham na agência corrente prioritária, até o ressurgimento das abordagens institucionalistas, que trouxeram de volta o foco em cultura. De fato, estrutura, instituições e organizações têm papel fundamental no comportamento dos atores, informando o que é desejável ou não.

O famoso trabalho de Hall e Taylor (2003) identifica diferentes vertentes que se concentram na análise das instituições e suas interações políticas e sociais, ressaltando a diferença entre as imagens que apresentam do mundo político. Assim, procuram distinguir correntes de pensamento institucional, por meio das categorias de institucionalismo da escolha racional, sociológico e histórico. O foco da análise desses autores é avaliar cada uma das correntes por meio dos seguintes pontos: gênese, como tratam os problemas sociais e políticos, forças e fraquezas, como lidam com a questão entre instituições e comportamento (determinismo e voluntarismo) e o processo pelo qual as instituições surgem e se modificam. Peters (2016) converge em parte com a taxonomia de Hall e Taylor ao enumerar as vertentes da Teoria Institucional que considera mais relevantes. Além das três abordagens apresentadas, inclui o

institucionalismo discursivo, no que resulta mesma classificação apontada por Schmidt (2011).

Esta pesquisa concentra-se nas vertentes histórica e discursiva do neo-institucionalismo. No institucionalismo histórico, um dos elementos marcantes é “*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). Este 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 por proporem amplas questões substantivas, basearem argumentos em trajetórias temporais e analisarem contextos macro e articulação entre instituições e processos.

Para Peters (2016), o institucionalismo histórico pode ser visto como a visão mais simplista entre as quatro 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. Estes modelos serão detalhados adiante.

O institucionalismo discursivo, por sua vez, apresenta novas perspectivas especialmente quanto ao conceito de instituições e sobre o entendimento do processo de mudança. Nessa vertente, a compreensão é que de as instituições são formadas pelos discursos que agregam. Tal como o institucionalismo normativo, seus teóricos baseiam-se nas ideias, mas diferem na tradição de onde são originárias e no nível de concordância sobre o papel das ideias nas instituições (PETERS, 2016). No institucionalismo discursivo, as ideias são menos estruturantes e totalitárias. O discurso e a interação são o caminho para sua contradição e mudança. A lógica que impera é a da comunicação; a partir do discurso, os atores envolvem-se no processo de gerar, legitimar ideias sobre ação política e políticas públicas. Assim, congrega uma dimensão substantiva (diferentes tipos de ideias, como mitos, histórias, narrativas, *frames*, etc) e

uma dimensão interativa em que as ideias são construídas de forma coordenada e divulgadas. Nessa abordagem, as instituições não são vistas como limites externos que constroem a ação (estrutura de incentivos, trajetórias históricas ou arcabouços culturais), mas antes elas tanto constroem como habilitam a ação, explicando como os atores podem criticar e mudar as instituições em que se inserem (SCHMIDT, 2011). Essa vertente será tratada mais detalhadamente na próxima seção. O quadro 2 procura sintetizar os principais elementos das quatro principais correntes do neo-institucionalismo.

Quadro 2 – Os quatro tipos do Novo Institucionalismo

	Institucionalismo da Escolha Racional	Institucionalismo histórico	Institucionalismo sociológico	Institucionalismo discursivo
Objeto de explicação	Comportamento racional e interesses	Regras históricas e regularidades	Normas culturais e <i>frames</i>	Ideias e discurso
Lógica de explicação	Cálculo	Path-dependency	Adequação	Comunicação
Problemas da explicação	Determinismo econômico	Determinismo histórico	Determinismo cultural ou relativismo	Determinismo ideacional ou relativismo
Habilidade para explicar mudança	Estática: continuidade por meio de preferências fixas	Estática: continuidade por meio de path-dependency	Estática: continuidade por meio de normas culturais	Dinâmica: mudança e continuidades por meio de ideias e interação discursiva

Fonte: (SCHMIDT, 2011, p. 49).

3.1. Ideias e políticas públicas

In an age in which terrorism forcibly reminds us that some people radically disagree with many of the ideas that govern much of Western life, it is no longer possible to pretend that people are only motivated by an individualistic utilitarian rationality or that ideas are merely a cover for deeper interests (MEHTA, 2011, p. 45).

Se em meados do século passado, pesquisas que tinham ideias como objeto e resposta causal para fenômenos eram questionadas tanto por visões que privilegiavam abordagens dedutivas, como por correntes neomarxistas²¹ (BÉLAND; COX, 2011), as últimas décadas testemunharam maior relevância concedida a abordagens que consideram mais seriamente a centralidade das ideias no processo de políticas públicas

²¹ Embora as abordagens neomarxistas fossem mais receptivas aos métodos interpretacionistas, privilegiavam explicações materialistas para o comportamento humano (BÉLAND; COX, 2011).

(LUKIC; TOMAZINI, 2013; MEHTA, 2011). Garce (2015) avalia que a supremacia da teoria da escolha racional nas últimas décadas do século XX e limitações metodológicas foram elementos que restringiram a adoção da análise das ideias na formação das políticas públicas. No entanto, concorda que essa perspectiva tenha se tornado relevante nas últimas décadas, especialmente diante de trabalhos fundamentais a exemplo do texto de Peter Hall sobre ascensão do Keynesianismo, que tanto ressalta o papel das ideias no mundo econômico e político, como identifica o modo como as ideias influenciam a política.

Com efeito, abordagens que destacam o papel das ideias no processo de produção de políticas públicas têm conquistado espaço progressivo nas análises acadêmicas. Campbel (2002) pontua que os estudiosos têm se concentrado em compreender como o auto-interesse afeta a política e o *policymaking*, mas poucos se detinham ao papel das ideias nesse processo. Isso começa a mudar nos anos 1990, em oposição à preponderância da teoria da escolha racional. Todavia, a visão das ideias mais recentemente passa a ser considerada até mesmo por essa corrente (escolha racional). De fato, desde a década de 1980, o papel das ideias passou a ser mais central, especialmente com a ascensão do novo institucionalismo e declínio do behaviorismo e da teoria dos sistemas. O interesse por temas como *agenda-setting* também favoreceu melhor posicionamento das ideias no debate sobre políticas públicas. Em áreas como relações internacionais, história, ciência política, estudos sobre gênero e raça, a abordagem ideacional tem sido constantemente valorizada (BÉLAND; COX, 2011).

Por certo, verifica-se que a ascensão da perspectiva ideacional tem como contraparte o maior questionamento às abordagens utilitárias e racionalistas, que se apresentam insuficientes tanto para compreensão do contexto social, como para intervenção nesse ambiente. Fischer e Gottweis (2012) pontuam que muitas das abordagens teóricas foram desenvolvidas em outras épocas e que agora mostram-se insuficientes para fazer face a problemas mais complexos (*messy problems*), como mudança climática, saúde ou transporte. Destarte, consideram que a análise de políticas públicas a partir de um paradigma que se fundamenta na possibilidade de encontrar uma resposta objetiva e concreta para tais tipos de fenômenos oferece mais erros que ajuda real. Nesse contexto, amplia-se a avaliação de insuficiência das abordagens positivistas para lidar com os chamados “*wicked problems*”²² (FISCHER; GOTTWEIS, 2012;

²² *Wicked problems*, como os *messy problems*, são caracterizados por sua heterogeneidade, interconexão,

HANSSON; HADORN, 2016). Beland e Cox (2011) defendem que ideias são a fonte principal do comportamento político, uma vez que moldam objetivos e estratégias, a forma de considerar (ou não) um problema, em contraposição a uma visão de que os indivíduos têm interesses claros e desenvolvem estratégias para alcançá-los.

Ideias, no entanto, ainda é um conceito bastante amplo para o qual são ofertadas diferentes definições e classificações. Para Campbel (2002), ideias são compreendidas como modelos conceituais, normas, visões de mundo, crenças e *frames*. Segundo Beland e Cox (2011), ideias são crenças em distintos sentidos: i) são produtos da cognição, conectadas ao mundo material por meio da capacidade de interpretação sobre percepções, ii) são relações que estabelecemos entre coisas e pessoas e iii) são guias para a ação, uma vez que conformam visão sobre problemas e fatos e moldam comportamentos. Em outras palavras, são produtos da interpretação que estabelecem causalidades que são guias para o comportamento. Beland (2016) traz uma expressão que sintetiza esse conceito: “crenças causais”. Estas crenças são historicamente construídas, estão em mutação e incluem valores e percepções dos atores individuais e coletivos, que moldam os processos decisórios e as disputas em torno de várias questões.

Faria (2003) identifica algumas abordagens centradas em ideias e que, em sua avaliação, têm capacidade de diálogo com o *mainstream* da área de análise de políticas públicas. Entre elas estão os estudos sobre difusão e transferência de políticas públicas (*learning policy*), em que situa também o trabalho de Hall sobre difusão do Keynesianismo. No entanto, destaca que as correntes mais profícuas seriam aquelas que tentam articular ideias e interesses, como *Advocacy Coalition Framewok* (ACF), múltiplos fluxos de Kingdon e estudos sobre comunidades epistêmicas.

Barcelos (2015) apresenta categorização das correntes teóricas ideacionais, em dois conjuntos que compartilham a centralidade do papel das ideias nas políticas públicas: as abordagens sintéticas e as pós-empiricistas. As sintéticas congregam as abordagens dos múltiplos fluxos de Kingdon, do equilíbrio pontuado de Jones e Baumgartner e o ACF, modelo das coalizões de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith. Recebem esse nome por sintetizarem e articularem as cinco mais importantes tradições das ciências sociais: pesquisas sobre institucionalismo, escolha racional, redes, ênfase

caráter contraditório e globalizado (FISCHER; GOTTWEIS, 2012). Este tipo de problema é mal definido e não há uma solução definitiva. Trata-se de questões singulares. Um dos maiores desafios é, na verdade, definir e localizar a rede causal do problema (RITTEL; WEBBER, 1973).

nas variáveis socioeconômicas e o papel das ideias e do conhecimento nas políticas públicas. Destacam a força das ideias, mas valorizam papel dos atores (empreendedores de políticas públicas). Assim, as ideias não são consideradas variáveis independentes. É a interação entre os atores que mobiliza as ideias.

Por sua vez, as abordagens pós-empiricistas ou “pós-positivistas” colocam as ideias como elementos independentes, que moldam os interesses no *policymaking*. As ideias, a argumentação, o discurso e a construção de imagens são enfatizados na pesquisa em políticas públicas. Nessa abordagem, os interesses e preferências não são dados, mas construídos socialmente. Esse processo de construção de sentidos e imagens impacta diretamente na formação e condução das políticas públicas. Adeptos de abordagens tradicionais das ciências sociais acreditavam - e muitos continuam a comungar dessa crença - que se pode acessar a realidade objetiva por meio da ciência e das técnicas científicas. Os fatores não “empíricos” ou de difícil mensuração eram postos de lado, tais como ideologias, crenças, visões de mundo. Embora não desconheça a importância dos interesses, o foco dessa abordagem é “explorar uma visão de 'políticas públicas' como processos construídos socialmente, a partir de processos argumentativos, em que se deve considerar o papel da linguagem e da construção de símbolos e percepções em relação a determinados temas e questões” (BARCELOS, 2015, p. 17).

Embora se reconheça a permeabilidade dessas categorias, o neo-institucionalismo discursivo, pode ser considerado mais próximo da segunda abordagem. Com efeito, ambas as abordagens discutidas por Barcelos (2015) parecem ser tributárias da chamada Virada Argumentativa (*Argumentative Turn*), com maior proximidade ainda com a segunda corrente (pós-empiricista). Segundo Fischer e Gottweis (2012), desde o lançamento da obra “*The argumentative turn in policy analysis and planning*”, em 1993, muitos estudos passaram a considerar o discurso, deliberação ou construtivismo social²³ em suas análises. E embora existam diferenças entre essas abordagens, elas têm em comum o foco na argumentação e na comunicação. Em primeiro lugar, a abordagem argumentativa rejeita que a análise de políticas públicas seja uma mera aplicação de técnicas científicas e busca analisar como elementos empíricos e normativos estão envolvidos na produção argumentativa das políticas públicas. Reconhece-se que a ação humana está embebida em um contexto

²³ Realidade vista como socialmente interpretada e construída (SCHMIDT; RADAELLI, 2004).

social e cultural, e assim rejeita a visão da *rational choice*.

Recognizing that the policy process is constituted by and mediated through communicative practices, the argumentative turn therefore attempts to understand both the process of policy making and the analytical activities of policy inquiry on their own terms. Instead of prescribing procedures based on abstract models, the approach labors to understand and reconstruct what policy analysts do when they do it, to understand how their findings and advice are communicated, and how such advice is understood and employed by those who receive it. This requires close attention to the social construction of the normative — often conflicting — policy frames of those who struggle over power and policy (FISCHER; GOTTWEIS, 2012, p. 2–3).

Hansson e Hadorn (2016), em uma postura conciliadora, defendem que, ao propor uma nova abordagem, a análise argumentativa tanto pode ajudar a clarificar as bases em que a pesquisa tradicional sobre processo decisório vai ser desenvolvida, como pode substituí-la ou complementá-la quando esta se mostrar insuficiente. Ao destacarem que, depois da virada argumentativa, muitas outras vertentes passaram a discutir políticas públicas a partir da centralidade do argumento e do discurso, Fischer e Gottweis (2012) se propõem a diferenciar os termos compartilhados por elas, muitas vezes utilizados como sinônimos. O quadro abaixo procura sintetizar os principais termos utilizados a partir dessa abordagem. O discurso, para esses autores, é um conjunto de ideias que moldam as argumentações e o processo de deliberação, que pode ser ilustrado em narrativas, representações e outros elementos.

Quadro 3 – Terminologias empregadas

Tipos	Descrição
Argumento	Embora tenha perdido espaço para o termo “da moda”, o discurso, tem outro fundamento. Trata-se do processo de busca de uma conclusão a partir da razão. Como as pessoas alcançam e justificam decisões
Deliberação	Um tipo de argumentação coletiva, baseada em procedimentos, como em conferências ou no juri. Como se baseia em regras pré-definidas, limita a ocorrência de processos mais passionais.
Retórica	“Refere-se tanto a um campo de estudo sobre argumentação, como a características do processo argumentativo” (p. 10). Procura combinar lógica, persuasão e emoção de acordo com o público. Procura construir uma representação da realidade, em oposição à outra, para persuadir o público.
Discurso	“um corpo de conceitos e ideias” que moldam e influenciam a argumentação (p. 10). Termo mais amplo que os anteriores, consiste em um sistema de significados que circunscreve objetos, pessoas, ações e prática e é forjado por disputas interpretativas para nortear o comportamento, valores e crenças de uma determinada sociedade. Informa quem está autorizada a que discurso e em que contexto. Suas próprias contradições possibilitam a mudança.
Narrativas	Estórias e Histórias, contidas em um discurso, que transmitem experiências a partir de eventos sequenciados.

Práticas comunicativas	Embora usada em sentido geral como discurso, deliberação, de fato refere-se, a partir da linguística, conceitualmente ao mesmo que argumentação. Na teoria social, diz respeito a modos de comunicação rotineiros, que envolvem regras de comportamento esperado, crenças, valores, que incluem tanto as linguagens verbal, não verbal, interação e construção de sentido com o contexto.
Representações visuais	Figuras, imagens, filmes.

Fonte: (FISCHER; GOTTWEIS, 2012). Elaboração própria.

Hansson e Hadorn (2016) pontuam que a virada argumentativa explicita os elementos normativos inseridos no discurso sobre problemas envolvendo grande incerteza, além de ofertar uma racionalidade ampliada ao não tentar congelar os fenômenos em um modelo predeterminado, mas procurar ser flexível e plural, ao tentar identificar as razões envolvidas na decisão. Fischer e Gottweis (2012) identificam dois níveis de análise trazidos pelos estudos argumentativos: i) o nível dos discursos abrangentes, que ficam fora do radar dos pesquisadores porque tratam de temas vistos com parte da ordem social, sem questioná-los, como o capitalismo ou o neoliberalismo e ii) o nível das instituições e das ações, como esses discursos moldam as ações dos atores políticos e suas argumentações sobre políticas públicas. Nessas abordagens, argumento e discurso são uma das causas da mudança, algumas vezes variáveis secundárias que mobilizam instituições, interesses e cultura, outras vezes assumem papel de destaque no processo de mudança, tanto pelo reenquadramento dos interesses, como pelo reenquadramento das regras institucionais ou normas culturais envolvidas.

Embora muitos possam pensar que se trata de uma visão mais abstrata, por trazer elementos interpretativos, estes autores destacam, pelo contrário, a necessidade de uma visão prática, baseada na argumentação como unidade de análise, em vez de análises forçadamente enquadradas em uma perspectiva teórica que serve mais aos analistas do que ao *policymakers*.

3.1.1. Tipos de ideias

Alguns autores procuram identificar quais tipos de ideias participam do processo de políticas públicas. É grande o conjunto de elementos colocados sob o guarda-chuva das ideias: definição do problema, sentimento público, paradigma de políticas públicas, discursos da política, soluções de políticas, filosofia da política, paradigmas, *frames* (BÉLAND, 2016; CAMPBELL, 2002; MEHTA, 2011). A proposta, a seguir, é apresentar algumas classificações mais elaboradas sobre tipos de ideias e seus efeitos no

processo de políticas públicas. Nessa direção, Campbell (2002) apresenta, em um texto bem esclarecedor, alguns dos principais tipos de ideias identificados na literatura, agrupando diferentes estudos e correntes que os mobilizam.

Quadro 4 - Tipos de ideias e seus efeitos nas políticas públicas

Tipos de ideias	Descrição
Paradigmas cognitivos e visões de mundo	Descrições vistas como certas e análises teóricas sobre determinadas relações causa-efeito que estão no <i>background</i> das discussões sobre políticas e limitam o leque de alternativas a serem consideradas
<i>Frameworks</i> normativos	Visões (valores, identidades) consolidadas sobre expectativas coletivas compartilhadas. Limitam o leque de alternativas ao que a elite considera legítimo e aceitável
<i>World culture</i> ²⁴	Paradigmas cognitivos e/ou <i>frameworks</i> normativos transacionais, difundidos como corretos e legítimos, em geral pelo papel das ONGs internacionais e agências.
<i>Frames</i>	<i>Frames</i> ou enquadramentos são “ideias normativas e por vezes cognitivas que são alocadas no primeiro plano do debate sobre políticas” (CAMPBELL, 2002, p. 26) e são manejadas por <i>policymakers</i> para tornar as políticas mais aceitáveis.
Ideias programáticas	Ideias causais que especificam como resolver determinados problemas. Atuam como guias para indicar que instituições e instrumentos de política devem ser acionados para um determinado problema, de acordo com um determinado paradigma.

Fonte: (CAMPBELL, 2002). Elaboração própria.

Nessa linha, Schmidt (2008, 2014) apresenta uma classificação de ideias em três níveis: i) ideias sobre políticas; ii) ideias programáticas (paradigmas de política, quadros de referência, crenças programáticas) e iii) as filosofias públicas/ideias filosóficas (*deep core*, visão de mundo), em progressivo patamar de profundidade, inversamente relacionado com a possibilidade de mudança, conforme ilustra o Quadro 5.

²⁴ *World culture*: se concentra nos efeitos isomórficos, sem detalhar os mecanismos de causalidade nem como essa cultura mundial surgiu, além de negligenciar as questões de força e poder envolvidos na imposição de um padrão mundial em uma determinada área de políticas públicas.

Quadro 5 – Diferentes níveis de generalidade das ideias e mecanismos de mudança

Nível	Formas de ideias no discurso	Taxa de mudança
Ideias de política	Inovações em políticas e novas agendas	Rápida
Ideias programáticas	Paradigmas Kuhnianos	Revolucionário
	Programas de pesquisa ou tradições rivais	Evolucionário
Ideias filosóficas	Ideologias, arqueologias foucaltianas, redes de crença	Evolução muito lenta

Fonte: (SCHMIDT, 2014, p. 195) (com adaptações).

Para esta autora, as ideias se dividem em cognitivas (justificam programas e políticas com base na lógica do interesse e necessidade) e normativas (legitima programas e políticas com base nos valores e na adequação). As ideias, por sua vez, também se apresentam como histórias, narrativas, *frames*, batalhas discursivas, na definição de problemas e soluções (SCHMIDT, 2008, 2014).

No Modelo de Coalizões de Defesa (ACF), os atores atuam em grupos que se norteiam por um sistema de crenças que funciona como heurística para orientar o comportamento e selecionar informações. Os programas e políticas públicas seriam então representações dos sistemas de crenças de coalizões em determinados subsistemas de políticas. Estes sistemas de crenças seriam compostos por i) um núcleo duro (*deep core*), com crenças estáveis, irrefutáveis e compartilhadas por diversos subsistemas; ii) um núcleo político ou de políticas públicas (*policy core*), com crenças sobre a natureza dos problemas e sobre a política pública e suas opções de implementação; e iii) os aspectos instrumentais ou crenças secundárias (*secondary aspects*), relativas às decisões necessárias para aplicação da política. Assim, o sistema de crenças estaria disposto segundo uma hierarquia de estabilidade das crenças ou de resistência à mudança (ARAÚJO; CALMON, 2012; VICENTE, 2015).

Mehta (2011) também apresenta uma classificação, em níveis diferentes de profundidade das ideias. Seriam tipos de ideias as soluções de política, a definição de problemas, as filosofias públicas e *zeitgeits*.

Solução de políticas: identifica três modelos que tratam desse tipo de ideia: i) modelo de Peter Hall, onde as ideias que têm êxito combinam apelo e viabilidade política, administrativa e da política pública; ii) modelo de Kingdon, em que os empreendedores da política tentam combinar fluxos da política e do problema, e iii)

uma vertente histórica de *path-dependence*, que procura avaliar como uma política se desenvolveu ao longo do tempo e as influências históricas sobre as ideias no presente.

O autor chama a atenção para o fato de muitas análises, nesse campo, se dedicarem apenas às ideias que vão para agenda²⁵. Ressalta ainda que o trabalho de Kingdon, apesar de dar destaque ao fluxo dos problemas, não informa como os empreendedores de política podem atuar junto aos problemas, e não necessariamente no fluxo das soluções. Para o autor, esta é a área mais evidente de estudos sobre as ideias.

Definição de problemas: Nesse tipo de análise, os atores são mais vistos como possuidores de visões que moldam a forma como definem problemas e menos como defensores estratégicos de soluções de políticas. A definição de problemas pode ser vista no mesmo nível dos paradigmas de Hall (1993, citado por MEHTA, 2011), ao definirem o modo de ver a natureza dos problemas a enfrentar. Nesse nível de análise das ideias, as questões-chave são identificar como um problema é definido e como prevalece sobre as demais definições. No entanto, a definição de problemas é vista como um processo complexo de poder e persuasão e não apenas como uma imposição das elites. Para o autor, nem sempre os atores estão conscientes de que estão em uma batalha pela definição do problema. Assim, dois campos são fundamentais para definição de problema: a área de *policymaking* (onde outras definições e conceitos como viabilidade estarão em jogo) e as demais (mídia, academia, sociedade). Nesses campos, uma disputa pelo domínio da imagem da política se desenvolve. Essa definição vai ao encontro da construção da imagem da política, discutida pelos autores do modelo de equilíbrio pontuado (JONES; BAUMGARTNER, 2012). Para Mehta (2011), alguns fatores determinam a definição exitosa do problema:

(1) the power and resources of the claimants, (2) how claimants portray the issues (framing), (3) the venue or context in which the problem is heard, (4) which claimants establish ownership over the problem, (5) whether there is a policy solution for a given problem definition, and (6) the fit between the problem definition and the broader environment.” (MEHTA, 2011, p. 35–36).

Filosofias públicas e *zeitgeist*: enquanto as filosofias públicas são ideias sobre como as políticas públicas devem proceder ou como o governo deve agir, a partir de determinados pressupostos sobre mercado e sociedade e muitas vezes difundidas por partidos políticos, o *zeitgeist* é um conjunto de ideias amplamente difundidas, tomadas como certas e que não podem ser relacionadas diretamente a uma política pública, como

²⁵ No caso das políticas de ação afirmativa, por muito tempo elas foram o “caso negativo”, do que não vai para a agenda e sua análise pode trazer mais elementos para o campo.

no caso das filosofias públicas. Ambas perpassam diferentes áreas. Uma filosofia pública pode se tornar um *zeitgeist*. Dado seu caráter menos concreto, Mehta (2011) sinaliza não há muitos trabalhos envolvendo filosofias públicas ou *zeitgeist* como objeto; em geral são vistas como variáveis independentes (como o “*national mood*” nas múltiplas correntes de Kingdon).

Esses diferentes níveis de ideias, por óbvio, se correlacionam e estão imbricados. Por exemplo, ao analisar os três tipos de ideias em interação, Mehta (2011) ressalta que o sucesso ou fracasso das soluções de política vão implicar a maneira como um determinado problema vai ser definido. Além de mapear e discorrer sobre essas categorias de ideias, Mehta (2011) ainda traz duas questões importantes para o debate: como elas mudam ao longo do tempo e como afetam o debate sobre políticas públicas.

Ao analisar as categorias de ideias, verificam-se três níveis relativamente relacionados, tomando-se como base as dimensões de abstração e aplicabilidade da ideia, variando de construtos tão consolidados a ponto de não serem percebidos ou questionados por muitos atores e outros construtos ainda em disputa mais evidente. Nesta pesquisa, será considerada uma conjunção entre as tipologias apresentadas por Schmidt (2008) e Mehta (2011).

Com base nessas categorias de ideias, foram considerados os discursos em torno da questão racial e das políticas públicas, além da mudança institucional, procurando congrega as concepções de mudança institucional ofertadas pelo institucionalismo histórico com a perspectiva discursiva.

3.2. Institucionalismo discursivo

Finally, the newest of the new institutionalisms, discursive institutionalism, considers the discourse in which actors engage in the process of generating, deliberating, and/or legitimizing ideas about political action in institutional context according to a “logic of communication.” (SCHMIDT, 2011, p. 47).

Como discutido anteriormente, diferentemente das lógicas das consequências, *path-dependence* e da adequação, o institucionalismo discursivo baseia-se na “lógica da comunicação”. É a comunicação entre os atores, na formulação das propostas ou em sua divulgação, e a interação que fundamentam a visão de que muitos fenômenos não podem ser explicados apenas com os elementos dos outros institucionalismos, que, via de regra, colocam as ideias como antecedentes ou motivadores para interesses, práticas e cultura.

Para Schmidt (2008), institucionalismo discursivo abarca todas as abordagens que consideram ideias e discurso como elementos relevantes, que avaliam como agentes expressam suas ideias por meio de ações e discursos em um determinado contexto (SCHMIDT; RADAELLI, 2004). Tem foco em compreender porque as instituições mudam (ou não), por meio das ideias de seus agentes sobre suas ações e por meio das interações discursivas. As instituições são tanto estruturas externas, como também construtos internos aos agentes, funcionando mais como oportunidades para ação do que barreiras (SCHMIDT, 2008). Na análise discursiva, política, ideias, normas, estruturas são vistas como um processo e não como um objeto fixo (SILVA, 2011).

For the three older neo-institutionalisms, institutions are structures external to agents that constitute rules about acting in the world that serve mainly as constraints—whether by way of rationalist incentives that structure action, historical paths that shape action, or cultural norms that frame action. For discursive institutionalism, by contrast, institutions are internal to sentient agents, serving both as structures (of thinking and acting) that constrain action and as constructs (of thinking and acting) created and changed by those actors. This internal capacity to create and maintain institutions derives from agents’ “background ideational abilities” (Schmidt 2008). This is a generic term for what Searle (1995) defines as the “background abilities” that encompass human capacities, dispositions, and know-how related to how the world works and how to cope with it or for what Bourdieu describes as the “habitus” in which humans beings act “following the intuitions of a ‘logic of practice’” (1990, 11). These background ideational abilities underpin agents’ ability to make sense in a given meaning context, that is, to “get it right” in terms of the ideational rules or “rationality” of a given discursive institutional setting.” (SCHMIDT, 2011, p. 55).

O discurso também se refere à forma de interação entre os atores sociais, em consenso ou conflito, e se expressa por meio de diferentes práticas sociais, como argumentação, expressão de convicção, persuasão, negociação, sendo possível, por meio de sua investigação, analisar melhor os processos de construção e mudança das políticas e dos elementos de poder, legitimidade e outros valores envolvidos. O discurso não apenas reflete a realidade, a partir da interpretação dos autores, ele molda a realidade, configurando-se em um instrumento de poder. A politização do discurso envolve definir as causas, os problemas e os envolvidos. Assim, se o discurso molda a realidade, ele não pode ser entendido à parte das interações e práticas sociais em que ele está inserido (DURNOVA; FISCHER; ZITTOUN, 2016).

Como defende Schmidt (2011), em algumas situações, é o discurso que ressignifica interesses, molda novas práticas institucionais ou reenquadra (*reframe*) elementos culturais. Logo, ainda que o institucionalismo discursivo não se apresente como uma alternativa excludente, pode ser visto antes como complemento a outras abordagens institucionalistas, advogando pela necessidade, em alguns fenômenos, de

compreender o papel das ideias de modo mais aprofundado (grifo nosso). Como defendem Schimdt e Radaelli (2004), o discurso não é a única causa de uma mudança, embora possa ser a mais relevante, a despeito de ser ainda muito negligenciado em estudos sobre políticas públicas. Como destaca Garce (2015, p. 208), além de ser formada por interesses e correlação de forças, as instituições são primordialmente reflexo das ideias e crenças que resultaram de sua criação:

El punto es fundamental e, insisto, merecería mayor desarrollo: las instituciones reflejan, desde luego, correlaciones de fuerzas entre actores. Pero, además, llevan la marca de las creencias y valores de sus fundadores. En particular, las ideas configuran el modo concreto mediante el cual los actores perciben sus intereses (y los de los demás actores) y ponen a disposición de los distintos jugadores las alternativas organizacionales disponibles, acompañadas de sus respectivas creencias causales respecto a las posibles consecuencias de cada uno de ellos.

Para as abordagens discursivas, conceitos como interesses, valores, ideias, são construídos socialmente, em função de como seus significados são elaborados durante o processo político. Procura entender o *policy making* como uma atividade política (em oposição à separação entre *policy* e *politics*), e para tanto usa a abordagem argumentativa, com base em um *framework* analítico composto de três jogos: 1) estratégias argumentativas são vistas como um jogo de linguagem que se utiliza de estratagemas para criar sentido para soluções e definir problemas em um contexto de racionalidade limitada. Os atores apresentam múltiplas interpretações para as propostas de políticas, que são suportadas por uma batalha argumentativa. 2) estratégias argumentativas são vistas como jogo de atores, em que a interação constrói os acordos e desacordos entre eles. Uma proposta política une uma coalizão de atores que dão, por meio das estratégias argumentativas, forma a uma proposta. 3) estratégias argumentativas também são vistas como jogos de poder, em que um discurso argumentativo, por meio da persuasão e convencimento e suportado por uma coalizão, procura ser hegemônico. Então para os autores, o êxito de uma proposta política não se resume à preponderância de uma coalizão sobre outras, mas também uma disputa argumentativa em torno de uma visão de mundo e de poder (DURNOVA; FISCHER; ZITTOUN, 2016).

O institucionalismo discursivo não se concentra apenas nas ideias expressas, mas no contexto de interação e expressão do discurso, que pode ser visto como coordenativo (em que os agentes públicos estão voltados a gerar, defender e criar consensos sobre políticas públicas) e discurso comunicativo (voltado a apresentar, legitimar, deliberar

para o público). No discurso coordenativo, elencam-se diferentes comunidades discursivas, tais como comunidades epistêmicas, coalizações de defesa, coalizações de discurso, empreendedores ou mediadores que mobilizam discursos em determinados domínios. Trata-se do modo como o discurso é gerado, disputado e consolidado. Como destaca Schimdt (2011, p. 56), “Scholars who focus on the coordinative sphere tend to emphasize primarily the individuals and groups at the center of policy construction who generate the ideas that form the bases for collective action and identity”. A outra dimensão do discurso é a esfera comunicativa, cujo foco são os meios pelos quais as ideias são divulgadas para o público. No discurso comunicativo, estão envolvidos diferentes grupos, como cidadãos em geral, fóruns especializados, acadêmicos, mídia, atores políticos partidários, servidores públicos, atores políticos (SCHMIDT; RADAELLI, 2004; SCHMIDT, 2008, 2014, 2011).

O contexto institucional influencia a predominância discursiva. Em contexto mais “simples”, com nações unitárias, sistemas eleitorais majoritários, o foco está em discursos comunicativos mais elaborados. Já nos contextos mais complexos, com sistemas de representação proporcional, estados federados, formulação corporativista de políticas, atividades de governo mais dispersa entre múltiplas autoridades, o foco está em discursos coordenativos mais elaborados (SCHMIDT; RADAELLI, 2004; SCHMIDT, 2008).

Para Schmidt (2011), é a partir da lógica da comunicação, ou ação comunicativa (Habermans), pela via da interação, que o discurso pode promover mudança institucional. Assim, o discurso não é apenas a ideia apresentada, mas para quem, como, onde e porque a ideia é transmitida.

O arcabouço discursivo tem sido utilizado para analisar cenários complexos, em que as ideias têm importância preunciada. Schmidt (2014) analisa os discursos e a interação dos agentes envolvidos na crise fiscal e política na União Europeia (UE) com base em diferentes abordagens situadas no *framework* analítico do institucionalismo discursivo. Para compreender o debate, ela divide a narrativa entre o discurso coordenativo entre os atores e como este discurso é comunicado. Situa os discursos em torno da crise europeia em outros tipos de ideias, como narrativas, histórias, batalhas e argumentos – cognitivos e normativos. Após apresentar uma “arqueologia” dos discursos, dedica atenção a como os discursos são comunicados (ou os silêncios são impostos) e como a interação entre os atores e os diferentes públicos (mercado, opinião

pública, líderes nacionais) é forjada e altera, em certo sentido, o modo como os discursos se constituem ao longo do tempo. Analisando os diferentes campos discursivos, a autora identifica ganhos analíticos na avaliação das diferentes estratégias direcionadas aos distintos interlocutores. Por fim, conclui que um agravante para a crise foi a ruptura discursiva entre os atores principais e a consequente dificuldade de comunicar ideias para diferentes públicos necessários para garantir coesão no bloco.

Schmidt e Radaelli (2004) analisam estudos sobre o processo de integração europeia. Além dos problemas, legados, preferências em termos de política e da capacidade institucional, apontam o discurso como elemento chave para mudança no contexto da europeização e dos estudos de mudança institucional (tanto estudo de primeira e de segunda geração, voltados aos processos de integração e de adaptação nacional, respectivamente).

A partir desse arcabouço, o institucionalismo discursivo é melhor empregado para analisar mudança e a dinâmica das ideias por meio de interações discursivas. Importa ressaltar que a ênfase nas ideias, sem considerar as restrições indicadas pelos outros tipos de neo-institucionalismo, pode conduzir a uma análise muito voluntarista. A proposta, nesta pesquisa, é optar por um referencial que congregue instituições e ideias na análise da mudança promovida no governo federal, com a implementação de políticas públicas de igualdade racial.

Apesar da relevância do institucionalismo discursivo, ao dar destaque ao papel das ideias nas políticas públicas, bem como à dimensão discursiva da política, Garce (2015) considera que a abordagem não inclui novidades e que exagera nas críticas aos outros neo-institucionalismos. Aponta o autor que versões mais sofisticadas do institucionalismo histórico agregam o papel da agência e podem apoiar, a contento, a análise sobre mudança, ao contrário do postulado na abordagem. Ressalta também Garce (2015) que a produção em ciência política e “*ideational turn*” ainda é baixa na América Latina, apesar do entusiasmo de trabalhos sobre a região produzidos nos EUA sob este enfoque. No mesmo sentido, Bell (2011) defende que as críticas apresentadas pelo que chama de institucionalismo construtivista são exageradas e que podem ser compensadas pela compreensão do papel de agentes interpretativos dialeticamente no processo de mudança, considerando o contexto estrutural e institucional mais amplo. Enfim, o autor propõe um meio termo entre as correntes anteriores e o institucionalismo construtivista.

A seguir, discorre-se sobre o modelo de mudança gradual e transformativa, e, posteriormente, sobre como complementar suas lacunas apontadas com o suporte do institucionalismo discursivo.

3.3. Mudança institucional gradual e transformativa

Rezende (2012) elenca críticas à primeira geração do institucionalismo histórico, baseadas em suas características de endogeneidade e exogeneidade. Nessa vertente, avalia o autor, a mudança se fundamenta em causas exógenas e, em decorrência do pressuposto das instituições como promotoras de estabilidade, há pouca atenção aos mecanismos de mudança promovidos por elas. A mudança é atribuída a fatores externos, como momentos críticos ou rupturas radicais, à ação de empreendedores e agentes promotores ou ainda a mecanismos como retornos crescentes, *lock-in* e *feedbacks* positivos. Essa tendência, todavia, resulta na carência de análises que identifiquem como as instituições, internamente, promovem a mudança. A identificação das instituições como resultado de tensões e conflitos, para além da estabilidade, seria uma chave para aprofundar essas visões limitadas da mudança.

Esses modelos da primeira geração também se concentram nos períodos mais agudos de mudança, não dando a devida atenção aos processos graduais, lentos e extensos de mudança. Nesse sentido, Rezende (2012) salienta que a segunda geração do institucionalismo histórico, por sua vez, procura romper com essas limitações, incorporando elementos institucionais e trazendo tanto fatores endógenos como exógenos para explicar a mudança institucional, por meio do que chama de inovações analíticas. Esta segunda geração seria reconhecida por fazer avanços em relação às críticas de determinismo e de exogeneidade dos neo-institucionalismos. O desafio de tratar a mudança como elemento endógeno em muitas correntes institucionalistas, reduzindo o grau de exogeneidade tradicionalmente embutido nessa abordagem, é tarefa desempenhada a contento, na avaliação de Rezende (2012) por esta geração mais recente de estudos. Seriam expoentes dessas inovações teóricas, que trazem progressivamente causas institucionais ao processo de mudança: o modelo quasi-paramétrico, o modelo das ordens múltiplas e o modelo da mudança gradual, respectivamente propostos por Greif (2006), Lieberman (2002) e Mahoney e Thelen (2010), citados por Rezende (2012).

Como abordado, 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 instituições, e não apenas a elementos externos, a causalidade da mudança. Ainda que relevantes críticas sejam direcionadas a este *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, ausência de instrumentos analíticos acabam condicionando a análise a modelos de equilíbrio pontuado, que tratam de mudanças radicais ao invés de mudanças graduais (STREECK; THELEN, 2005). As análises tradicionais, como também criticado pelos teóricos da abordagem ideacional, fazem uma separação entre estabilidade e mudança, que é atribuída 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. Discutem que há muitas abordagens teóricas que avançam tanto para analisar como e porque instituições foram desenvolvidas, como 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, concentram-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.

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 (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 4).

Essas fricções institucionais, que provocariam mudanças dessa natureza, estariam ligadas às características dos que os autores chamam de regime. Para este *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. 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* (STREECK; THELEN, 2005, p. 10).

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; THELEN, 2010, p. 8), essas tensões sobre distribuição de recursos mobilizam os atores e têm como resultado desses conflitos 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 das coalizações, disputas e pactos em torno dessas regras. Aí reside o componente da mudança. Alterações no balanço de poder podem assim provocar mudanças, a serem derivadas de alterações no ambiente, mas também por meio de ações entre grupos subordinados ou cisões entre coalizações dominantes (MAHONEY; THELEN, 2010).

Nesse modelo, as instituições são parte de regimes sociais, considerados como

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 e que sempre existe um *gap* entre os padrões ideais de regras e o padrão das ações (STREECK; THELEN, 2005), permeado por um conflito distributivo e disputa de poder.

Diferentemente da conformidade prevista como um dado em outras abordagens neo-institucionais, 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.

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.” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14).

Ou seja, aqueles que controlam instituições sociais não têm completo domínio sobre sua performance real. Na verdade, 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, como elencado abaixo e ilustrado no quadro 5:

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

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.

Quadro 6 - Tipos de mudança gradual

	Deslocamento (<i>Displacement</i>)	Camadas (<i>Layering</i>)	Desvio (<i>Drift</i>)	Conversão (<i>Conversion</i>)
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; THELEN, 2010, p. 16).

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 cumprimento das regras, como ilustra a figura 5:

Figura 5 – Fontes de mudança institucional: instituições e contexto político

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

Fonte: (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 19). Tradução livre.

A margem para interpretação e cumprimento das normas varia por diferentes

razões, desde a ambiguidade do texto, a multiplicidade e complexidade das regras: “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” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 21–22). Fontes desse “descasamento” são elencadas por Streeck e Thelen (STREECK; THELEN, 2005):

- As regras formais são mais simples do que as várias possibilidades sob as quais elas podem ser implementadas. Os sentidos das regras podem mudar ao longo do tempo, alterando um regime e assim permitindo sua reprodução;
- Dados os limites cognitivos dos promotores de normas, e ambiguidades, e 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 [externalidades]. 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 desviantes, geralmente mais frequentes em economias muito reguladas. Os desvios só podem acabar ao se alterar o regime e tornar o comportamento legal (STREECK; THELEN, 2005).

Por fim, ao tratar dos agentes promotores da mudança, Mahoney e Thelen (2010) apresentam uma 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 no curto e longo prazo.

3.4. Mudança Institucional: entre o gradualismo transformativo e o papel do discurso

Tendo visto as abordagens do institucionalismo discursivo e do gradualismo transformativo do institucionalismo histórico, pretende-se apresentar um quadro de análise sobre mudança institucional que incorpore ambas vertentes de modo complementar.

Campbell (2002) destaca que os mecanismos causais que explicam como as ideias afetam o processo de *policymaking* ainda se constituem em uma lacuna, embora identifique alguns avanços nesse campo, como estudos que usam detalhadamente a metodologia de *process tracing* para identificar as relações causais ou que analisam o papel das comunidades epistêmicas em moldar interesses e, por meio de processos conflituosos, interferirem no processo de difusão de uma “*world culture*”. Outro mecanismo é o filtro institucional, por meio do qual apenas determinadas ideias são aceitas no processo de elaboração de políticas. Assim, pode-se verificar o papel de determinados círculos profissionais ou acadêmicos na elaboração de certas políticas. No entanto, destaca que o papel dos atores, por exemplo, pode levar à confusão de que se foram os atores ou efetivamente as ideias que eles defendiam que exerceram mais influência no processo de formulação da política. Para este autor, o discurso tem se mostrado mais promissor na análise de causalidade de como as ideias influenciam a política pública.

Vivien Schmidt (2011), referência dessa vertente, vê o institucionalismo discursivo como um progresso natural em relação aos demais neo-institucionalismos, uma vez que inclui uma perspectiva de mudança a partir das ideias como elemento intrínseco à dinâmica política. Schmidt e Radaelli (2004) apresentam o discurso como uma conexão no debate entre estrutura e agência, ao moldar, por meio de novas regras, valores e ideias, novas instituições, bem como um recurso usado pelos atores para legitimar essas ideias no processo de formulação e comunicação.

Diferentemente dos outros institucionalismos, aos quais é atribuída uma veia mais determinista, o institucionalismo discursivo estaria próximo do conceito de institucionalismo construtivista. Ademais, nas abordagens anteriores, a mudança é vista, via de regra, como elemento externo, que altera o fluxo de estabilidade alcançado nas instituições. Com efeito, a mudança, no novo institucionalismo, oscila entre incrementalismo e abordagem de equilíbrio descontínuo (acumulação gradual x

alterações radicais) e se fundamenta na ação de legados históricos ou de processos de difusão (REZENDE, 2012).

Ainda que reconheça os avanços da contribuição dos estudos da segunda geração do institucionalismo histórico, como os trabalhos de Thelen e outros, Schmidt (2011) destaca que a diferença essencial dos estudos ligados ao institucionalismo discursivo é a base sobre a qual se desenvolve a mudança.

What defines work that is clearly discursive institutionalist within the historical institutionalist tradition is the focus on ideas as explanatory of change, often with a demonstration that such ideas do not fit predictable “rationalist” interests, are underdetermined by structural factors, and/or represent a break with historical paths” (SCHMIDT, 2011, p. 54).

Schmidt (2008) destaca a relevância o trabalho de Streeck e Thelen (STREECK; THELEN, 2005), que traz uma abordagem mais complexa da mudança, ao abandonar a mudança revolucionária por uma visão mais incremental e evolucionária, e ao substituir o determinismo do *path-dependence* por outros mecanismos de mudança (como *layering*, *drift* ou conversão). Para a autora, contudo, essa abordagem consegue explicar o que aconteceu, mas falha ao analisar por que aconteceu, dando maior foco aos interesses dos atores que reinterpretam ou redirecionam as instituições com base em seus objetivos. Como pontua Rezende (2012), a análise de mudança baseada em Mahoney e Thelen (2010), considera-a como contínua e gradual, a partir de conflitos distributivos entre múltiplos agentes. Essas tensões derivadas das diferentes interpretações dos agentes sobre recursos e distribuição é o que promove mudanças graduais, mas transformativas. Seria a ambiguidade institucional que geraria espaço para diferentes interpretações sobre as regras em torno dos conflitos distributivos e promoveriam oportunidades de mudança. São as implicações distributivas, os conflitos em torno da distribuição de poder, que moldam as instituições e que, ao fim ao cabo, possibilitam a mudança. A mudança, por sua vez, encontra espaço a partir dos problemas de adesão (*compliance*) às normas, que pode sofrer novas interpretações e diferentes níveis de cumprimento (*enforcement*).

Importa pontuar que trabalho mais recente dessa vertente, de Mahoney e Thelen (2010), responde em parte à crítica anterior de Schmidt (2008), ao procurar detalhar os mecanismos de mudança a partir das características do contexto (poder de veto), instituições (discrição interpretativa) e o papel dos agentes, como foi discutido

anteriormente. No entanto, persiste o pressuposto do interesse como motivador para estratégias de reinterpretação das regras.

Em contraposição, Schmidt (2008) defende que, em um ambiente de mudança incremental, os objetivos também são variáveis com a mudança das estruturas de incentivos. Assim, a abordagem racional não seria adequada para, combinada com o institucionalismo histórico, discutir a mudança a partir de interesses objetivos e subjetivos dos atores na reinterpretação das regras. Para identificar o porquê da mudança, propõe investigação empírica sobre os interesses, ideias e motivações dos agentes: “Moreover, once preferences are seen as ‘subjective,’ this leaves the way open to considering the role of ideas in helping to change actors’ perceptions and preferences and discourse in the process of deliberation and reinterpretation of institutions.” (grifo nosso).

Além dessa crítica central, Schmidt (2008, p. 2) pontua que a análise sobre perspectiva do institucionalismo histórico concentra-se mais em descrever a mudança do que identificar as suas motivações, em uma referência não raro a elementos externos:

Although the shift in historical institutionalism from ‘big bang’ theories of change to incremental or evolutionary approaches have gone a long way toward accounting for change over time, they still do more to describe what changes occur than to explain why change occurs; and where they do explain change, they do so mostly by reference to outside (exogenous) events rather than to internal (endogenous) agency (SCHMIDT, 2008, p. 2).

Embora para alguns autores sejam exageradas as críticas dirigidas ao institucionalismo histórico, até mesmo o de segunda geração (BELL, 2011; GARCE, 2015), elas estão mais concentradas no pouco aprofundamento das causas da mudança e na atribuição racional dos atores para promoverem a mudança.

Like historical institutionalism, discursive institutionalism may also explain change as coming at critical junctures. But whereas in historical institutionalism critical moments are unexplainable times when structures shift, much like tectonic plates, in discursive institutionalism these moments are the objects of explanation, to be considered in depth for the ideational and deliberative processes which lend insight into institutional change (SCHMIDT, 2008, p. 9).

No institucionalismo discursivo, a mudança é vista como incremental e evolucionária e o foco é entender como as ideias mudam ao longo do tempo. Schmidt (2008) destaca que, por óbvio, nem todas mudanças acontecem apenas “de dentro”, dadas as mudanças materiais, eventos aleatórios etc. Nesta vertente, assume-se que existem interesses materiais envolvidos, mas, diferentes da escolha racional, esses

interesses não são vistos necessariamente como objetivos e utilitários. Os interesses são forjados pelas ideias, podendo ser tanto reconhecidos universalmente, mas também construídos coletivamente ou de foro individual. Campbel (2002) destaca que, para evitar as armadilhas que nortearam o antigo debate materialistas vs. idealistas, sobre se interesses ou ideias seriam mais importantes na formulação de políticas, propõe-se um novo patamar, como perguntas sobre como ideias e interesses se conectam, se influenciam mutuamente e influenciam a formulação de políticas.

Para Fischer e Gotweis (2012), a mudança provém de um processo em que o discurso molda os agentes e estes promovem mudança nos discursos. Mesmo a partir de discursos hegemônicos, nem todos os atores estão engajados nessas narrativas, e, por meio de lutas interpretativas, promovem mudanças tanto graduais como revolucionárias. Há discursos específicos em cada campo do conhecimento, que contêm conceitos, termos, teorias, os quais, por sua vez, estão embebidos em determinados contextos institucionais. No institucionalismo discursivo, diferentemente das outras vertentes, as instituições são vistas também como elementos que atuam tanto como estruturas quanto como construtos moldados pelos próprios agentes. A capacidade interna de criar e manter instituições é chamada por Schmidt (2008) como *'background ideational abilities'*, ou o *habitus* segundo Bourdieu, habilidade que leva os agentes a construir sentidos baseados nas “regras” de um determinado contexto institucional. Além dessa, a autora trata da *'foreground ideational abilities'*, que se refere à habilidade de comunicação, de pensar fora da lógica das instituições em que estão inseridos, possibilitando a mudança.

Diante do exposto, é possível estabelecer uma conexão entre o conceito de discurso do institucionalismo discursivo e a ideia de interpretação das regras e mudança institucional do institucionalismo histórico de segunda geração com o debate de Foucault sobre poder e discurso. Foucault defende que o poder não é dominação, é fluxo, é contínuo e está distribuído em uma rede discursiva que disputa interpretações sobre questões em um determinado campo. A produção de verdades, resultante desse processo, é uma disputa intensa, contínua e geradora de transformações.

Em sua arqueologia, procura-se identificar como a prática discursiva levou à construção dos saberes e do discurso em determinado campo. Na genealogia, procura analisar os grupos discursivos, suas origens e transformação. O poder é visto em relação dupla com o saber, por isso mesmo espalhado em uma rede discursiva, continuamente

produzido e não apenas centralizado no Estado (COSTA; GUERRA; LEÃO, 2011). O poder não é visto como dominação, mas como preponderância de saberes e de formações discursivas.

Como destacam Pimentel, Carrieri e Cabral (2005), o conceito de discurso em Foucault é muito mais amplo que a abordagem saussuriana, que se constitui na fala, na transformação individual da própria língua. No conceito foucaultiano, uma formação discursiva seria “um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram em uma época dada e para uma área social, econômica, geográfica ou lingüística dada, as condições de exercício da função enunciativa” (CARRIERI; PIMENTEL; CABRAL, 2005, p. 110).

O discurso, tal como considerado no institucionalismo discursivo, não apenas retrata a realidade, mas é antes um conjunto de saberes que se constitui em uma determinada área e confere legitimidade. Para tanto, é resultado de uma disputa, em que saberes dominados - tanto conhecimentos eruditos sepultados como saberes desqualificados - (FOUCAULT, 1979), são sujeitos a um discurso formador. Como destaca Foucault (citado por FAIRCLOUGH, 2016, p. 80), “o discurso é não apenas o que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas é a coisa para a qual e pela qual a luta existe, o discurso é o poder a ser tomado.” E destaca Faircoulgh (2016, p. 79):

Essa concepção de poder sugere que o discurso e a linguagem são de importância central nos processos sociais da sociedade moderna [...]. Assim, analisar as instituições e as organizações em termos de poder significa entender e analisar suas práticas discursivas.

Considerando as concepções de poder e discurso em Foucault e no institucionalismo discursivo, a perspectiva de mudança institucional gradual e transformativa, por meio da disputa de interpretações, é considerada pela chave da produção de verdades por meio da produção discursiva.

Ao comungar das críticas dirigidas ao modelo do gradualismo transformativo pelo institucionalismo discursivo, esta pesquisa incorpora os conceitos de poder e discurso em combinação com os debates teóricos ofertados por Foucault e seus seguidores e pelo institucionalismo discursivo. Considera-se essa abordagem como fundamental para compreender as mudanças institucionais no governo federal com o advento das políticas públicas de igualdade racial. Avalia-se que as mudanças

promovidas estão relacionadas com uma mudança mais ampla no discurso que envolve o debate sobre raça e políticas públicas no país.

3.5. Modelo de Análise

A partir das discussões sobre mudança institucional gradual e transformativa e pela abordagem do institucionalismo discursivo, em especial, considerando a noção de discurso e poder em Foucault, propõe-se um modelo de análise abrangente e integrado. O intento é considerar a complexidade da dinâmica da mudança, bem construída no primeiro *framework*, incorporando a complexidade da ação, das ideias e dos discursos considerada na segunda abordagem.

O objetivo do trabalho, a ser desenvolvido sob essas perspectivas, é analisar como as políticas públicas de igualdade racial foram inseridas e implementadas, no âmbito do governo federal do Brasil, entre 2000 e 2014, contando com os seguintes tópicos subsidiários:

- 1) Identificar os mecanismos causais que contribuíram para a inserção do tema da igualdade de oportunidades e raça na agenda governamental;
- 2) Analisar como se deu a mudança institucional que possibilitou a emergência de políticas públicas de igualdade racial;
- 3) Investigar a trajetória dos atores envolvidos, pontos de veto à mudança e a interpretação das instituições;
- 4) Analisar a trajetória do discurso governamental sobre igualdade racial e políticas públicas ao longo desse período;

O período compreende desde a preparação para a Conferência Internacional contra o Racismo, em Durban, realizada em 2001, até o final do primeiro Governo Dilma, em 2014. Esse período abrange desde as primeiras iniciativas para inclusão de uma perspectiva de políticas de promoção da igualdade racial até o período de consolidação do modelo implementado desde 2003, com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). O final do primeiro governo Dilma era, inclusive, o último ciclo de governo finalizado na ocasião do início da pesquisa de doutorado, em 2015.

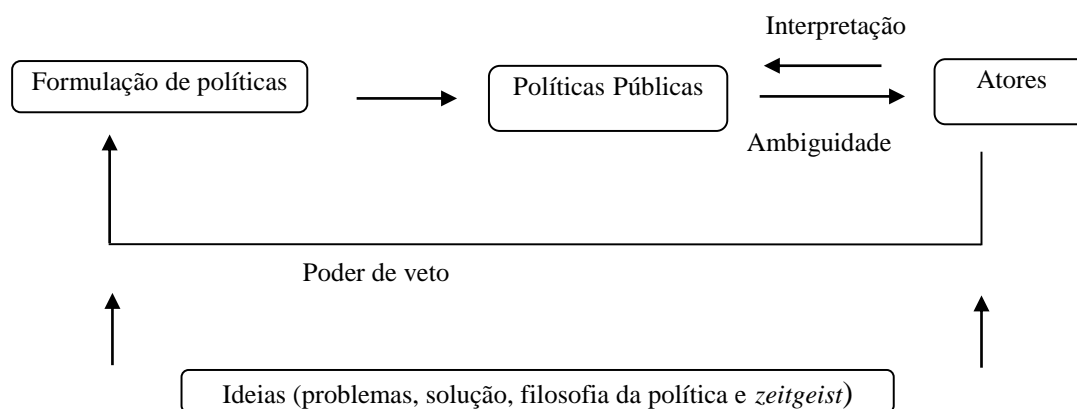
Para tanto, nossa proposta de marco conceitual consiste em partir do modelo de mudança gradual, considerando as contribuições e críticas apontadas pelo

institucionalismo discursivo. São elas: a) falta de aprofundamento nas motivações da mudança, concentrando-se mais em “como” a mudança foi realizada do que “porquê” foi desencadeada; b) a visão restrita da motivação dos agentes para reinterpretação das instituições, ao se basear fundamentalmente interesses racionais (SCHMIDT, 2008, 2011).

O modelo de Mahoney e Thelen (2010) considera somente uma variável do contexto político (poder de veto) e do contexto institucional (margem para interpretação ou cumprimento das normas). No entanto, o poder de veto, por exemplo, vai depender de quais atores estão jogando em um mesmo contexto. Diferentes coalizações mudam as regras de veto. Diferentes discursos mudam as regras de veto, que não são dados objetivos. Do mesmo modo, a interpretação das normas pode mudar não apenas por interesses, mas porque as ideias que as suportavam já não têm mais adesão ou outras ideias estão se impondo. Como visto na seção sobre tipos de ideias, visões de mundo compartilhadas, *zeitgeist* podem assumir caráter dado, em uma dimensão hegemônica (COLLINS, 2000) que não é necessariamente questionada nem por quem não figura como beneficiário do *status quo*. Ao considerar essas variáveis a partir de sua mediação com o discurso e as ideias, procura-se deixar a análise aberta para recepção de novos achados empíricos.

Em resumo, o quadro teórico a ser desenvolvido nessa pesquisa concentra-se no modelo de dinâmica da mudança gradual, com as alterações baseadas no institucionalismo discursivo e na concepção foucaultiana de discurso saber/poder. Assim, com o institucionalismo discursivo, procura-se tanto aprofundar as causas da mudança, como também considerar na análise a concepção de ideias e discurso tanto como elementos causais como processuais da mudança. Esse arcabouço conceitual apoia a análise da mudança promovida no cenário do governo federal brasileiro a partir da introdução de políticas públicas de igualdade racial, mais consistentemente, a partir do ano 2000, conforme ilustra a figura 6.

Figura 6 – Modelo de mudança institucional da pesquisa

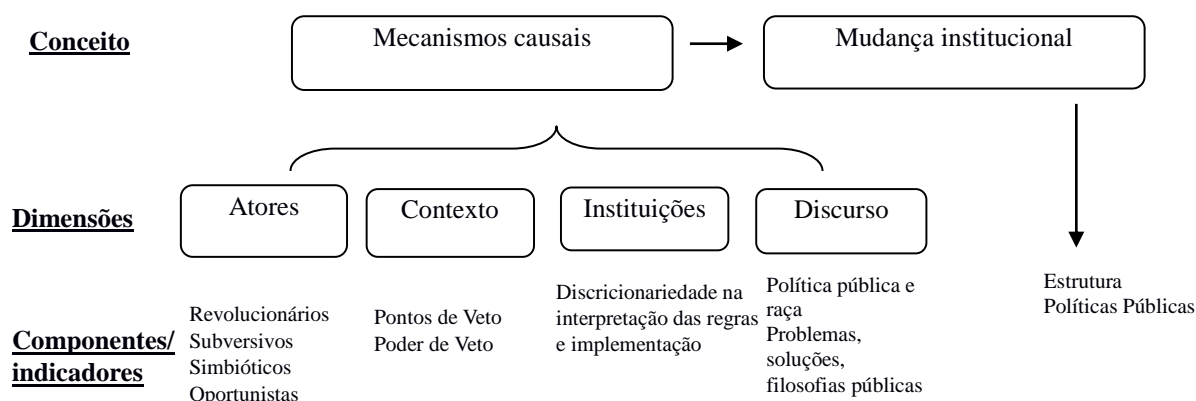


Fonte: Elaboração própria a partir de Mehta (2011), Mahoney e Thelen (2010) e Streeck e Thelen (STREECK; THELEN, 2005).

Esse modelo é adotado para analisar os tipos de mudança e suas motivações, a partir da conjunção entre trabalhos do institucionalismo histórico de segunda geração e o institucionalismo discursivo. O processo de formulação de políticas públicas (*ruler makers*) define o desenho das políticas públicas, com regras formais e pressupostos implícitos, que impõem obrigações aos atores envolvidos e expectativa social sobre seu cumprimento. No entanto, espaços de ambiguidade nessas regras possibilitam diferentes interpretações, motivadas por interesses, mas também ideias, crenças, visões de mundo arraigadas nos regimes sociais (que também incidem sobre a formulação). Diante desses embates, barreiras à revisão das regras e possibilidades interpretativas inclinarão os atores à mudança gradual por meio dos mecanismos descritos anteriormente.

Compreendendo os papéis das instituições e do discurso no processo de mudança institucional e ciente da trajetória das políticas de igualdade racial na administração pública federal, pretende-se atender aos objetivos desta pesquisa por meio do seguinte modelo de análise (figura 7):

Figura 7 – Modelo de análise da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Conforme orientação de Quivy e Campenhoudt (2013), nesta pesquisa, a mudança institucional pode ser considerada, um conceito sistêmico, tomado da literatura em articulação com outros conceitos. Com base em Quivy e Campenhoudt (2013), busca-se operacionalizar a investigação, decompondo o conceito central em suas diferentes dimensões que, por sua vez, são verificadas empiricamente por meio de componentes e indicadores²⁶. Nesse sentido, em articulação com objetivos da pesquisa, o modelo agrega as variáveis que procuram explicar como se deu determinada mudança institucional, conforme Mahoney e Thelen (2010), quais sejam o contexto (ponto de veto) e as instituições, em seus elementos de ambiguidade e *enforcement*, que possibilitam graus diferenciados de discricionariedade interpretativa. O discurso é agregado a esse modelo, procurando identificar as motivações da mudança institucional e como as crenças sobre raça e políticas públicas influenciaram os demais elementos de análise.

Para analisar esses discursos, sua configuração e trajetórias, são utilizados os tipos de ideias apresentados por Mehta (2011), suas diferentes formas (narrativas, batalhas, histórias, visão de mundo, etc.), argumentos (normativos e cognitivos) e níveis de generalidade (ideias de política ou programáticas). Ou seja, o discurso é mapeado por meio da definição do problema, das soluções e das filosofias públicas que o embasam, como eixos principais e detalhados com suporte de outras categorias. Por sua vez, a mudança institucional é analisada por meio das dimensões do contexto e das

²⁶ Embora o indicador seja uma “manifestação observável e mensurável das componentes do conceito”, Quivy e Campenhoudt (2013, p. 262) admitem que nem sempre o indicador pode ser objetivamente detectável e mensurável, especialmente quando capta percepções.

instituições, conforme Mahoney e Thelen (2010). No contexto, a variável em análise é poder de veto e suas fontes. Na dimensão institucional, são analisadas possibilidades de alterações das regras (nível de discricionariedade na interpretação e no cumprimento).

O próximo capítulo trata dos procedimentos metodológicos para alcançar esses objetivos, detalhando as fases, métodos e materiais a serem utilizados na investigação.

4. MÉTODO E MATERIAIS

4.1. Delineamento de Pesquisa

Para desenvolver os objetivos expressos para esta pesquisa, será realizado um estudo de caso tendo como unidade de análise o governo federal brasileiro entre os anos de 2000 e 2014. Como orienta Eisenhardt (1989), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que se concentra na compreensão da dinâmica de um contexto específico, que pode envolver um ou mais casos e diferentes níveis de análise. Pode combinar métodos de coleta diferentes, usando técnicas quali-quantitativas ou ambas. Destina-se a descrever um fenômeno, testar teorias ou gerar teorias.

Nesta investigação, o estudo de caso, como estratégia de pesquisa, foi considerado tanto pelo seu caráter intrínseco como instrumental. Em primeiro lugar, procura abordar elementos singulares da experiência de mudança institucional e inclusão de políticas de igualdade racial de forma inédita no país. Em segundo lugar, procura ampliar diálogo tanto com os referenciais teóricos abordados, como com as lacunas identificadas e aproximações propostas (ALVES-MAZZOTTI, 2006; STAKE, 2006).

Esta pesquisa tem como objetivo investigar como as políticas públicas de igualdade racial foram inseridas e implementadas no âmbito do governo federal no Brasil entre 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. Este interstício abrange desde as primeiras iniciativas para inclusão de uma perspectiva de políticas de promoção da igualdade racial até o período de consolidação do modelo implementado desde 2003, com a criação da Seppir. Para consecução desses objetivos, elencam-se os seguintes objetivos específicos:

- 1) Identificar os mecanismos que contribuíram para a inserção do tema da igualdade de oportunidades e raça na agenda governamental;
- 2) Averiguar como se deu a mudança institucional que possibilitou a emergência de políticas públicas de igualdade racial;
- 3) Investigar a trajetória dos atores envolvidos, pontos de veto à mudança e a interpretação das instituições;
- 4) Analisar a trajetória do discurso governamental sobre igualdade racial e

políticas públicas ao longo desse período;

Para tanto, a proposta da pesquisa foi aliar às variáveis independentes do Modelo de Thelen (poder de veto e o caráter das instituições) outra variável, as ideias/discurso. Seria uma tentativa de complementar o modelo, a partir das críticas do Institucionalismo Discursivo, que afirma que o institucionalismo histórico de segunda geração focaliza em como ocorre a mudança e não no porquê da mudança. A proposta surge menos dessa lacuna teórica, mas sim porque julgava-se insuficiente explicar esse período apenas com as duas variáveis do modelo de Mahoney e Thelen. O discurso não é visto como causa isolada, mas que se articula com as demais variáveis para favorecer a mudança. Assim, estaria trazendo três variáveis independentes para explicar a entrada das políticas de ação afirmativa na agenda governamental, que provocaram a mudança institucional. Juntamente com os atores, essas variáveis vão conformando os mecanismos causais.

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 como base o *Process Tracing* como método de investigação, que será detalhado na seção seguinte. Os períodos de análise estão descritos abaixo:

- Antecedentes - de 1995 a 1999: Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. Período de pressão para inserção no tema na agenda governamental, ampliando o escopo do combate ao racismo para promoção da igualdade
- Período 1 - de 2000 a 2002: Conferência mundial contra o racismo, em Durban, África do Sul. Período das atividades preparatórias, que possibilitou que o tema ganhasse debate público e, em consequência, assunção de compromissos governamentais.
- Período 2 - de 2003 a 2009: Criação da Seppir. A criação de uma estrutura organizacional dentro do governo federal marca a institucionalização da proposta de igualdade racial
- Período 3 - de 2010 a 2014: Decisão do STF sobre as cotas raciais na UNB. Sedimenta a legitimidade do critério racial como critério de políticas públicas

4.2. *Process Tracing*

Esta seção tem como objetivo apresentar o método de investigação *Process Tracing*, escolhido para esta pesquisa. A escolha por essa abordagem 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 neo-institucionalismo histórico e discursivo.

Process Tracing (PT) pode ser traduzido como mapeamento ou rastreamento de processos, que tem o fito de analisar cadeias causais que ligam um determinado fenômeno a um 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.

Bennett e Checkel (2015, p. 7) ressaltam que o método procura evidências dentro de um caso para explicar determinado fenômeno. Estes autores definem rastreamento de processo como “a análise de evidências sobre processos, sequências e conjunções de eventos dentro de um caso com o objetivo de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos causais que possam explicar causalmente o caso²⁷”.

Os dois conceitos convergem ao indicar o desenvolvimento ou teste de hipóteses, que vão servir de guia para análise da sequência de eventos. Silva e Cunha (2014) também compreendem PT como um método de pesquisa qualitativa que se baseia na construção de uma cadeia causal, a ser testada, que origina um determinado resultado. Essa análise é baseada em evidências e observação sistemática de um determinado caso. *Process Tracing* também tem sido visto com 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.

Falleti (2016) destaca diferentes abordagens de PT que se propõem a ilustrar, gerar ou testar hipóteses e teorias. No entanto, apresenta uma abordagem própria que se propõe a esses três objetivos, sendo que o teste de hipóteses e teorias seria mais potente

²⁷ “Process tracing as the analysis of evidence on processes, sequences, and conjunctures of events within a case for the purposes of either developing or testing hypotheses about causal mechanisms that might causally explain the case”

com o uso conjunto com o método comparativo – seria o *process tracing* guiado por teoria - *theory-guided process tracing* (TGPT). Esta autora propõe um PT de mão dupla, tanto dedutivo no teste da teoria, como indutivo, identificando no campo as sequências causais que podem apresentar uma explicação para o fenômeno. Com base nos trabalhos do sociólogo Aminzade, Falleti (2016, p. 3) define sua concepção de PT:

I define the method of theory-guided process tracing (henceforth, TGPT) as the temporal and causal analysis of the sequences of events that constitute the process of interest. Such process must be clearly conceptualized, both theoretically and operationally, with reference to previous theories. The TGPT method assumes that in these temporal sequences of events, their order is causally consequential.

Não obstante, como ressalta Lima (2017), apesar de distintas, as definições de PT 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; 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; CÉSAR; RODRIGUEZ, 2016; BENNETT; CHECKEL, 2015)

O termo PT 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; CHECKEL, 2015). Inicialmente desenvolvido na década de 1960, tem sido cada vez mais acessado pelas Ciências Sociais (SILVA; CUNHA, 2014).

Com efeito, Falleti (2016) destaca que, embora o PT seja utilizado nas Ciências Humanas e Sociais, no mínimo, por mais de quatro décadas, apenas recentemente passa 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 uma determinada escolha, e não apenas o resultado do processo.

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

Cunha e Leitão (2017), em análise sobre estudos que utilizaram o método, identificaram que o Novo Institucionalismo Histórico é uma das abordagens teóricas que mais utilizam o PT, tanto por meio de estudos de casos como de pesquisas com “*small-N*”. Charbonneau e outros (2016) defendem maior utilização do PT nas investigações no campo da Administração Pública. Avaliam que área de administração pública, talvez por seu caráter muito aplicado, é sempre retardatária em adotar novas metodologias. Embora isso possa refrená-la quanto a modismos, também limita suas possibilidades de investigação. Os autores discutem os benefícios que o PT pode trazer ao campo, uma vez que pode prover maior rigor aos estudos de casos, método bastante utilizado na área da Administração Pública.

Um dos elementos distintivos do PT assenta-se na explicação dos fenômenos por meio de mecanismos causais. Tilly (2001) apresenta explicações concorrentes para fenômenos políticos. Entre as tentativas de explicação, estariam os céticos, que não acreditam ser possível generalizar explicações, dado o caráter intrinsecamente complexo dos fenômenos políticos. Para os adeptos das leis gerais, para os quais há padrões gerais para determinados fenômenos sociais, cabe ao analista estabelecer uniformidades empíricas que serão tratadas a partir dos modelos gerais. Há os que advogam pela propensão, em que se procura identificar os elementos motivadores dos atores sociais no processo decisório, tais como motivação, impulso, necessidade, e como eles se produzem em outros contextos, propensos então ao mesmo fenômeno social. Por fim, a análise sistêmica, em que diferentes fatores e elementos do meio, bem como sua interação, são apresentados como fundamentais para um determinado fenômeno social.

Além dessas vertentes explicativas e seus limites, Tilly (2001, p. 25) salienta o potencial de explicações com base em mecanismos e processos, em que se procura identificar mecanismos recorrentes em processos complexos. 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”²⁸. 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 e 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:

Mechanisms, too, entail choices. A rough classification identifies three sorts of mechanism: environmental, cognitive, and relational. Environmental mechanisms are externally generated influences on conditions affecting social life; words such as disappear, enrich, expand, and disintegrate—applied not to actors but their settings—suggest the sorts of cause-effect relations in question. Cognitive mechanisms operate through alterations of individual and collective perception, and are characteristically described through words such as recognize, understand, reinterpret, and classify. Relational mechanisms alter connections among people, groups, and interpersonal networks; words such as ally, attack, subordinate, and appease give a sense of relational mechanisms (TILLY, 2001, p. 24).

Para Charbonneau e outros (2016), os conceitos de tempo e mecanismos causais são elementos chave no PT. Os mecanismos causais são eventos que mudam os fatos de forma similar ao longo do tempo. Embora sejam dificilmente observáveis, o pressuposto do PT é que estes mecanismos deixam evidências, “traços” ao longo do 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 são atribuídas algum valor inferencial. As evidências são denominadas também de “*causal-process observations*” (CPO), que são 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 aconteceram, os eventos ou processos que os sucederam e a conexão causal entre eles (MAHONEY, 2012).

Inicialmente, algumas correntes de PT consideram dois tipos de testes para as evidências: um que averigua a necessidade de uma determinada condição explicativa em um mecanismo causal e outro que avalia a suficiência de uma condição explicativa.

²⁸ “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”.

Seriam os testes denominados *Hoop Test* e *Smoking Gun Test*:

A hoop test proposes that a given piece of evidence—namely, a specific causal-process observation—must be present for a hypothesis to be valid. Failing a hoop test eliminates a hypothesis, but passing a hoop test does not confirm a hypothesis. Smoking gun tests, by contrast, propose that if a given piece of evidence—namely, a specific CPO—is present, then the hypothesis must be valid. Passing a smoking gun test lends decisive support in favor of a hypothesis, though failing a smoking gun test does not eliminate a hypothesis (MAHONEY, 2012, p. 571).

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. Já o *smoking gun test* faz a analogia com um crime, em que a posse de uma arma fumegante é uma condição suficiente para o crime, 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 PT.

Quadro 7 – Testes – *Process Tracing*

<i>Hoop Test</i>	Evidência que é certa, mas não única. Passar nesse teste não aumenta muito a confiança na hipótese, mas não passar reduz a confiança
<i>Smoking Gun Test</i>	Passar nesse teste afirma uma hipótese, mas não passar não é necessário para confirmá-la.
<i>Doubly Decisive Test</i>	Evidências que são singulares e certas, ou necessárias e suficientes
<i>Straw-In-The-Wind Test</i>	Aponta evidências que não são nem necessárias, nem suficientes, mas seu acúmulo pode corroborar com uma hipótese

Fonte: Bennett e Checkel (2015). Elaboração própria.

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. Collier (2011, p. 825) oferece uma interessante síntese dos testes e suas consequências:

Quadro 8 - Testes de *Process Tracing* para inferência causal

		Suficiente para afirmar inferência causal	
		Não	Sim
		1. <i>Straw In The Wind</i>	3. <i>Smoking Gun</i>
Necessário para afirmar inferência causal	Não	a. Passar: afirma relevância da hipótese, mas não a confirma	a. Passar: confirma hipótese
		b. Não passar: hipótese não é eliminada, mas pouco enfraquecida	b. Não passar: hipótese não é eliminada, mas enfraquecida
		c. Implicações para hipóteses rivais Passar: as enfraquece um pouco Não passar: as fortalece um pouco	c. Implicações para hipóteses rivais Passar: as enfraquece muito Não passar: as fortalece um pouco
		2. <i>Hoop</i>	3. <i>Doubly Decisive</i>
	Sim	a. Passar: afirma relevância da hipótese, mas não a confirma	a. Passar: Confirma hipótese e elimina outras
		b. Não passar: hipótese é eliminada	b. Não passar: hipótese é eliminada
c. Implicações para hipóteses rivais Passar: as enfraquece um pouco Não passar: as fortalece um pouco		c. Implicações para hipóteses rivais Passar: as elimina Não passar: as fortalece muito	

Fonte: Collier (2001, p 825). Tradução livre.

Como presente no debate sobre estudo de caso e métodos qualitativos em geral, há aqui também um debate sobre a possibilidade de generalizações no uso do PT. Como defendem Silva e Cunha (2014, p. 123)

Como método qualitativo aplicável ao estudo de um caso específico, process tracing não produz generalizações. O uso do método pode contribuir para testar e refinar hipóteses sobre mecanismos causais, podendo ser útil para a revisão de teorias, mas não se produzem explicações que possam ser transferidas para outros casos, mesmo aqueles considerados similares.

No entanto, Lima (2017) apresenta uma ressalva importante: que os métodos têm prós e contras e que muitas vezes as técnicas qualitativas são julgadas com rigor excessivo com base em requisitos mais caros às pesquisas quantitativas. Nesse espírito, destaca algumas críticas dirigidas ao PT: a dificuldade de estabelecer inferências causais com possibilidade de generalização e o viés de escolha em estudos com amostras pequenas. Por exemplo, ressalta que o objetivo de estudos de PT é compreender em profundidade os mecanismos causais de determinado evento e não necessariamente generalizar esse processo. Já uma possibilidade de generalização seria a identificação de casos desviantes, que poderiam falsificar determinadas teorias e, assim, ser generalizáveis.

A necessidade que os mecanismos causais sejam observáveis e não apenas inferidos é apontada como outra limitação do método. Alia-se a este o fato de que, por vezes, a análise remete a causas ainda mais distantes, estendendo em muito os limites da pesquisa (CUNHA; LEITÃO, 2017).

No entanto, para esta pesquisadora, como se trata de um estudo de caso, com uso de método detalhado, como o *process tracing*, para compreensão de um fenômeno que utilizou métodos conjugados, a generalização necessariamente não se torna uma preocupação, embora alguns elementos sejam passíveis de observação também em outros fenômenos. Quanto à necessidade de os mecanismos serem observáveis, além de inferidos, ressalta-se que a inferência é acompanhada de evidências, que são construídas a partir de um conjunto de variáveis observadas, o que, de certa forma, relativiza essa crítica.

4.2.1. Passos para um *Process Tracing*

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

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 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 PT, 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 serem incluídos na análise. Falleti (2016) distingue em PT intensivo e extensivo. No PT 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 uma determinada causa). No PT 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 um 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-se de incluir ou não as causas e efeitos como elementos do PT. Por conseguinte, Falleti (2016) defende que o PT extensivo é mais adequado para testar hipóteses e teorias, enquanto o intensivo para gerar teorias.

Falleti (2016) oferece alguns exemplos, a partir de outros estudos. O trabalho de Rueschemeyer e outros²⁹ analisa como a industrialização conduziu à democratização. Nessa pesquisa, a variável interveniente é a organização dos trabalhadores urbanos, que, suscitada pela industrialização, conduz a uma série de outras demandas, incluindo o sufrágio com consequência para democratização da sociedade. Por sua vez, no estudo intensivo, as causas e resultados não são explorados. A análise se concentra em sequência de eventos que têm implicações para determinado resultado, em processos transformativos. A autora apresenta como um dos exemplos o processo de descentralização governamental, em que estudos intensivos não têm foco em descobrir a causa da iniciativa inicial, mas como o processo se desdobrou ao longo do tempo e que mecanismos causais estão ligados a processos como distribuição de poder.

Collier (2011) sugere iniciar o PT com uma linha do tempo ou uma boa narrativa dos fatos. Gottens (2010) também considera a organização dos episódios (conjunto de eventos) em linha do tempo. A autora utilizou, como subcategorias para analisar os diferentes episódios ao longo do tempo, os tipos de eventos, além das categorias propostas em seu referencial teórico. Com base em autores como Berzelay e Gaetani, aplica tipologia de eventos circunvizinhos ao evento central analisado: seriam considerados eventos prévios e posteriores, contemporâneos ao evento central e relacionados (coincidem com o evento central e é afetado por ele). Além disso, distingue eventos locais e nacionais em sua análise, para organizar, no tempo, sua narrativa. Utilizou o método da narrativa analítica para apresentar a trajetória da Política de Atenção Primária à Saúde no Distrito Federal, com um extenso recorte temporal (1979 a 2009).

Bennett e Checkel (2015) chamam atenção para pontos que consideram importantes para um PT. Seriam três elementos principais: i) Meta-teórico: estar baseado filosoficamente e ontologicamente em uma compreensão consistente da realidade social e na pluralidade metodológica; ii) Contextual: por meio do pluralismo,

²⁹ Rueschemeyer, D., Stephens, H.E. and Stephens, J.D. (1992), *Capitalist Development and Democracy* (Chicago, IL: Chicago University Press), citado por Falleti (2016).

reconstruir a sequência causal e ampliar a compreensão do contexto; iii) Metodológico: considerar a equifinalidade e explorar caminhos alternativos que possam ter levado ao resultado investigado.

Diante dessas três orientações básicas, os autores desenvolvem 10 passos para um bom PT, sendo que parte deles (os 4 primeiros) se aplicam a análises qualitativas de forma geral. Segundo os autores, esses passos são baseados em décadas de uso dessa estratégia, devendo funcionar como ponto de partida e *checklist* para o desenvolvimento de bons trabalhos.

Quadro 9 – Orientações para desenvolver um bom *Process Tracing*

<p>1. Amplie a busca por explicações alternativas <i>(Cast the net widely for alternative explanations)</i></p>	<p>Buscar explicações alternativas a serem verificadas, pois a hipótese a ser testada não será convincente se não as considerar. Buscar explicações oferecidas por especialistas, além de traduzir teoricamente análises de jornalistas e participantes do caso. Identificar se explicações relacionadas com o binômio agente/estrutura e categorias explicativas mais gerais de fenômenos sociais foram consideradas, como poder, instituições, legitimidade, etc.</p>
<p>2. Ser igualmente rígido com as explicações alternativas <i>(Be equally tough on the alternative explanations)</i></p>	<p>Procurar analisar as explicações alternativas, procurando evidências, de forma a evitar o viés apenas para as explicações aventadas pelo autor. Buscar teorias implícitas ou explícitas, acadêmicas ou populares, sobre mecanismos causais e suas implicações observáveis. Identificar evidências que possam ser submetidas aos testes de hipótese. Buscar prós e contras de cada alternativa.</p>
<p>3. Considere os potenciais vieses das fontes de evidência <i>(Consider the potential biases of evidentiary sources)</i></p>	<p>Considerar os interesses das fontes de evidência, buscando contrastar as informações fornecidas com seus interesses conhecidos e atualizar os interesses a partir das informações fornecidas. Contexto e posição de quem fala também devem ser levados em consideração.</p>
<p>4. Leve em consideração se o caso é mais ou menos provável de suportar explicações alternativas <i>(Take into account whether the case is most or least likely for alternative explanations)</i></p>	<p>Por meio do PT, é possível reavaliar teorias prévias. Pode-se, por exemplo, suscitar uma revisão da teoria, a partir do impacto de novas variáveis descobertas na pesquisa.</p>
<p>5. Tome uma decisão justificável sobre quando começar <i>(Make a justifiable decision on when to start)</i></p>	<p>Embora sempre arbitrário, o ponto de partida não deve ser tão distante ou muito próximo do resultado estudado. Uma possibilidade é identificar conjunturas críticas em que caminhos alternativos poderiam ser tomados diante de uma dependência de trajetória. O ponto de partida pode ser baseado em um ator estratégico, em situações como seu ingresso no contexto ou alteração em alguma de suas características.</p>
<p>6. Seja implacável em reunir provas diversas e relevantes, mas faça uma decisão justificável sobre quando parar</p>	<p>Buscar cercar as evidências por meio de triangulação de fontes, para evitar que diferentes evidências de uma mesma fonte, e com os mesmos vieses, confundam o pesquisador se corroborando mutuamente. Mesmo buscando evidências</p>

<i>(Be relentless in gathering diverse and relevant evidence, but make a justifiable decision on when to stop)</i>	diversas e em profundidade, o pesquisador deve parar quando as evidências se tornam repetitivas ³⁰ .
7. Combine PT com comparações de casos quando útil para o objetivo da pesquisa e quando viável <i>(Combine process tracing with case comparisons when useful for the research goal and feasible)</i>	Sempre que possível, promover desenhos de pesquisa com casos comparados, pois permite, por meio de acompanhamento de variáveis similares ou díspares, analisar resultados comuns ou diferentes e assim reforçar as hipóteses da pesquisa.
8. Estar aberto para <i>insights</i> indutivos <i>(Be open to inductive insights)</i>	Uma das vantagens apontada do uso do PT é a possibilidade de identificar fatos e evidências inusitados ao longo do detalhamento da sequência de eventos. Nesse sentido, é preciso explorar essas oportunidades e tratar de explicá-las teoricamente ou indicar novas agendas de pesquisa.
9. Use a dedução para perguntar "se a minha explicação é verdadeira, qual será o processo específico que leva ao resultado?" <i>(Use deduction to ask "if my explanation is true, what will be the specific process leading to the outcome?")</i>	O pesquisador deve, a priori, tentar estabelecer seus pressupostos sobre o processo e detalhar os caminhos a serem percorridos antes de iniciar o PT. Além disso, é preciso buscar operacionalizar ao máximo os pressupostos teóricos em relação ao caso a ser analisado.
10. Lembrar que PT conclusivo é bom, mas nem todo bom PT é conclusivo. <i>(Remember that conclusive process tracing is good, but not all good process tracing is conclusive)</i>	Quando não for possível obter todas as evidências e houver mais de uma hipótese plausível, por exemplo, é importante deixar claro o nível de incerteza. Essa honestidade dará mais credibilidade à análise.

Fonte: (BENNETT; CHECKEL, 2015). Elaboração própria. Tradução livre.

Bennett e Checkel (2015) pontuam desafios do PT em diferentes correntes teóricas. Na análise cognitiva, destacam o desafio de conseguir identificar as crenças dos atores. Uma estratégia apontada é comparar discursos públicos e discursos privados, dando preferência aos segundos. Há que se considerar também os vieses de discursos públicos e estruturados, cuja autoria pode até mesmo ser de assessores e não do ator em questão, além de tentarem reduzir atritos e conquistar mais apoio em um determinado cenário. Por sua vez, evidências de crenças socialmente estigmatizadas devem ser mais difíceis de encontrar do que aqueles socialmente aceitas e a ausência dessas duas

³⁰ "That is, a researcher should stop pursuing any one stream of evidence when it becomes so repetitive that gathering more of that same kind of evidence has a low probability of revising their estimate of the likely accuracy of alternative explanations." (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 28).

categorias de crenças deve ser interpretada de forma diferente.

4.2.2. *Process Tracing* e Ideias

Na investigação desenvolvida nesta tese, uma parte da explicação do processo analisado pode ser considerada ideacional. Por isso, a abordagem trazida por Jacobs (2015) mostra-se bastante útil para adequar o método às dificuldades inerentes ao mapeamento das ideias. Além de isolar e considerar ideias no âmbito dos CPO, Jacobs (2015) destaca a dificuldade em mapear efeitos causais de ideias, uma vez que estas são difíceis de mensurar e estão, em geral, correlacionadas com outras causas para os mesmos resultados.

Uma teoria ideacional seria “uma teoria causal (ou uma explicação) na qual o conteúdo de uma estrutura cognitiva influencia as respostas dos atores para uma situação de escolha, e na qual esta estrutura cognitiva não é completamente endógena a aspectos objetivos e materiais da situação de escolha a ser explicada”³¹. Nas causas materiais, o processo decisório se baseia em elementos objetivos, interesses materiais, diferentes estratégias possíveis ou consideradas em uma análise de custo benefício. Na abordagem ideacional, a análise do processo decisório está baseada no conteúdo cognitivo dos atores, que pode se referir aos valores atribuídos pelos atores a diferentes alternativas, a relação entre meios e fins, ou nos valores que os atores carregam. O que distingue uma abordagem ideacional é que a mudança nas ideias não decorre de condições intrínsecas aos elementos materiais, elas são exógenas às condições materiais da escolha em si (JACOBS, 2015, p. 44), grifo nosso.

A partir desse conceito, os testes a serem aplicados a uma explicação ideacional devem buscar os seguintes tipos de evidência: “a) os decisores possuíam determinadas ideias (mensuração da variável independente); b) essas ideias moldaram suas escolhas (evidência de mecanismos de influência) e; c) essas ideias não eram simplesmente redutíveis a aspectos materiais das circunstâncias da escolha (evidência de exogeneidade da variável independente) (JACOBS, 2015, p. 44).

Esses requisitos encontram importantes desafios. Em primeiro lugar, as ideias não são fáceis de mensurar, geralmente baseadas no depoimento dos atores, que podem

³¹ “I conceptualize an ideational theory (or explanation of an outcome) as a causal theory (or explanation) in which the content of a cognitive structure influences actors’ responses to a choice situation, and in which that cognitive structure is not wholly endogenous to objective, material features of the choice situation being explained.” (JACOBS, 2015, p. 44).

ser escassos e enviesados. Os atores tendem a esconder as crenças reprováveis socialmente ou sobrepor interesses materiais com crenças socialmente apreciadas. Outro ponto é que estabelecer o mecanismo causal torna-se mais difícil à medida que este não é explicitado na interação social, como em mecanismos materiais, prevalecendo no nível intrapessoal. Segundo Jacobs (2015), quando a variável independente é mais comum, como instituições ou organização de interesses, embora os mecanismos causais não sejam evidentes, eles se evidenciam por meio da comunicação e da interação social. Por fim, verifica-se o desafio da multicolinearidade, quando não é possível verificar que a variável explicativa varia independentemente de outras alternativas. Na variável ideacional, há uma tendência de variação com as causas materiais. Um exemplo dado pelo autor é o efeito da delegação. O principal tende a escolher agentes que comunguem de suas ideias. Quando o agente vai decidir, será o incentivo à fidelidade ao principal ou a suas próprias ideias que vão motivar a decisão?

Diante desses desafios, Jacobs (2015) apresenta uma série de estratégias para enfrentar a natureza da pesquisa com base em uma explicação ideacional. As estratégias são relacionadas com os desafios a que são direcionadas e complementadas com exemplos de estudos de referência que as utilizaram. Elas se concentram em quatro tipos de testes:

1. measuring the independent variable: identifying decision-makers' sincere ideational commitments;
 2. establishing the exogeneity of the independent variable: identifying an ideational source external to the choice situation being explained;
 3. finding evidence of a causal mechanism: establishing that the relevant ideas were applied to the choice being explained.
- In addition, certain tests discussed below complement the first three tasks by:
4. reducing multicollinearity: identifying and exploiting independent variation in possible material and ideational causes. (JACOBS, 2015, p. 48)

No quadro abaixo, são selecionadas algumas estratégias que foram consideradas mais úteis para a pesquisa. A seguir, serão explicados os testes a serem realizados.

Quadro 10– Estratégias para explicações ideacionais

Requisitos	Estratégias	Justificativa
Mensuração da variável independente (1)	A – Analisar comunicação, preferencialmente voltada para círculos privados	Nos círculos privados, especialmente entre pessoas com as mesmas crenças, é mais provável que o tomador de decisão exponha mais claramente seus objetivos, inclusive para persuadir os demais. Quando a comunicação é dirigida para o público, a tendência é colocar o tema em termos mais aceitáveis socialmente. No entanto, mesmo em círculos privados, os atores usam estratégias para persuadir os demais, ao enfatizar, publicizar ou esconder suas ideias.
Evidência de mecanismos de influência	A – Analisar comunicação, preferencialmente voltada para círculos privado	Pode-se identificar não apenas a natureza da ideia, mas também os mecanismos causais que implicam sua influência em determinado processo decisório.
	B – Desvendando a natureza dos resultados das decisões	Deve-se questionar se o resultado seria o que os atores desejavam ao tomar uma decisão baseado em um conjunto determinado de ideias e crenças. Ou seja, analisar a adequação entre o resultado e as linhas de raciocínio alternativas para alcançá-lo, diante das condições dos tomadores de decisão em determinado momento, pode contribuir para identificar mecanismos causais. Deve-se considerar desvios desses caminhos, em decorrência de conflitos e conciliação no processo decisório.
Evidência de exogeneidade da variável independente/redução da multicolinearidade	C – Examinar covariação ao longo do tempo	Fatores materiais e ideacionais que variam conjuntamente podem apresentar divergências ao se alongar além do caso ou ao variar em diferentes fases temporais dentro do caso.
	C1 – Variação na estabilidade e na mudança	As ideias são consideradas menos susceptíveis a mudanças. Se as ideias continuam estáveis e as decisões idem, mesmo frente à mudança de fatores materiais, pode se identificar sua exogeneidade e importância causal em determinadas decisões.
	D - Examinar a covariação dentro de um recorte transversal dentro de um caso	Analisar indivíduos ou grupos expostos a mesmos interesses materiais, mas que variam suas decisões de acordo com suas experiências pessoais e crenças derivadas delas.
	E – Traçando difusão ideacional	Observar rastros das ideias ao longo do processo de difusão.
	E1. Identificando as origens das ideias	Se as ideias são exógenas a condições materiais, sua fonte deve ser exógena e antecedente à decisão analisada. ³²
	E2. Identificando caminhos para transmissão das ideias	Não basta a origem da ideia ser antecedente e exterior à decisão, há que se identificar que os agentes decisórios tiveram contato com a ideia por meio de um determinado caminho.
	E3. Identificando	Identificar participação de indivíduos com

³² “Moreover, not just any intellectual antecedent will satisfy the hoop test. The source must have been sufficiently prominent and credible to have influenced the intellectual environment in which the case is situated...” (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 66).

	indivíduos com determinadas ideias no processo decisório	determinadas ideias no espaço do processo decisório e com alguma possibilidade de interferência ³³ (ingresso não apenas pontual, mas com participação ao longo do tempo. Entrada apenas pontual pode ser vista como estratégia para disfarçar interesses materiais).
--	--	---

Fonte: Jacobs (2015). Elaboração própria.

- (1) Inclui-se também os testes E1 e E3. E1: ajuda identificar ausência de vieses na comunicação das ideias. E3: Identificar o portador das ideias auxilia a identificação da variável.

A seguir, detalham-se as estratégias mencionadas acima:

A - Análise da comunicação: a fala dos atores pode revelar tanto suas ideias como os mecanismos causais em que se baseia determinado processo decisório. Como a fala é enviesada e pode ser enganadora, é prudente averiguar qual a audiência. Nesse caso, discursos dirigidos para públicos menores são preferíveis, pois aqueles feitos para grandes audiências geralmente tentam agradar a todos e usar elementos mais aceitos socialmente.

Evidências nessa análise são necessárias (*hoop test*). No entanto, há que se analisar as circunstâncias e tipos de dados, pois, mesmo sem encontrar nada, não quer dizer que a ideia não exista e não tenha motivado os atores. Um aspecto fundamental é analisar em que contexto, mesmo em ambientes privados, os discursos foram proferidos (podendo ser estrategicamente posicionados para atrair seguidores) e em que condições foram divulgados (podendo ser selecionado o que se quer divulgar).

B - Analisando os resultados das decisões: verificar se os resultados das decisões correspondem à motivação enunciada.

C - Exame da covariância ao longo do tempo: Considerando o risco da multicolinearidade, são propostos testes que possam identificar variâncias independentes entre fatores ideacionais e materiais.

Teste da estabilidade e mudança ao longo do tempo: crenças e ideias são mais resistentes a mudanças. No entanto, sua análise ao longo de um determinado tempo pode permitir identificar padrões consistentes de decisão, mesmo quando as condições materiais mudam. Se as ideias não mudam, mesmo com mudanças materiais nos processos decisórios, ela pode configurar um fator consistente ao longo do tempo e não apenas uma justificativa *a posteriori* para as decisões.

³³ “In this respect, the most “useful” carriers will have a prior track record of activity outside of politics – i.e. in an intellectual or professional setting in which the incentives for strategic misrepresentation of beliefs are limited. Second, for their ideas to have explanatory power, the carriers must not only take up residence within major loci of authority; they must have sufficient influence within a venue for their ideas to shape its outputs.” (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 68).

Destaca que há outras situações que podem corroborar com a teoria à medida que as ideias mudam ao longo do tempo, a exemplo de situações em que as ideias e seus resultados falham e é esperado que os atores mudem o curso cognitivo.

D - Examinar a covariação dentro de um recorte transversal dentro de um caso: Procura analisar a covariação entre os posicionamentos dos atores e suas ideias e interesses materiais

E – Traçando difusão de ideias: A origem das ideias: se o fator ideacional é exógeno, a sua fonte também deve ser exógena e anterior à decisão a ser tomada. No entanto, deve-se ficar atento, pois essa causa pode não ser suficiente, pois os tomadores de decisão podem pinçar ideias para justificar seus interesses materiais.

Transmissão das ideias: além de existir e ter fonte exógena ao processo decisório, o *framework* ideacional precisa estar disponível para os atores que vão tomar decisão. Uma das possibilidades de disseminação é o contato com novas ideias por meio de intercâmbio de atores decisórios.

Identificando “transportadores” móveis: Procura-se identificar que atores no processo decisório tiveram contato com determinada ideia. Quando o portador da ideia é externo, menor o risco de tentar dissimular suas ideias. Ele precisa não apenas ter acesso ao ambiente do processo decisório, mas também ser influente. Um ponto importante é que o portador pode ser escolhido estrategicamente para encobrir interesses materiais. Por isso, sua contribuição deve ser avaliada ao longo do tempo e não de forma pontual.

No contexto desse protocolo, cabe incluir três elementos básicos do PT em abordagens ideacionais: ampliar a extensão e profundidade do estudo, para identificar fatores ideacionais, bem como distingui-los de fatores materiais; analisar a fundo os processos que geraram os dados analisados, para se cercar dos vieses em sua produção, reprodução, edição, publicização; e o papel da teoria em especificar os mecanismos causais e promover melhores análises (JACOBS, 2015).

A partir do estudo de caso como estratégia de pesquisa e do *Process Tracing* como método de investigação, esta pesquisa utilizará os protocolos desenvolvidos por Bennett e Checkel (2015) e Jacobs (2015), apresentados anteriormente.

4.3. 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 analisados sobre a perspectiva de conjunturas críticas. Antes, trata-se de recurso metodológico recomendado pela literatura sobre *process tracing* para organização da narrativa; não sendo tomados como conjunturas críticas, como definidas pelos estudos do neo-institucionalismo histórico de primeira geração. Além de recurso metodológico e de elementos que caracterizam os períodos estudados, eles não são vistos 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.

4.3.1. Etapas

1 – Desenvolver uma linha do tempo, com base nos períodos definidos, destacando os principais acontecimentos a partir da atuação dos mecanismos causais identificados;

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. Isto é realizado a partir da descrição de mudança em alguns elementos governamentais no período, tais como: a) instâncias institucionais (conselhos, comitês, secretarias), b) normativas e legislações, c) políticas públicas voltadas ao tema;

3 – Identificar como as categorias atores, contexto, instituições se comportaram ao longo do período analisado em relação à mudança institucional em tela.

4 – Analisar a trajetória do discurso governamental sobre políticas públicas de igualdade racial;

ETAPA 1 – LINHA DO TEMPO

Considerando os marcos temporais apontados em análise preliminar, a linha do tempo vai se basear nos seguintes períodos:

- Antecedentes- de 1995 a 2000: Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. Período de pressão para inserção no tema na agenda governamental, ampliando o escopo do combate ao racismo para promoção da

igualdade

- Período 1 - de 2001 a 2002: Conferência mundial contra o racismo, em Durban, África do Sul. Período das atividades preparatórias e posteriormente da conferência trouxe o tema para o debate público e depois para assunção de compromissos governamentais.
- Período 2 - de 2003 a 2009: Criação da Seppir. A criação de uma estrutura organizacional dentro do governo federal marca a institucionalização da proposta de igualdade racial
- Período 3 - de 2010 a 2014: Decisão do STF sobre as cotas raciais na UNB. Sedimenta a legitimidade do critério racial como critério de políticas públicas

Para cada período, serão identificados os principais fatos relevantes, especificando a mudança institucional decorrente da inserção das políticas de igualdade racial e seus antecedentes.

Quadro 11 – Procedimentos metodológicos: Etapa 1

Objetivo – Etapa 1	Procedimentos	Fontes de Dados
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

Fonte: Elaboração própria

Foram consultados relatórios de gestão da Seppir, que são encaminhados ao Tribunal de Contas da União (TCU) como parte da prestação de contas anual, em que constam também as realizações e atividades do órgão. Foram examinados relatórios de 2008 a 2014³⁴. Não foi localizado o relatório de 2007. Para os anos de 2003 a 2006, foi utilizado relatório de gestão agregado, disponibilizado pela Secretaria em seu sítio na internet.

Para pesquisa bibliográfica, foram utilizados critérios a seguir. Para livros, foram

³⁴ O relatório de 2008, a título de exemplo, contava com as seguintes seções “a) execução dos programas de trabalho; b) medidas implementadas com vistas ao saneamento de eventuais disfunções estruturais e ao alcance dos objetivos colimados; c) transferências de recursos mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; e d) demonstrativo dos gastos realizados com transferências a organismos internacionais.” (SEPPIR, 2009, p. 4).

identificadas publicações com foco na discussão da política de igualdade racial. Foram privilegiados os livros de abordagem mais geral, sem caráter exaustivo.

Para os artigos, foram selecionados trabalhos nacionais da plataforma Scielo, utilizando-se como palavra-chave a expressão “igualdade racial”, sem delimitação temporal. Foram identificados 48 artigos, alguns repetidos, que versaram sobre a temática. A partir da leitura dos resumos, foram escolhidos 11 trabalhos, que focalizavam o debate nas políticas públicas de igualdade racial. A partir dessas referências, outros textos foram identificados e analisados.

ETAPA 2 – CARACTERIZAÇÃO DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

Nesta etapa, tal como preconiza os testes apresentados pela abordagem *process tracing*, será validado o fenômeno em análise, ou seja, será caracterizada a mudança institucional que ocorreu no governo federal em decorrência da inserção das políticas de promoção da igualdade racial. Para tanto, será analisada mudança em: a) instâncias institucionais (conselhos, comitês, secretarias), b) normativas e legislações, c) políticas públicas voltadas ao tema.

Quadro 12 – Procedimentos metodológicos: Etapa 2

Objetivo – Etapa 2	Procedimentos	Fontes de Dados
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)

Fonte: Elaboração própria

ETAPA 3 – ATORES, CONTEXTO E INSTITUIÇÕES

Nesta etapa, o objetivo é identificar como as categorias atores, contexto, instituições se comportaram ao longo do período analisado em relação à mudança institucional em tela. Essas categorias advêm da abordagem teórica sobre mudança institucional desenvolvida por Mahoney e Thelen (2010) e Streeck e Thelen (STREECK; THELEN, 2005). Esta análise se baseia na apreciação dos documentos utilizados para desenvolver a linha do tempo (etapa 1), além de entrevistas dirigidas a gestores públicos, ex-dirigentes da política de igualdade racial, acadêmicos e ativistas do movimento negro.

Quadro 13 – Procedimentos metodológicos: Etapa 3

Objetivo – Etapa 3	Procedimentos	Fontes de Dados
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 Acadêmicos

Fonte: Elaboração própria.

Notas: 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 (NEABs), mediante adesão.

Categoria atores: Identificar 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 no curto prazo podem ser estratégias diferentes para interesses de longo prazo.

Quadro 14 – 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)

Categoria contexto: identificar pontos de veto para as políticas de igualdade racial e o poder desses vetos e os atores de veto. (“Does the political context afford defenders of the *status quo* strong or weak veto possibilities?”) (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 18).

Categoria instituições: Identificar discricionariedade na interpretação das regras (lacunas e ambiguidades). Verificar se há sanção prevista, previsão de avaliação e qual a percepção dos entrevistados sobre o nível de aplicação das normas desenvolvidas no período. Quais as diferentes interpretações para as normas a serem alteradas. Quais instituições formais que precisavam ser alteradas? (“Does the targeted institution afford

actors opportunities for exercising discretion in interpretation or enforcement?”) Os autores buscam identificar não as fontes de discricionarietà, mas se há discricionarietà (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 18).

ETAPA 4 – DISCURSO GOVERNAMENTAL

Nesta etapa, será mapeado o discurso governamental sobre a questão racial no Brasil e as políticas de igualdade racial no período em análise. A proposta é identificar permanências e mudanças no discurso e como estas possíveis mudanças estão relacionadas à mudança institucional em curso.

Inicialmente, havia pretensão de mapear discursos diferentes de diversas fontes, como relatórios, mensagens ao congresso, justificativas de projeto de lei e discursos públicos propriamente ditos, de autoria de presidentes, ministros, assessores e burocratas. A intenção, todavia, não encontrou respaldo na empiria (como costuma acontecer com alguma frequência). Excetuando os documentos produzidos pela Seppir, boa parte dessas possíveis fontes ou não trata da questão racial ou o faz de modo superficial. Julgou-se não ser interessante analisar os discursos dos ministros e ministras da Seppir, que têm papel institucional de defender a política, não costumavam ter papel nuclear no governo, além de naturalmente ter mais familiaridade com o tema. Por essa razão, optou-se por utilizar os discursos presidenciais como *proxy* do discurso governamental. Os discursos presidenciais tendem a retratar uma determinada vertente dominante dentro do governo, além sinalizar para a condução da política. Além disso, há a questão prática da disponibilidade desse material, transcrito e arquivado em meio digital, na biblioteca virtual da Presidência da República³⁵.

Quadro 15 – Procedimentos metodológicos: Etapa 4

Objetivo	Procedimentos	Fontes de Dados
Analisar o discurso governamental sobre raça e políticas de igualdade racial no governo federal	Pesquisa documental	Discursos presidenciais (20 de novembro e outros eventos relacionados à questão racial)

Fonte: Elaboração própria

Nesta etapa, será utilizada apenas pesquisa documental, buscando discursos oficiais na época em que foram emitidos. Nos discursos, serão selecionados extratos que se relacionem às seguintes questões, com base nos tipos de ideias apresentadas por

³⁵³⁵ <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>

Metha (2011):

- Definição de problemas: O que é o problema da desigualdade racial no Brasil? O que causa este problema?
- Soluções de política: O que deve ser feito para enfrentar a desigualdade racial no Brasil?
- Filosofias públicas e *zeitgeits*: para identificar as crenças mais profundas sobre a questão racial e políticas públicas, serão apresentados extratos que apresentem justificativas para as políticas ou avaliação sobre seu desempenho.

Nesta etapa, não serão utilizadas entrevistas, pois a intenção é procurar o discurso oficial do governo ao longo do período pesquisado e como ele evoluiu ao longo do tempo. Será utilizado método de análise histórica do discurso, desenvolvido por Ruth Wodak e detalhado na sequência. Wodak (2001) orienta a utilizar triangulação para reduzir a possibilidade vieses dos discursos. Por isso, apesar de não terem sido utilizados diferentes gêneros, foram consultadas diferentes fontes em períodos temporais estendidos. Jacobs (2015) orienta que os componentes ideacionais muitas vezes são camuflados e mitigados pelos atores. Crenças e ideias que não são vistas socialmente como legítimas ou não são bem aceitas tendem a ser ocultadas em discursos públicos. Por isso, sugere o uso de documentos privados ou de restrita circulação. Como não foi identificado um documento privado que tratasse desse tema e dado o intercurso temporal para resgatar essas impressões por meio de entrevistas, essa orientação não pode ser seguida à risca.

4.3.2. Coleta de Dados

Como demonstrado, para investigar as questões propostas, foi utilizada coleta de dados por meio da pesquisa documental, além de entrevistas individuais semi-estruturadas e pesquisa bibliográfica.

A pesquisa documental, entendida como procedimento que utiliza o documento como objeto de investigação e fonte de informação para esclarecer, compreender e provar determinadas questões de acordo com o foco da pesquisa, está restrita a documentos escritos (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Na pesquisa documental, bem como nos demais delineamentos em pesquisa qualitativa, é fundamental que os procedimentos sejam bem detalhados para permitir maior

transparência (BELTRÃO; NOGUEIRA, 2011) e replicabilidade (PAIVA JR; LEÃO; MELLO, 2011). Neste estudo, optou por utilizar documentos que, a princípio, resguardem informações importantes sobre as principais mudanças institucionais relacionadas ao tema racial e sobre o discurso vigente sobre políticas públicas e raça no Brasil. Os pronunciamentos presidenciais e ministeriais que façam referência ao tema, em comemorações, apresentação de políticas públicas, encaminhamentos de projeto de lei, por exemplo, poderiam ser fontes para identificar as motivações e visão sobre a questão racial empreendidas em determinada época. Por sua vez, relatórios de gestão e documentos de políticas públicas contam com a possibilidade de apresentar uma visão mais técnica e coletiva dos órgãos sobre a temática (detalhamento em Apêndice A).

Entre as entrevistas, a opção, na área de igualdade racial, foi buscar o discurso comunicativo do alto escalão, bem como o discurso coordenativo, forjado pelas experiências cotidianas vivenciadas por gestores e por assessores na construção da política. Uma estratégia foi buscar, entre os entrevistados, alguns gestores não mais vinculados ao governo federal ou atuantes, no momento, em áreas diversas do objeto da pesquisa, a fim de possibilitar maior isenção e liberdade para enunciar suas reflexões (roteiro em Apêndice B).

A apreensão de documentos e entrevistas com representantes da sociedade civil organizada tende a, não apenas fazer o contraponto com a visão governamental, mas também permitir incorporar outras perspectivas, mais críticas e mais diversificadas. Nesse sentido, além de organizações do movimento negro, foi incorporada participação de representante de Núcleos de Estudos Afro-brasileiros (NEAB). Os Neabs são núcleos de pesquisa e extensão, geralmente vinculados a instituições de ensino superior. Dado o caráter independente e a não vinculação direta com a elaboração de políticas públicas, esses núcleos não serão considerados como governo, ainda que alguns estejam em estabelecimentos federais de ensino.

Como apresentado, procura-se, como meio de verificar e fortalecer a validade interna da investigação, promover triangulação das fontes de dados e técnicas de coleta (BELTRÃO; NOGUEIRA, 2011; GUION, 2002). O quadro a seguir apresenta os entrevistados e entrevistadas nesta investigação. Os participantes foram identificados conforme os critérios mencionados anteriormente, prevalecendo, na escolha, a possibilidade de entrevista presencial em Brasília, mediante adesão. Todos entrevistados e entrevistas assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C).

Quadro 16 – 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 Fundação Cultural Palmares, na preparação da Conferência de Durban. Assessora internacional da Secretaria de Direito das Mulheres do Ministério da Justiça, no final do governo FHC. Assessoria internacional da SEPPPIR entre agosto de 2003 e setembro de 2016.
2 Mário Lisboa Theodoro	Negro	61	Economista com mestrado em Economia e doutorado em Ciências Econômicas - <i>Université Paris I Pantheon-Sorbonne</i> (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 Juvenicidade e Vidas Precárias no Brasil e na América Latina. Mestrando em Saúde.	Representante da Unegro no Conselho Nacional de Saúde. Pesquisador na área de saúde da população negra. Foi Ouvidor Nacional da Igualdade Racial na SEPPPIR. 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 (1985), Mestre em Comunicação pela UnB (1993) e Doutor em Arte também pela UnB (2013).	Militante do movimento negro desde 1978, participando da fundação da primeira entidade do gênero no DF (Centro de Estudos Afro-brasileiros). Em 1982, ingressou no MNU, seção DF, por onde permaneceu por 14 anos. Em 1996, desfilia-se do MNU. No início dos anos 2000, participa da criação da ABPN, onde se mantém ativo no "ativismo acadêmico". Foi Coordenação Nacional de Formação Política do Partido Socialista Brasileiro (PSB), pela Negritude Socialista Brasileira. Professor Adjunto no Departamento de Artes Visuais, vinculado ao Instituto de Artes da UnB. Coordenador do Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros pertencente ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB de 2001 a 2014.
5 Ieda Leal de Souza	Preta	53	Pedagoga	Coordenadora nacional do Movimento Negro Unificado (MNU) desde 2017, Secretária de combate ao racismo da Confederação Nacional dos trabalhadores da educação (CNTE), dirigente sindical, vice-presidente da CUT Goiás.
6 Maria Inês da Silva Barbosa	Preta	63	Assistente social, com especialização em saúde pública. Mestrado em Serviço Social. Doutorado em Saúde Pública	Ativista em movimentos sociais desde os 15 anos, e posteriormente no movimento negro. Professora do Instituto de Saúde Coletiva da UFMT. Atuou como gestora na Seppir. Na OPAS, como assessora regional no tema de diversidade, por um ano em Washington. Foi pesquisadora vinculada ao IPEA, na área de igualdade racial. Consultora Nacional da Opas, atuando na Bahia, por 4 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 de IR. Coordenadora de Diversidade e Cidadania, que acompanha os programas do PPA voltado ao públicos vulnerabilizados. Orienta os órgãos na elaboração do PPA, dá suporte durante a implementação do PPA e posteriormente avaliação anual do PPA, entregue ao Congresso. Foi titular no 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 MPOG em abril de 2011, quando ingressou na carreira de Analista de Planejamento e Orçamento. Teve passagem pelo MDS e Seppir (7 meses). Atualmente se dedica aos temas de IR, criança e adolescente e juventude. Titular do Ministério do planejamento no CNPIR.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas.

Notas: (1) Auto-declaração.

4.4. Análise de Dados

A análise dos dados foi realizada utilizando-se de análise de conteúdo para as etapas 1 a 3 e a análise de discurso para a etapa 4, de exame do discurso governamental.

4.4.1. Análise de Conteúdo

Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, segundo Bardin (2008). Inicialmente, a partir das fontes indicadas, foi selecionado o *corpus* da pesquisa e avaliado atendimento aos critérios de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência. De acordo com os objetivos específicos e com o quadro conceitual que ordena a análise, explorado o material (documentos, publicações) e indicadas categorias de análise, incluindo também o referencial teórico (componentes, unidades de registro e unidades de contexto). Como categorias a priori, foram utilizadas as referências teóricas (atores, contexto e instituições) e seus indicadores. O próximo passo foi a etapa de exploração do material (BARDIN, 2008; FRANCO, 2005). Para tratamento dos dados, foram realizadas as etapas abaixo. O código de análise está detalhado no Apêndice D:

- a. Leitura exploratória de todos os documentos;
- b. Exclusão eventual de materiais não atinentes ao objetivo da pesquisa;
- c. Identificação de referências às categorias teóricas e identificação de subcategorias;
- d. Organização das unidades de registro, em programa específico, segundo categorias e subcategorias, indicando os respectivos autores, contexto e preservando trechos representativos das falas (unidade de contexto).

4.4.2. Análise do Discurso

Ao analisar os aspectos metodológicos do institucionalismo discursivo, Schmidt e Radaelli (2004) ressaltam a pertinência de técnicas como análise de conteúdo com base nas entrevistas semi-estruturadas, identificando, assim, o conteúdo do discurso. No entanto, ressaltam que uma pesquisa com foco no institucionalismo discursivo precisa atentar para outras dimensões como a interação e o contexto. Apenas o conteúdo do discurso não seria suficiente. Nesse sentido, para análise do discurso governamental sobre raça e políticas públicas, será utilizada a estratégia de análise do discurso (AD), observando essas ressaltas.

Padua (2002) procura esclarecer esta estratégia, ao identificar dois sentidos de

discurso: um como objeto de descrição, ahistórico, e outro como conjunto de produções escritas em uma determinada área. Essas duas concepções estão vinculadas às metodologias de análise de conteúdo. A autora avalia que uma das confusões entre análise de conteúdo e de discurso se refere ao fato de que o discurso é uma unidade de análise de conteúdo. No entanto, são técnicas bem distintas. Pontua que a análise de discurso tem suas origens no trabalho do linguista russo Mikhail Bakhtin, no início do século passado. Analisando a linha francesa, Padua (2002) destaca que a AD articula três campos do conhecimento: “materialismo histórico, linguística e a teoria do discurso”, além da psicanálise.

Nesta perspectiva, a linguagem pode ser compreendida como atividade, como processo de produção do sentido, numa dada formação sócio-discursiva, em dadas condições histórico-político-sociais, isto é, deixa de ser, como na linguística tradicional, mero instrumento de comunicação que o sujeito pode utilizar para suas necessidades. Ao contrário, na perspectiva francesa da análise do discurso, o sujeito é um ser marcado sócio-historicamente, pertencendo a uma dada formação discursiva, que, por sua vez, decorre de uma formação ideológica.” (PÁDUA, 2002, p. 27).

Nessa direção, Gondim e Fischer (2009) defendem que o discurso tem caráter tridimensional, envolvendo a linguagem, a história e a ideologia e emerge da tentativa de diferenciar significado e o sentido, na visão de que um mesmo significado pode representar diferentes sentidos decorrentes de diferentes contextos. O discurso é visto como construção de sentido e “não obedece somente a regras de estruturação do pensamento e da linguagem individual, mas expressa também um pensamento coletivo construído a partir do lugar que a pessoa ocupa no mundo social” (GONDIM; FISCHER, 2009, p. 10).

Carrieri, Pimentel e Cabral (2005) salientam que o conceito de discurso inicialmente tem origem saussuriana (Saussure), constituindo-se na fala, que seria a transformação individual da própria língua. No entanto, o termo discurso tem sido utilizado em conotação mais ampla. No conceito foucaultiano, um discurso seria “um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram em uma época dada e para uma área social, econômica, geográfica ou linguística dada, as condições de exercício da função enunciativa.” (CARRIERI; PIMENTEL; CABRAL, 2005, p. 110).

Dentro dessa concepção mais elaborada e complexa de discurso, a análise de discurso consolida-se como campo de investigação voltado a desvendar o contexto, estratégias e propósitos do discurso. Mussalim (2012) retoma a origem da análise do discurso, na década de 1960. Essa abordagem surge da interseção entre o marxismo e o

avanço da linguística. A partir das concepções de superestrutura e infraestrutura, enquanto a superestrutura comporta as instituições políticas e ideológicas, o discurso seria concebido como a materialização da ideologia. No entanto, nesse caso, os limites da análise do discurso enquanto dicotomia língua x fala se mostravam insuficientes. Outra base da AD é a psicanálise Lacaniana, para a qual o inconsciente se expressa pelo discurso. Na AD, o sujeito é visto não como alguém que diz o que quer, mas sua fala reflete uma ideologia não consciente e seu lugar social. “O sujeito não é livre para dizer o que quer, mas é levado, sem que tenha consciência disso [...], a ocupar seu lugar em uma determinada formação social e enunciar o que lhe é possível a partir do lugar que ocupa.” (MUSSALIM, 2012, p. 122). Logo, a especificidade da AD é analisar tanto o discurso como sua condição de produção e seus efeitos em um determinado contexto. A autora apresenta a corrente francesa da AD, em que o discurso é tido como materialização inconsciente da ideologia. Na vertente americana, ou anglo-saxã, o componente da intencionalidade do discurso está presente.

Dentro dessa abordagem da análise do discurso, opta-se, nesta investigação, pela Análise Crítica do Discurso (ACD). Para Magalhães, Martins e Resende (2017), a ADC inscreve-se no programa qualitativo, dada a sua análise detalhada de texto e discursos, conjugando o estudo textual com a crítica social. Outra característica fundamental da ACD é a crítica ao discurso hegemônico (FERREIRO; WODAK, 2014).

Considerando o processo de inserção da promoção da igualdade racial na agenda governamental um processo de luta, de conflito histórico, seria necessária abordagem que considerasse o caráter conflitivo e formativo do discurso. A ACD reconhece o papel do discurso no contexto de luta social em sua relação com outras variáveis fundamentais, e sua potencialidade de condensar esses conflitos, como destacam os referidos autores,

[...] quando falamos em luta social, temos em vista três questões. A primeira é que ela envolve uma complexa teia de variáveis, como participantes, aspectos social e político, poder, ideologia e recursos materiais e simbólicos. A segunda é que, mesmo considerando que essas variáveis não ocorram à parte do discurso, como vimos, também não podem ser resumidas a este. A terceira questão é que o discurso, por sua dinâmica própria, que, de um modo ou de outro, atinge as diversas variáveis presentes na luta social, pode trazer assim uma contribuição determinante à manifestação e ao sucesso dessa luta. (MAGALHÃES; MARTINS; RESENDE, 2017, p. 38).

Como destacam Magalhães, Martins e Resende (2017), com base em Foucault e Fairclough, nesta abordagem, o discurso é um elemento essencial e revelador da prática social. O conhecimento está submetido a um processo de transformação e constituição

baseado no discurso. O discurso é o uso social da linguagem, atuando em uma determinada prática social. Como parte da prática social, o discurso é uma forma de representação da realidade social e é um meio de ação sobre esta realidade, dialeticamente atua sobre os demais elementos da prática social, ou seja, por meio de uma relação dialética entre discurso e estrutura social, de condicionamento e agência.

A ACD, com efeito, é vista como uma grande estratégia, com diferentes abordagens, dentre as quais situam-se a Linguística de Corpus, a Análise de Dispositivo, a Sociocognitiva, a Dialético-Relacional, a Atores Sociais e a Histórico-Discursiva (MAGALHÃES; MARTINS; RESENDE, 2017). No caso, esta última foi escolhida, neste trabalho, para análise do discurso governamental relativo à questão racial e políticas públicas. Essa escolha se baseia no fato de que este enfoque foi desenvolvido especialmente no âmbito de análise de discurso envolvendo a questão do racismo (anti-semitismo), expandindo seu escopo para análise de questões envolvendo discriminação, identidade e nação. Além do conteúdo a que o enfoque é dirigido, há o componente histórico privilegiado, que busca analisar o discurso dentro do contexto histórico e em transformação (a partir de sua construção, legitimação, transformação e destruição).

O Enfoque Histórico do discurso (EHD) foi desenvolvido inicialmente em 1986 para análise de imagem antissemita estereotipada durante as eleições presidenciais na Áustria. Com o uso de textos escritos e orais, procurou-se analisar diferentes gêneros (notícias, relatórios, discursos, etc) e não se limitar à análise do conteúdo, buscando também relacionar o discurso a elementos históricos e a outros discursos na época, distintos por localização ou gênero (FERREIRO; WODAK, 2014; WODAK, 2001). Permite análise sistemática da mudança de discurso ao longo do tempo, possibilitando vincular teoria crítica e investigação empírica rigorosa.

Para Wodak (2001), a ACD tem três pontos principais: i. a crítica imanente do texto ou discurso visa identificar contradições, inconsistências, paradoxos na estrutura interna do discurso, ii. uma crítica sócio-diagnóstica do discurso, que procura desmistificar o caráter – latente ou manifesto – manipulativo ou persuasivo da prática discursiva. O discurso é visto de forma ampla, dentro de um quadro de relações e processos sociais e políticos, iii. uma crítica prognóstica contribui para o aperfeiçoamento da comunicação.

Wodak (2001) procura trazer esses elementos para seu EHD, utilizando-se de triangulação de dados, fontes, gêneros de discurso, ampla contextualização,

interdisciplinaridade, orientação para problemas, via dupla constante entre teoria e prática. Nesse sentido, formula o que poderia ser chamado de passos orientadores da EHD:

1. A abordagem é interdisciplinar.
2. A interdisciplinaridade está situada em diferentes níveis: na teoria, no trabalho em si, nas equipes e na prática.
3. A abordagem é orientada a problemas, não focada em itens linguísticos específicos.
4. A teoria bem como a metodologia é eclética; é que teoria e métodos são integrados, o que auxilia no entendimento e explicação do objetivo sob investigação.
5. O estudo sempre incorpora trabalho de campo e etnografia para explorar o objeto sob investigação (estudo a partir de dentro) como uma pré-condição para qualquer análise adicionais e teorização.
6. A abordagem é abduativa: um constante movimento de vai e vem entre teoria e dados empíricos é necessário.
7. Múltiplos gêneros e múltiplos espaços públicos são estudados, e relações inter-textuais e interdiscursivas são investigadas. Recontextualização é o processo mais importante em conectar gêneros bem como tópicos e argumentos.
8. O contexto histórico é sempre analisado e integrado na interpretação dos discursos e textos.
9. As categorias e ferramentas para análise são definidos de acordo com todos esses passos e procedimentos bem como com o problema específico sob investigação.
10. Grandes teorias servem como base. Em análises específicas, teorias de médio alcance servem melhor para objetivos analíticos.
11. Prática é o objetivo. Os resultados devem ser colocados à disposição de especialistas em diferentes campos e, em um segundo passo, ser aplicados como o objetivo de mudança em certas práticas discursivas e sociais (WODAK, 2001, p. 69–70). Tradução livre³⁶.

Ao analisar os discursos sobre nação e identidade no caso inicial, Wodak (2001) identifica quatro macro-estratégias utilizadas nesses discursos: construção, preservação ou justificativa, transformação e destruição. Com base nos trabalhos realizados com base no EHD, a autora oferece cinco questões - entre várias possíveis, salienta - mais

³⁶ 1 “The approach is interdisciplinary. 2 Interdisciplinarity is located on several levels: in theory, in the work itself, in teams, and in practice. 3 The approach is problem oriented, not focused on specific linguistic items. 4 The theory as well as the methodology is eclectic; that is theories and methods are integrated which are helpful in understanding and explaining the object under investigation. 5 The study always incorporates fieldwork and ethnography to explore the object under investigation (study from the inside) as a precondition for any further analysis and theorizing. 6 The approach is abductive: a constant movement back and forth between theory and empirical data is necessary. 7 Multiple genres and multiple public spaces are studied, and inter- textual and interdiscursive relationships are investigated. Recontextualization is the most important process in connecting these genres as well as topics and arguments (topoi). 8 The historical context is always analysed and integrated into the interpretation of discourses and texts. 9 The categories and tools for the analysis are defined according to all these steps and procedures as well as to the specific problem under investigation. 10 Grand theories serve as a foundation (see above). In the specific analysis, middle range theories serve the analytical aims better. 11 Practice is the target. The results should be made available to experts in different fields and, as a second step, be applied with the goal of changing certain discursive and social practices.”

direcionadas para análise de discursos sobre questões raciais, nacionais e étnicas.

1. Como as pessoas são nomeadas e referenciadas linguisticamente?
2. Que traços, características, qualidades e aspectos são atribuídos a elas?
3. Por meio de quais argumentos e esquemas argumentativos pessoas ou grupos sociais específicos tentam justificar ou legitimar a exclusão, discriminação, supressão ou exploração de outros?
4. De qual perspectiva ou ponto de vista estas características, atribuições e argumentos são expressos?
5. Os respectivos enunciados são articulados abertamente? Eles são intensificados ou são mitigados? (WODAK, 2001, p. 72–73). Tradução livre³⁷

Essas questões seriam reveladoras de estratégias discursivas específicas, utilizadas pelos emittentes dos discursos e que podem contribuir para sua análise. As estratégias discursivas podem ser consideradas como um conjunto de práticas com algum nível de organização e intencionalidade, que visam a um determinado objetivo (FERREIRO; WODAK, 2014). O quadro abaixo sintetiza a operacionalização do EHD, utilizado por Ferreiro Gómez e Wodak (2014):

Quadro 17 – Estratégias discursivas

Estratégia	Objetivos	Instrumentos (exemplos)	Perguntas chave
Referência ou nomenclatura	Construção de grupos internos e externos	-Categorização da pertença -Metáforas e metonímias -Sinédoques (parte pelo todo, todo pelas partes)	Como são nomeadas e referidas linguisticamente as pessoas?
Predicação	Qualificar os atores sociais, objetos, fenômenos, processos e ações de formas mais ou menos negativas	-Atribuições estereotipadas e valorativas dos traços negativos ou positivos -Predicados implícitos ou explícitos -substantivos/adjetivos/pronomes	Que traços, características e qualidades lhes são atribuídas?
Argumentação	Justificação e questionamentos das atribuições positivas ou negativas	- Discursos (retóricos) utilizados para justificar a inclusão ou a exclusão -Falácias	Por meio de que argumentos e esquemas de argumentação pessoas específicas ou grupos sociais tentam justificar e legitimar a inclusão/exclusão dos outros?

³⁷ “How are persons named and referred to linguistically? 2 What traits, characteristics, qualities and features are attributed to them? 3 By means of what arguments and argumentation schemes do specific persons or social groups try to justify and legitimize the exclusion, discrimination, suppression and exploitation of others? 4 From what perspective or point of view are these labels, attributions and arguments expressed? 5 Are the respective utterances articulated overtly? Are they intensified or are they mitigated?”

Vista em perspectiva, Enquadramento ou representação do discurso	Expressão da implicação Localização do ponto de vista daquele que fala [lugar de fala]	-Comunicação, descrição, narração de acontecimentos e de afirmações -Expressões dêiticas -Uso de pronomes e pessoas gramaticais	A partir de perspectiva ou ponto de vista são expressos estes rótulos, atributos e argumentos?
Intensificação, atenuação	Modificação da posição epistêmica de uma proposição	-Intensificação ou atenuação da força ilocucionária das afirmações -Hiperboles -Mitigações -Atos de fala indiretos -Expressões vagas	As afirmações respectivas são articuladas abertamente, são intensificadas ou são mitigadas?

Fonte: (FERREIRO; WODAK, 2014, p. 14–15). Com adaptações. Tradução livre.

A partir da análise dessas estratégias, bem como atenção aos passos do EHD elencados por Wodak (2001), procurou-se analisar o discurso governamental no período da investigação, com base nos documentos listados.

O capítulo 5 congrega os resultados desta investigação, indicando o resultado dos procedimentos listados neste capítulo.

5. RESULTADOS

5.1. 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; GOTTEMS, 2010), conforme recomenda a literatura, considerando os diversos planos³⁸ do contexto e suas interações (FALLETI; 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 como marcos no processo de mudança institucional, eximindo-se de pontuar iniciativas de menor porte, ainda que importantes, como apoios localizados, realização de cursos e seminários, desenvolvimento de propostas, por exemplo. O foco é identificar realizações que influenciaram o curso da mudança institucional no governo federal no período em análise, sem pretensão de exaustividade em relação a todos fatos relacionados ocorridos na época.

O objetivo dessa 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.

Para elaboração desta linha do tempo, foram consultados diferentes materiais e fontes, de modo a se aproximar de uma visão mais plural e abrangente dos fenômenos. Foram realizadas entrevistas, com pessoas que atuaram como gestores públicos no

³⁸ 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.

período em análise, acadêmicos, ativistas do movimento negro, conforme detalhado no capítulo anterior.

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; LYNCH, 2009). Portanto, o texto será organizado em torno dos mecanismos causais 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 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. Por fim, o último mecanismo identificado é a transformação do discurso sobre raça e políticas públicas, que passa de um tema nem mesmo considerado a diretriz a ser incluída nas estratégias prioritárias de governo, ao menos em nível formal. Esses mecanismos podem ser considerados, ambientais (pressão internacional e validação normativa), relacionais (tensionamento institucional) e cognitivos (transformação do discurso) (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; THELEN, 2010). A discussão sobre a transformação discursiva será realizada no capítulo seguinte, uma vez que, para tanto, será necessário aplicar método diferenciado. A seguir, apresentada sessão sobre antecedentes do período apreciado.

5.2. Antecedentes

De 1995 a 1999: *Marcha Zumbi dos Palmares* contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. 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 afincos 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 neste período. O protesto negro se estende desde a reação da “classe dos homens de cor” à exclusão dos negros do direito de participação política, 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, que posteriormente veio a se chamar Movimento Negro Unificado (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 Jr. e Campos (2013), as políticas antidiscriminatórias foram intensificadas após a redemocratização. Para Theodoro (2018), que atuou como secretário executivo da Seppir, 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 70, 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 extra-racial como, 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 70, 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 ressurgiu. 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, ela 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 15 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 1978³⁹ (TELLES, 2003). Assim, tanto o movimento negro renovado, como novos estudos que apresentavam novas interpretações sobre o racismo no país, abriram o debate para retomada da questão racial na agenda pública (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013). Os estudos de Hasenbalg e Nelson do Valle são considerados como 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, 2008b).

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 de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (Decreto estadual nº 22184/84), 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), de 1988 (DOMINGUES, 2008).

Além do aumento de espaço para liberdade de expressão, outro fator para ampliação do debate racial foram as eleições. Conforme analisa Theodoro (2018), 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 Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, já mencionado (LEITÃO; SILVA, 2017).

E como isso começa a aparecer no Estado? As regras mudaram, o sujeito para

³⁹ Discriminação e desigualdades raciais no Brasil, sua tese de doutoramento.

ser Governador do Estado no final dos anos 80, 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 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 é uma parcela do Movimento Negro, deu se engajando em algumas campanhas, por exemplo Montoro. Governo Montoro vai conversar com Hélio Santos e Ivair⁴⁰, que era muito importante nessa época e tinha acabado de chegar da África com muitas ideias de Políticas Públicas e etc. E Ivair junto com Hélio convencem o Governador a montar um Conselho que é a primeira instância pós redemocratização que vai cuidar especificamente da questão racial (THEODORO, 2018).

De fato, o fim da estrutura bipartidária, a criação de novos partidos, as eleições ampliaram a oportunidade de acesso a novos espaços institucionais. Segundo Santos (2001, apud LEITÃO; 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 em 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 nas principais centrais sindicais para o tema, ainda que de forma superficial e simbólica, como denuncia Domingues (2008).

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 Anti-Racistas, 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. (DOMINGUES, 2008, p. 112).

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

⁴⁰ 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, criado no governo FHC, para discutir a questão racial.

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, tais como o reconhecimento da titularidade dos territórios quilombolas, a criminalização do racismo e o reconhecimento do legado afro-brasileiro como patrimônio cultural⁴¹. Nesse mesmo ano, centenário da abolição, foi criada a Fundação Cultural Palmares, 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, resultaram 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).

Todavia, ainda que ciente dos seus limites, Inocêncio (2018), militante do movimento negro e professor da Universidade de Brasília, destaca esse momento como extremamente relevante para 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 80, já na elaboração da Constituição, (...) nós tivemos o encontro do negro pela constituinte (...), é então foi aqui em Brasília, em 1986, momento em que há uma reunião nacional de várias organizações de movimento negro para apresentar propostas a nova Constituição. Então, foi importante, foi importantíssimo. (...), Convenção nacional do negro pela constituinte, era esse o nome.

A mobilização das entidades do movimento negro intensificou-se no desenvolvimento do I Encontro Nacional de Entidades Negras, em 1991, ao final do qual foi criada a Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), com vistas a

⁴¹ Art. 5, 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; ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 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.

articular organizações e fóruns estaduais de organizações negras (DOMINGUES, 2008). 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 estes 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 Constituição de 1934 tratava de igualdade perante a Lei, apesar de restringir a imigração de descendentes de africanos. Já na Constituição Federal de 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 à lei”⁴². 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 um 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 2.889/56 (Lei do genocídio)⁴³; Lei nº 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações)⁴⁴; Lei nº 5.250/67 (Lei de Imprensa)⁴⁵; além de dispositivos nas

⁴² Constituição Federal de 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.

⁴³ “Art. 1º Quem, com a intenção de destruir, no todo ou em parte, grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal:” [...] Será punido: [...].

⁴⁴ “ Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprêgo dêsse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive: [...] promover campanha discriminatória de classe, côr, raça ou religião”.

⁴⁵ “§ 1º Não será tolerada a propaganda de guerra, de processos de subversão da ordem política e social ou de preconceitos de raça ou classe.”

Constituições Federais de 1967 e 1969⁴⁶. Em 1968⁴⁷, o país assina a Convenção nº 111, Convenção 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 1.661/83, 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 Constituição de 1988, foi incorporada parte significativa das demandas do movimento negro, consolidadas em documento entregue ao presidente Sarney após a Convenção Nacional “O negro e a constituinte”. Logo depois da CF/88, 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 9.459/97, 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).

Bertulio (1989, citada por 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 7437/85 e Lei Caó). Como ponderam Daflon, Feres Jr. 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 luta por uma legislação

⁴⁶ “[...] 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 artigo 153, parágrafos 1º e 8º da emenda constitucional de 1969 que praticamente instituiu uma nova Constituição Federal no país.” (FULLIN, 2015, p. 22).

⁴⁷ Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968.

antirracista 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, têm limitado a efetividade da legislação penal⁴⁸.

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 especializadas⁴⁹, 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 Fundação Cultural Palmares, com atuação limitada à valorização cultural negra, e que não traduzia demandas por ações políticas, econômicas e sociais (PAULO, 2015; THEODORO, 2014). Como pontua Theodoro (2018), “Muito na visão culturalista, de revalorização da cultura do negro, da valorização da história, dos valores dessa comunidade, etc, muito inspirado pela ideia dos 100 anos [da abolição].”

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 promoção de políticas para reverter esse quadro. Esse movimento, segundo Jacoud e outros (2009), se expandiu também para 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 mil⁵⁰ 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).

Este ano celebramos três séculos da imortalidade de Zumbi dos Palmares. A realização de uma Marcha a Brasília se apóia, portanto, nos referenciais mais profundos de nossa memória coletiva no Brasil: a luta contra a opressão

⁴⁸ Recentemente, o STF equiparou a injúria racial ao crime de racismo, concedendo-lhe o mesmo caráter de imprescritibilidade (JERICÓ, 2018).

⁴⁹ Como a Delegacia especializada em crimes raciais, em 1990 em São Paulo (FULLIN)

⁵⁰ Cerca de 20 mil, segundo Domingues (2008).

desumanizadora do racismo.

Somente a força contínua e 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 maioria política (“Marcha contra o racismo. A igualdade e pela vida.”, 1995).

A Marcha rompeu com o discurso oficial da democracia racial e inaugura, com o reconhecimento oficial do racismo, a possibilidade de políticas de ação afirmativa (MOEHLECKE, 2004; SILVA; SANTIAGO, 2016). Nesta ocasião, foi entregue ao presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, documento com uma série de exigências de ações efetivas do governo (SEPPPIR, [s.d.]). 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 Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), no âmbito do Ministério da Justiça, com o fito de discutir as propostas apresentadas. Todavia, avalia-se que a ação deste grupo ficou restrita e não trouxe maiores consequências. E embora tenha sido a primeira vez em 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 à 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 Grupo de Trabalho Interministerial voltada 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 um 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; ROSEMBERG, 2008)⁵¹.

Considera Telles (2003, p. 79) que esta sinalização pioneira do governo não encontrou efetivamente respaldo na gestão ou na intelectualidade reconhecida por esta. Relata este autor que, em 1996, no Seminário Internacional sobre Multiculturalismo e Racismo, financiado pelo Ministério da Justiça, 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 “ao invés 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”. De toda sorte, esse discurso foi reverberado pelo próprio presidente, na ocasião da abertura deste 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. (CARDOSO, 1996, p. 48).

Mesmo com esta convocação à imaginação coletiva, parece que havia pouco estímulo e disposição para romper com o imaginário social que perpassava o tema. Para Feres Jr, 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 Matilde Ribeiro (2014,

⁵¹ Aprovadas em Câmaras municipais de Vitória, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Aracaju, entre 1995 e 1996.

p. 184), ex-ministra da Seppir, a partir de pesquisa de doutorado sobre as políticas 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 neste ano, por ocasião do envio dos relatórios periódicos (10º e 13º relatórios) ao CERD (Comitê sobre Eliminação da Discriminação Racial), o posicionamento passa a ser diferente:

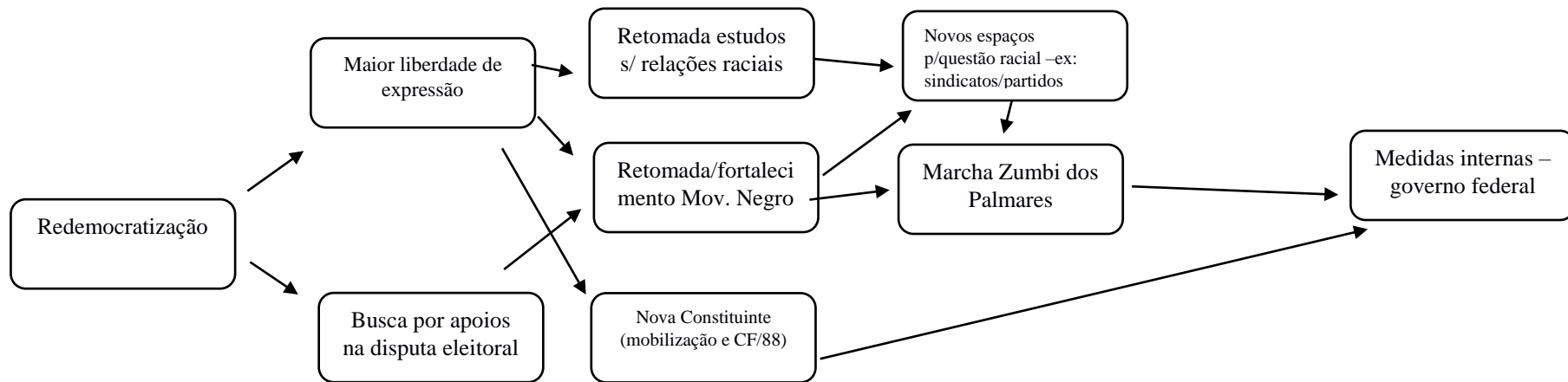
Pela primeira vez, um relatório do Brasil ao CERD admitia, com base em dados estatísticos, o quadro de desigualdade racial vigente no Brasil, que relegava a população negra a uma posição inferior à população branca nos domínios da educação, saúde, expectativa de vida, ocupação e renda. Numa linguagem 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 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; BEGHIN, 2002), foram postergadas para o médio e longo prazo (vide ações 141 e 149, Anexo 1) (SANTOS, 2016).

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

Figura 8 – Trajetória da política de igualdade racial – 1995 a 1999



Fonte: Elaboração própria.

5.3. Período 1 – Os ventos de Durban e o sonho de uma noite tranquila (2000-2002)

De 2000 a 2002: Conferência mundial contra o racismo, em Durban, África do Sul. Atividades preparatórias e de seguimento da Conferência. Debate público e compromissos governamentais.

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 Sul⁵². Durban é apresentada como praticamente uma unanimidade dentre os marcos da políticas de igualdade racial (FERREIRA, 2017; RIBEIRO, 2014; THEODORO, 2014). Havia grande expectativa que esta conferência tivesse o mesmo efeito de visibilidade para a questão do racismo como havia acontecido em relação a outras conferências promovidas pela ONU na década de 1990 (CARNEIRO, 2002). Considera-se que a pressão internacional, caracterizada nesta Conferência, seus preparativos e desdobramentos, atuou como mecanismo causal que levou a mudanças institucionais no governo federal brasileiro, a partir da temática racial.

Esta conferência se inscreve no Ciclo de Conferências⁵³ 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 contra o racismo viria a ser a culminância de um período de tensionamento da questão racial no âmbito do sistema das Nações Unidas. Desde sua criação, a ONU e algumas de suas agências (como a OIT e a 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

⁵² A I e II Conferências mundiais para combater o Racismo e a Discriminação Racial aconteceram em Genebra, Suíça, em 1978 e 1983.

⁵³ Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos (Áustria – Viena, 1993), Conferência Mundial sobre a Mulher (China – Beijing, 1995) e III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância (África do Sul – Durban, 2001), e III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância (África do Sul – Durban, 2001), entre outras.

outro nível nesse contexto. Com o ingresso de ex-colônias africanas no sistema ONU, a retomada de atividades neonazistas na Europa, a luta pelos direitos civis nos EUA, ampliou-se o debate contra o regime do *apartheid* e discriminação racial (PIOVESAN, FLÁVIA; GUIMARÃES, [s.d.]; 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; SILVA, 2013, p. 29).

É nesse contexto que a III Conferência 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 de Durban enfrentou muitas resistências. A proposta da Conferência foi apresentada em 1994 e somente foi aprovada em 1997.

Em resposta à Resolução nº 2000/14 da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, foi criado, em 2000 (Decreto 09/09/2000), 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 (São Paulo, Salvador e Belém). A Fundação Cultural Palmares organizou pré-conferências temáticas (Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Macapá, Fortaleza, Maceió, Recife, Belo Horizonte, São Luiz, Porto Alegre), com o fito de subsidiar o documento brasileiro a ser encaminhado para a III Conferência⁵⁴(FCP, 2002).

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 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 deste 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

⁵⁴ 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.

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 (FCP, 2002, p. 14).

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

A Conferência de Durban, realizada sete anos depois do fim do *apartheid* na África do Sul, reuniu representantes de 173 países que ratificaram suas resoluções (SEPPIR, [s.d.]). Este evento é assim considerado 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 da Conferência de Durban e da mobilização internacional para mudanças no cenário nacional de promoção da igualdade racial. Segundo Amorim,

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.** (Entrevista de Celso Amorim a 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, este 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. Clavelin (2008) apresenta estudos que analisaram a repercussão do evento em jornais nacionais, nas três semanas em torno da conferência. Especificamente na Folha de São Paulo, relata que os pesquisadores Iraci e Sanematsu (2004 citada por

Clavelin, 2008) 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”(CLAVELIN, 2008, p. 99).

Naves (2018) 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 Roland⁵⁵, além de participação maciça de representantes do movimento negro. Como destacou Magali Naves (2018), com financiamento público e de organizações internacionais “tinha 600 brasileiros na conferência. Tinha assim voo que se caísse, acabava o movimento negro. Todo mundo foi”. Para Telles (2003), a participação foi menor: o movimento negro brasileiro havia enviado entre 150 e 200 representantes, enquanto a delegação governamental ficava em torno de 50 representantes⁵⁶. De todo modo, como corrobora Nelson Inocência (2018), a participação do movimento negro foi essencial para as

⁵⁵ Ativista do movimento negro, foi coordenadora da área de Igualdade Racial em Guarulhos, São Paulo, entre outras atividades.

⁵⁶ Segundo reportagem do Jornal do Brasil, 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 formada de entidades e organizações e o terceiro por pesquisadores e indivíduos interessados em participar do debate. No site oficial do evento, dentre 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 LGTBT e indígenas. (Jornal do Brasil, 28/08/2001, reproduzido por (FCP, 2002, p. 165).

conquistas derivadas desta 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 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 o estado membro da ONU no Brasil 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 é fundamental, neh, pra enfim, ele 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 colonialismo e a censura do tratamento israelense aos palestinos. Esse debate culminou com a retirada dos EUA e Israel e com a rejeição da proposta de reparação por parte dos países europeus (GOES; SILVA, 2013; TELLES, 2003).

[...] por pouco a conferência não dançava. Com essa saída [dos EUA] 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 super importante afirmar nossa raça. [...] Então tinha uma série de conflitos muito difíceis. Saiu os EUA...então o Brasil, 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 “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 América, as nossas do Sul, isso foi extremamente importante. Primeiro porque a gente falou para o governo que a gente existia [...] (NAVES, 2018).

Em entrevista cedida à Fundação Cultural Palmares, Edna Roland, relatora-geral

da Conferência, descreve o papel central que o Brasil assumiu na controvérsia criada em Durban.

(...) eu tive a possibilidade de jogar um papel importante num determinado momento que foi, justamente no último dia do encontro, quando a Conferência quase foi por água abaixo e então um alto funcionário das Nações Unidas 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 Sabóia 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, eu fui um instrumento de Exu. Eu fui um canal de comunicação. Os orixás me utilizaram para que aquela conferência pudesse ser salva (FCP, 2002, p. 17–18).

Assim, a participação do movimento negro brasileiro se constitui como 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 na Conferência, juntamente com a representação do governo brasileiro.

Na mobilização interna e regional, coube ao movimento negro brasileiro, fortalecido pelas condições antecedentes apontadas na seção anterior⁵⁷, 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.

Por sua vez, o protagonismo brasileiro na conferência, tanto por meio da delegação oficial, quanto por meio 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 ter papel de destaque em sua implementação.

⁵⁷ Redemocratização, mobilização política como nas atividades pré-constituintes e na Marcha Zumbi dos Palmares, inserção em espaços como partidos e sindicatos.

Como resultado de toda esta 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 foram listadas para implementação por parte dos Estados, sistema das Nações Unidas, organismos internacionais e agências de financiamento, voltadas para afrodescendentes, africanos, indígenas, migrantes, ciganos. A seguir, são listadas algumas medidas direcionadas para pessoas de descendência africana (Plano de ação de Durban):

- Combater a escravidão e às 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 dos africanos e afrodescendentes no currículo educacional
- Assegurar acesso à educação e 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 todas os programas contra o racismo e discriminação racial
- Destinar, no âmbito de instituições de financiamento e agências das Nações Unidas, 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 adoção de políticas públicas para 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 tanto 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, como assevera Piovesan (2008, p. 892)

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.

Nessa direção, Carlos Alberto Silva Júnior (2018), ativista da União dos Negros pela Igualdade (UNEGRO) e ex-ouvidor da Seppir, 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. É o último ano de governo e o cara tá fazendo 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. Em decorrência da mobilização preparatória e dos compromissos assumidos em Durban, além deste Programa, uma série de ações foram iniciadas a partir de 2001. Entre elas, podem-se citar (SEPPIR, [s.d.]):

- Criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, no Ministério da Justiça (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 intolerância”;
- 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 a 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 Trabalho⁵⁸ (FERREIRA; SANTOS, 2000, p. 22);
- Programa Bolsas-Prêmio de Vocação para a Diplomacia, que concede bolsas de estudos para candidatas afrodescendentes, com o fito de proporcionar a esses candidatos meios para custeio da preparação para o concurso de admissão na carreira diplomática (Conforme Portaria nº 762, de 28 de dezembro de 2010 (MRE).
- Programa de ações afirmativas do Ministério da Justiça, com meta de preenchimento de 20% dos cargos de DAS com afrodescendentes, até final de 2002, 20% de afrodescendentes entre consultores e prestadores de serviços, além de determinações para outros beneficiários. (Portaria nº 1.156 de 20/12/2001).(IPEA, [s.d.]
- 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 e Incra, com percentual de 20% em cargos de

⁵⁸ Atualmente, Superintendências.

direção (e progressivamente 30% até 2003) e prestadores de serviço e consultores, entre outras medidas (Portaria nº 202 de 04/09/2001). (IPEA, [s.d.]

Em seguida a essas realizações, é que foi lançado o Plano Nacional de Ações Afirmativas (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.

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. Os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Justiça já tinham estabelecidos suas políticas antes desta norma. O Supremo Tribunal Federal havia apresentado ação similar, ainda que restrita a prestadores de serviço (SILVEIRA,2009)⁵⁹.

Este decreto, publicado no último ano do governo FHC, não foi, contudo, nem efetivamente implementado nem revogado. Conforme pesquisa realizada por Osório (2006), nove entre os 23 ministérios pesquisados não sabiam do que se tratava o PNAA. Somente em dois ministérios, os representantes consultados admitiram conhecer a norma, mas que esta não foi efetivamente aplicada.

Dentre os programas que perduraram ou foram mais exitosos, neste período, estão a Bolsa prêmio de vocação para a Diplomacia e o programa Diversidade na Universidade⁶⁰. O programa desenvolvido pelo Itamaraty, com parceiros, perdura até

⁵⁹ Portaria n.1156/2001 (MJ); Portarias nº 202/2001 e n. 25, de 21 de fevereiro de 2002 (MDA); Portaria n. 484, de 22 de agosto de 2002 (Minc). Segundo Silveira (2009), foi deflagrado processo licitatório no STF para contratação de prestadores de serviços com previsão de reserva de vagas de 20% para negros – dezembro/2000.

⁶⁰ Respectivamente instituídos pelo Protocolo de Cooperação de 23 de março de 2002, (celebrado entre Ministérios da Ciência e Tecnologia, Justiça, Cultura e Relações Exteriores) e pela Medida Provisória nº

hoje, oferecendo bolsa para que candidatos à carreira diplomática possam congregam condições para preparação para os exames de ingresso na carreira. 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; FERREIRA, 2012). Ambos programas primavam pela igualdade de oportunidades, perspectiva central nesta 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.

A partir de Durban, foram criadas ou potencializadas 16 instâncias governamentais voltadas ao combate ao racismo e discriminação em 16 países da América Latina e Caribe. Também foram realizadas diversas atividades de acompanhamento de suas resoluções. Foram criados novos espaços para o tema no sistema ONU, como o Grupo de trabalho de especialistas sobre afrodescendentes ou a Unidade Anti-discriminação – cujo acompanhamento dos desdobramentos da Declaração e Programação de Ação de Durban acabaram 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 pautado⁶¹. Theodoro (2018) destaca que, embora as iniciativas desenvolvidas por FHC não tenham logrado muito êxito, trazem

63 de 26 de agosto de 2002 (depois Lei nº 10.558 de 13 de novembro de 2002).

⁶¹ Tema pautado também por outros candidatos (SANTOS; MORENO; BERTÚLIO, 2011).

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 no Fernando Henrique e esse discurso vai pautar a eleição seguinte [...]. Esse discurso vai fazer como o Movimento Negro comece a chegar nas pessoas, falem: e aí, ações afirmativas, vai fazer ou não vai, etc? E PT 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, 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; 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 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 (PT, [s.d.], p. 13).

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 (PT, [s.d.], p. 13).

Inocêncio (2018) reafirma a importância da eleição de Lula para a temática, devido à prévia incorporação do tema racial no PT. O PT já vinha, desde a década de 1980, estabelecido 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; SILVA, 1990). No entanto, essa inserção da questão racial no governo não foi imediata e consensual.

Bom, eu não posso dizer genericamente, mas, por exemplo, dentro do Partido dos Trabalhadores tinha uma comissão, que era comissão de negros do Partido dos trabalhadores. Essa comissão trabalhou durante muitos anos, nos anos 80 nos anos 90. Então dentro do partido existia um acúmulo. Além de que existiam vários afiliados ao partido que também eram filiados das entidades negras. O MNU, por exemplo, existiam vários ativistas que eram do MNU que eram, por exemplo, do PT. Logo quando chega ao poder, vem toda essa, 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 partido dos trabalhadores, mas eu acompanhei o processo; então a gente se deu conta. (INOCÊNCIO, 2018).

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, de modo secundário aos movimentos tradicionais, como o estudantil e sindical (LEITÃO; 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, o que 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; ALVES, 2016, 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 Ieda Leal, coordenadora nacional do MNU, 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 (SOUZA, 2018).

5.3.1. Análise: atores, contexto e instituições

Nesse primeiro período em análise, verifica-se 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 ampla 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 abaixo.

Quadro 18 – Mecanismo causal: pressão internacional

Mudança institucional	Mecanismo: pressão internacional (Durban)	Condições necessárias	Condições anteriores
<ul style="list-style-type: none"> • Plano Nacional de Ações Afirmativas • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Protesto negro interno fortalecido 	<ul style="list-style-type: none"> • Redemocratização, inserção do movimento nas eleições (década 1980), partidos e sindicatos • Reapreciação do mito da democracia racial e retomada dos estudos raciais • Protesto negro (ex. 100 anos de abolição, pré-constituente e Marcha Zumbi)
		<ul style="list-style-type: none"> • Fim do apartheid e redirecionamento da política internacional 	
		<ul style="list-style-type: none"> • Protagonismo brasileiro na Conferência de Durban 	

Fonte: Elaboração própria.

a) 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, 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 atuaram 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 serem analisadas a seguir (contexto e instituições).

Quadro 19 – Mudança institucional – período 1: atores subversivos

Atores	Não buscam preservar as instituições	Cumpram as regras da instituição
Movimento negro	Intenso movimento para promover mudanças institucionais e conquistar novo <i>status</i> 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).

Fonte: Elaboração própria. P1: período 1.

b) Contexto

Em relação à variável de contexto, concentrando-se nos vetos internos à mudança institucional, neste 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 havia sido 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 federal⁶². 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; CAMPOS, 2013). Entre 2002 e 2003, 18 municípios e o

⁶² Como na questão das cotas nas universidades, conforme analisa Silva (2018).

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 4228/2002) (VOLPE; SILVA, 2016). Essas iniciativas, tanto no nível federal como subnacional, iriam gradualmente alterar e pressionar as instituições no que tange à questão racial⁶³.

Quadro 20 – Mudança institucional – período 1: 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 nos anos 2000 a 2002, tanto que as que foram executadas, acabaram sendo 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

Fonte: Elaboração própria. P1: período 1.

c) Instituições

Em relação à variável das instituições, não houve uma 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, 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 em alto nível governamental, houvesse 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 informal⁶⁴ a orientar as crenças sobre políticas públicas e raça e permitindo pouca margem para interpretações diversas. Como será analisado no capítulo seguinte, embora reconhecido, o racismo não raro era atenuado no nível discursivo, o que conduz se não ao imobilismo, mas à atenuação também das medidas a serem implementadas.

Por um lado, a mudança institucional, neste período, aconteceu aos poucos, pela

⁶³ 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.

⁶⁴ Originariamente, consideram-se apenas instituições formais.

inserção de novos programas e instâncias, de pequena, mas simbólica expressão, que não conflitavam necessariamente com as interpretações das normativas vigentes, apesar de serem 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 21 – Mudança institucional – período 1: 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 a raça se restringia a 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 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 sequer foram implementadas.

Fonte: Elaboração própria. P1: período 1.

Por fim, pode-se considerar que este 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. A figura a seguir procura resumir o processo de mudança institucional até este momento.

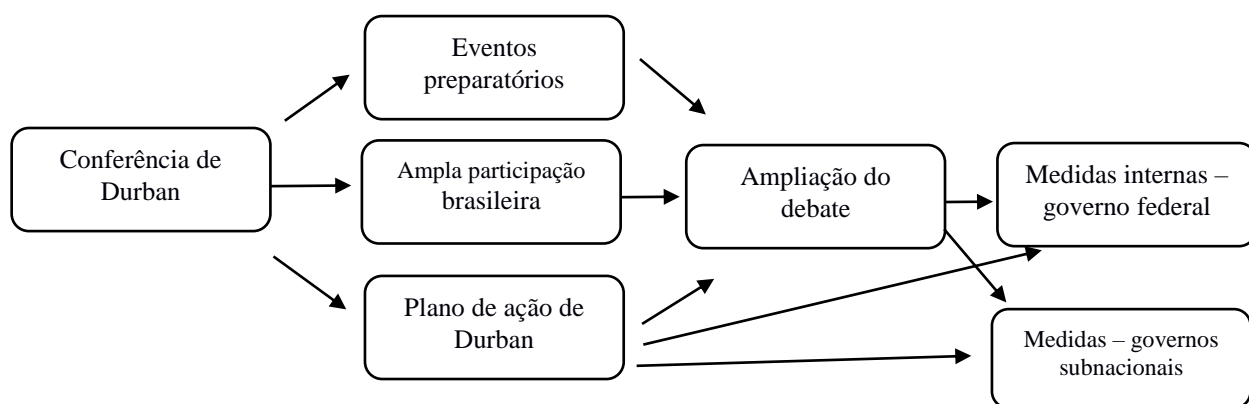
Figura 9 – Trajetória da mudança institucional – período 1

Modelo 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)

Fonte: Elaboração própria.

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”), baseado na análise do mecanismo causal principal em atuação no período.

Figura 10 – Trajetória da política de igualdade racial – mecanismo causal principal - 2000 a 2002 (pressão internacional)



Fonte: Elaboração própria.

5.4. Período 2 – Institucionalização da Política (2003-2009)

De 2003 a 2009: Criação da Seppir. A criação de uma estrutura organizacional dentro do governo federal marca a institucionalização da proposta de igualdade racial.

Essa fase tem como marco a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (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 como mecanismo residual na promoção de mudanças (por meio dos compromissos assumidos em Durban e dos eventos de revisão de conferência)⁶⁵. Entre os elementos que compõem este tensionamento institucional, está a criação da Seppir, a intensificação do ativismo institucional e do arremetimento 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 ampliar a promoção da igualdade racial de forma transversal no governo brasileiro. No entanto, como mencionado, a Seppir não foi estruturada juntamente com os demais órgãos do governo federal. Somente em março de 2003, esta 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 Theodoro (2018),

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 01 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 manda-chuva 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

⁶⁵ Conferência de Revisão de Durban (Genebra, abril de 2009), Encontro de Alto Nível da Assembleia Geral no 10º aniversário da Declaração e Plano de Ação de Durban (Nova Iorque, setembro de 2011).

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 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 de 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, padeciam 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 Ministério da Justiça. Além disso, não dispunha de quadro funcional próprio, uma vez que 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 (SEPPIR, [s.d.]).

A despeito dessas fragilidades, Eduardo Gomor, analista de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento, salienta que a criação da Seppir traz um espaço para atuação da questão racial dentro do governo, o que é um diferencial para 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 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. (CARDOSO, 2018)

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 (BARBOSA, 2018).

A criação de um órgão a partir de demanda do movimento social e sua estruturação com membros desta origem pode ser interpretada como um processo de cooptação. Todavia, ao analisar o processo de formação da Seppir, Gomes e Alves (2016, p. 398) 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 é 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.”

Para Jaccoud e outros (2009), apesar da importância da criação da Seppir, seus primeiros anos não representaram avanços significativos, uma vez que nem adensou as políticas já existentes no governo anterior, muitas abandonadas, nem conseguiram 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 Conapir (Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial).

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 (2018), ex assessora internacional da Seppir, 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 onde 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...(NAVES, 2018).

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 por 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. Isto permitiu, ao menos, maior possibilidade de escuta da temática racial. Cabe destacar que o PT tinha estruturas internas dedicadas ao tema racial, bem como havia pautado-o em seu programa de governo, a despeito de não ser um tema consensual no partido. Nessa direção, Maria Inês (2018) salienta que a presença de pessoas comprometidas com a luta contra as desigualdades dentro do governo, mesmo que não conscientes inicialmente da questão racial, foi o diferencial para implementação das 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 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 são pessoas 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. [...]. 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... pra 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! (BARBOSA, 2018).

Além desses fatores, a ampliação dos mecanismos de participação social neste período parece ter contribuído para 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 do Ipea (2010) analisa a ampliação do processo de participação social nos últimos anos. Foram desenvolvidas 55 conferências nacionais durante os dois mandatos do presidente Lula, enquanto que, durante os dois mandatos do presidente FHC foram apenas 17. O aumento da participação social também pode ser verificado no número de conselhos de políticas públicas criados: 15 nos dois mandatos de Lula e sete nos mandatos 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 (SEPPIR, 2015)⁶⁶.

Nesse período, cabe ressaltar a inserção inédita da temática racial no Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Em que pese o formalismo e a insuficiência de um instrumento como o PPA em aglutinar todas as ações do governo, constitui ainda um dos principais instrumentos de organização do governo, 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 resistência à temática, limitou 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

⁶⁶ A exemplo do Comitê consultivo da nacional da IV Conferência Nacional infanto-juvenil pelo meio ambiente, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Comitê de articulação e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (SEPPIR, 2015)

respeito aos objetivos do PPA. Pode-se dizer que até 2014, período limite de análise desta pesquisa, este 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. (Silva, Cardoso e Silva, 2014, p. 31).

Quadro 22 – Igualdade racial nos Objetivos do PPA

Ano	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 (BPS 21). Elaboração própria.

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 como eixos estruturantes de desigualdades, como gênero e raça (SILVA; CALMON, 2017).

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, esta 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 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, esta 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 ganhou bastante atenção com a implementação da Seppir foi a questão quilombola. Foi criado um grupo de trabalho interministerial e, a partir desse comitê, foram desenvolvidas diferentes iniciativas para esse segmento populacional. Além de ações voltadas à segurança alimentar, acesso a água e energia, educação e saúde, foi estabelecida normativa para garantia da titularidade da terra às comunidades quilombolas, como preceitua o Art. 68 da Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. Com a publicação do Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003, que estabelece os trâmites para titulação das terras quilombolas, esta política avançou e foi criado o Programa Brasil Quilombola (SEPPIR, [s.d.]).

Outro feito inovador no período, cuja primeira ação antecedente mesmo à criação da Seppir, trata-se da Lei nº 10.639/2003, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (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 (Lei nº 10.639/2003)

Posteriormente, esta 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 para a Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-

Brasileira e Africana. Esta normativa representou uma demanda histórica do movimento negro, que considerava a disputa do discurso sobre o negro e sua participação na formação nacional como fundamental tanto para alteração do imaginário social depreciativo e racista sobre o negro, bem como para 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)⁶⁷ em 2005 e, em maio de 2009, o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

Além dessas, uma série de ações foi desenvolvida nesse período, como elencado abaixo (SEPPIR, [s.d.]). Cabe destacar que se apresenta aqui uma relação não exaustiva de ações, políticas e programas voltadas 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, desdobram-se uma série de iniciativas, cuja apreciação detalhada, realizada por outros estudos, é indicada em nota de rodapé, quando possível.

Quadro 23 – Ações do governo federal na área de igualdade racial (2003-2009)

Ano	Descrição
2003	Instituída Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (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 Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (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, 27 de maio de 2004, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir).
	Enviado para Congresso Projeto de Lei sobre cotas no ensino superior. ⁶⁸

⁶⁷ Instituída pela Portaria MEC nº 4.542, de 28 de dezembro de 2005.

⁶⁸ Como destaca Seppir (2003-2006), “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, segundo os dados do IBGE. Essa formulação foi síntese do trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) coordenado pelo MEC e pela Seppir em 2003. Baseou-se na análise dos projetos de lei que tramitavam na Câmara Federal”.

	Criado Programa Universidade para Todos (ProUni), voltado à concessão de bolsas de estudo em entidades privadas, pela Medida Provisória n. 213, convertida na Lei 11.096/2005, que estabelece percentual de bolsas de estudo destinado a política afirmativa para negros e indígenas (art. 7, II) ⁶⁹ .
	Criado Programa Afroatitude, por iniciativa do Ministério da Saúde em parceria com o Ministério da Educação, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Seppir.
	Alterado Programa Financiamento Estudantil (FIES), para estipular acréscimo de 20% no índice de classificação de estudantes negros, aumentando suas chances. (“ESTUDANTE negro tem vantagem no Fies”, 2004)
	Criada Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho, por decreto presidencial sob coordenação do MTE em 20 de agosto de 2004, voltada a implementação da Convenção 111 da OIT, na forma de políticas de promoção da igualdade e de combate à discriminação
	Publicada Portaria nº 1678/GM/MS, de 13 de agosto de 2004, estabelecendo nova institucionalidade para a Política de Saúde da População negra.
2005	Realizada 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (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 a deceleração racial nas escolas. ⁷⁰
	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 da População Negra 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. (SEPPPIR, [s.d.])
	Realizada 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 6040/2007, que incluiu as comunidades de terreiro no horizonte das políticas públicas do governo brasileiro
2008	Lançados editais dos programas Planseqs do Trabalho Doméstico e Plano Nacional de Comércio e Serviços para Profissionais Afrodescendentes (Planseq/Afrodescendente), planos sequenciais de qualificação profissionais 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).

Fonte: Elaboração própria.

Nesse período, verificou-se relevante, ainda que tímida, difusão subnacional da política. Com um contraparte federal, estados e municípios ampliaram tanto a adoção de

⁶⁹ Em substituição ao Projeto de Lei nº 3.582, em maio de 2004.

⁷⁰ A medida gerou muita polêmica, mas, conforme destaca Seppir (2003-2006), apenas 18,1% dos alunos não responderam ao quesito. Como reforço, foi ampla divulgação sobre a importância da coleta de dados relativa à identificação étnico-racial nas escolas

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 (405) ou de políticas para mulheres (223) com programas e ações destinadas à promoção da igualdade racial, além 1.953 municípios com capacitação de professores na temática de raça e etnia, conforme dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE (IPEA, 2011)⁷¹.

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 aquele 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 raciais⁷².

A medida foi seguida pelas universidades estaduais da Bahia (Uneb) e Mato Grosso do Sul (UEMS). Já em 2004, a Universidade de Brasília (UnB) consolidou-se como a primeira instituição federal de ensino superior com cotas, neste caso, especificadamente para negros. Em 2012, havia 129 IES com algum tipo de ação afirmativa, em 535 cidades, dentre as quais 51 eram universidades federais e 52 IES tinham programas com cotas ou sub-cotas 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, municipais, ou por decisão dos respectivos conselhos universitários ⁷³ (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013;

⁷¹ Não é possível atualizar esses dados, pois sua coleta se deu em um suplemento especial, encomendado pela Secretaria de Direitos Humanos.

⁷² Leis nº 3524, 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.

⁷³ Analisando-se apenas as universidades, 77% das 70 que adotavam ação afirmativa até 2010, o fizeram por meio de deliberação de seus respectivos conselhos universitários. Citados por (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013), Paiva e Almeida (2010) 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; CAMPOS, 2013).

HERINGER; FERREIRA, 2012; INCTI, 2012).

Como resultado de um Grupo de trabalho interministerial, o governo apresentou uma proposta de cotas nas universidades, por meio do Projeto de Lei nº 3.627/2004. No entanto, como pontuam Feres Jr, 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 Ministério da Educação (MEC), foi apresentada pelo então ministro, Tarso Genro, uma proposta alternativa: um programa de bolsas em universidades particulares, em troca de renúncia fiscal. O Programa Universidade para Todos foi criado neste mesmo ano, por meio de medida provisória nº. 213, de 10/09/2004, convertida posteriormente na Lei nº 1.096, de 13/01/2005. 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 esta 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; FERREIRA, 2012, 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 as mesmas 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 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 Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), identificou, entre 2001 e 2011, 983 textos sobre ações afirmativas publicados na Folha de São Paulo e 1.054, no jornal O Globo (CAMPOS; 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 utilizasse 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; FERES JÚNIOR, 2013, p. 4–5).

Embora, segundo os autores, a Folha de São 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), neste 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 a seguir apresenta os principais argumentos levantados no debate:

Quadro 24 – Principais argumentos dirigidos às ações afirmativas com critério racial

Contrários	Favoráveis
A identidade nacional é incompatível como medidas “raciais”, importadas dos EUA, 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 que foram 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; FERES JÚNIOR, 2013) (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013), (SILVA, 2017) e posições extraídas de Manifestos contra e a favor das cotas (Anexo 1).

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 quatro estados e 46 municípios. Posteriormente, indicando apenas as normas vigentes, Ferreira (2017) consolida informação de medidas similares em sete estados e 44 municípios. No entanto, o debate sobre cotas no serviço público só vai ganhar mais notoriedade quando atinge o nível federal.

5.4.1. 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 quer pela atuação da Seppir, pela 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.

Neste 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 25 – Mecanismo causal: tensionamento institucional

Mudança institucional	Mecanismo: tensionamento institucional	Condições necessárias	Condições anteriores
<ul style="list-style-type: none"> • 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 sensibilizadas) 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 importante em políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Ativistas institucionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Seppir • Fortalecimento do movimento negro
		<ul style="list-style-type: none"> • Aliados institucionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Novo governo e aliados institucionais • Pauta racial no PT
		<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação da participação social 	<ul style="list-style-type: none"> • Novo governo e ampliação dos espaços de interlocução social
		<ul style="list-style-type: none"> • Diretriz de Transversalidade nas políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Novo governo • Pauta de direitos sociais

Fonte: Elaboração própria.

Nesta fase, destacam-se os ativistas institucionais. Os ativistas institucionais podem ser considerados como militantes sociais que passaram a atuar na estrutura

estatal (LEITÃO; SILVA, 2017). Dentro deste grupo, pode-se identificar tanto os oriundos do movimento negro como 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 micro estratégias em seus postos de trabalho, caracterizando o que Mahoney e Thelen (2010) chamam de atores subversivos.

Tal como Gomes e Alves (2016), 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 este tipo de participação se constituiu em estratégia de mudança institucional

Sustenta-se que, através do ativismo institucional oportunizado por esta inserção, ativistas e OMSs [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; SILVA, 2017, p. 317).

Estes autores desenvolvem uma matriz com tipos de relação entre movimentos sociais e Estado, com eixos relativos à relação institucional e não institucional e 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, ao contrário de imiscuir 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 das marchas e protestos que ocorreram no período (1970 a 1990).

Quadro 26 – Matriz dos tipos de relação entre Estado e Organizações Sociais

	Institucional	Não institucional
Conflitiva	Tensionamento institucional	Confrontação
Não conflitiva	Enquadramento institucional	Colaboração

Fonte: (LEITÃO; SILVA, 2017, p. 319)

Verifica-se que este padrão de tensionamento institucional permaneceu no período analisado por esta tese, 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 o *status* de secretaria especial, o conflito interno para desenvolvimento das políticas de igualdade racial com critério racial, bem como pela adoção de 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. Apesar 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 (quadro 26) 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, o que, por fim, resultou 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 Negras⁷⁴. 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.

Os entrevistados para esta pesquisa apresentaram alguns episódios que podem

⁷⁴ Manifestação promovida por organizações de mulheres negras, reunindo 50 mil pessoas em Brasília. Marcha das Mulheres Negras, contra o racismo e a violência e pelo bem viver (MARTINS, 2017).

ser ilustrativos do tensionamento institucional. Por exemplo, como já citado, Mario Theodoro (2018), na ocasião (2003), pesquisador do Ipea, narra o esforço intragovernamental para que a Seppir fosse criada com status de ministério:

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, pra 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.

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.

Sabemos que existe uma fragilidade institucional para estas políticas dentro do Estado brasileiro e a gente quer então forçar que o Estado brasileiro, por outras formas, seja pressionado a implementar essas políticas. Isso foi uma aposta. [...] O próprio Estado brasileiro, não o governo, o Estado brasileiro, nós que carregamos o piano, estamos tentando colocar os ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas] 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. (GOMOR, 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 neste período e por meio de assento em conselhos de políticas, possibilitou maior infiltração do tema em outras políticas governamentais.

a) Atores

Considerando a trajetória até este período, o papel dos principais atores pode ser resumido abaixo:

Quadro 27 – Mudança institucional – período 2: atores

Atores	Não buscam preservar as instituições	Cumprem as regras da instituição
Movimento negro	Intenso movimento para conquistar novo <i>status</i> 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.

Fonte: Elaboração própria. P1: Período 1; P2: Período 2.

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 instituições de ensino superior e no serviço público em nível subnacional teve papel destacado na mudança da macro-política. Os debates e conflitos instaurados em estados, municípios e instituições de ensino superior levaram a adoção de políticas de ação afirmativa em 129 IES públicas⁷⁵ até 2012 (INCTI, 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.

b) 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)

⁷⁵ Segundo Sinopse da Educação Superior do INEP (INEP, 2012), em 2011 havia 284 IES públicas, sendo 103 federais. Entre estas, 129 IES aplicavam ação afirmativa, sendo 86 federais (51 universidades e 35 institutos) (INCTI, 2012).

passou a ser discutido em praticamente todas as instituições públicas de ensino superior 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 (2012, 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
- 4 - e 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 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, conseqüentemente, a partir do ano 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: (1) 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; (2) 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 (3) 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 [...]

O episódio dos “manifestos dos intelectuais e artistas” ilustra bem essa polarização e a amplitude do debate. Em resposta à tramitação dos PL do Estatuto da

Igualdade Racial e das cotas na universidade (PL nº 3.198/2000 e PL nº 73/99), 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 deste 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 (Anexo 1). 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"⁷⁶, e mais uma vez reafirmar posição contrária à medida. Em 2008, novo manifesto foi entregue ao presidente do STF. Como destacam Sales, Moreno e Bertúlio (2011, p. 23) havia intenso veto ao sistema de cotas e ao Estatuto da Igualdade Racial, que tramitava desde o ano 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, conseqüentemente, também era desfavorável ao Estatuto da Igualdade Racial. A prensa 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; 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, 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.

⁷⁶ Divisões Perigosas: Políticas Raciais no Brasil Contemporâneo. Fry P, Maggie Y, Maio MC, Monteiro S, Santos RV. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira; 2007. 363 pp.

Quadro 28 – Mudança institucional – período 2: 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 nos anos 2000 a 2002, tanto que as que foram 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	Amplio combate midiático às cotas raciais, com muito menor repercussão (e até mesmo apoio parcial) às cotas sociais.

Fonte: Elaboração própria. P1: Período 1; P2: Período 2.

c) 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. 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 foram impetradas contra as políticas de cotas nas universidades e serviço público, não apenas por indivíduos que se sentiram prejudicados em alguma disputa, mas também por organizações, como Ministério Público em nível estadual e partidos políticos (VOLPE; SILVA, 2016). De modo especial, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº186, impetrada no STF, pelo Partido da Frente Liberal (atualmente Democratas), contra a política de cotas na Universidade de Brasília foi a síntese dessa disputa e marcou sobremaneira os rumos das políticas de igualdade racial no país.

Quadro 29 – Mudança institucional – período 2: 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 a raça se restringia a 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 sequer foram implementadas.

Fonte: Elaboração própria. P1: Período 1; P2: Período 2.

A trajetória deste segundo período (2003 a 2009) consolida o processo de mudança institucional gradual e transformativa. Dez anos antes das primeiras ações afirmativas em instituições de ensino superior ou mesmo da criação da Seppir era inimaginável 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, à medida que 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 serem 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 instituições de ensino superior se adensou e os prognósticos catastróficos não se verificaram, a medida pareceu inevitável, tanto em nível de cada uma das instituições e, não tardaria, 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 destacaram Daflon, Feres Jr. e Campos (2013), os alunos de escola pública passaram a ser os mais beneficiados com a medida. Ainda nas instituições com ações afirmativas para negros, em geral, estas estavam submetidas a algum critério social. Ao final, foi essa configuração que prosperou no desenho federal da medida.

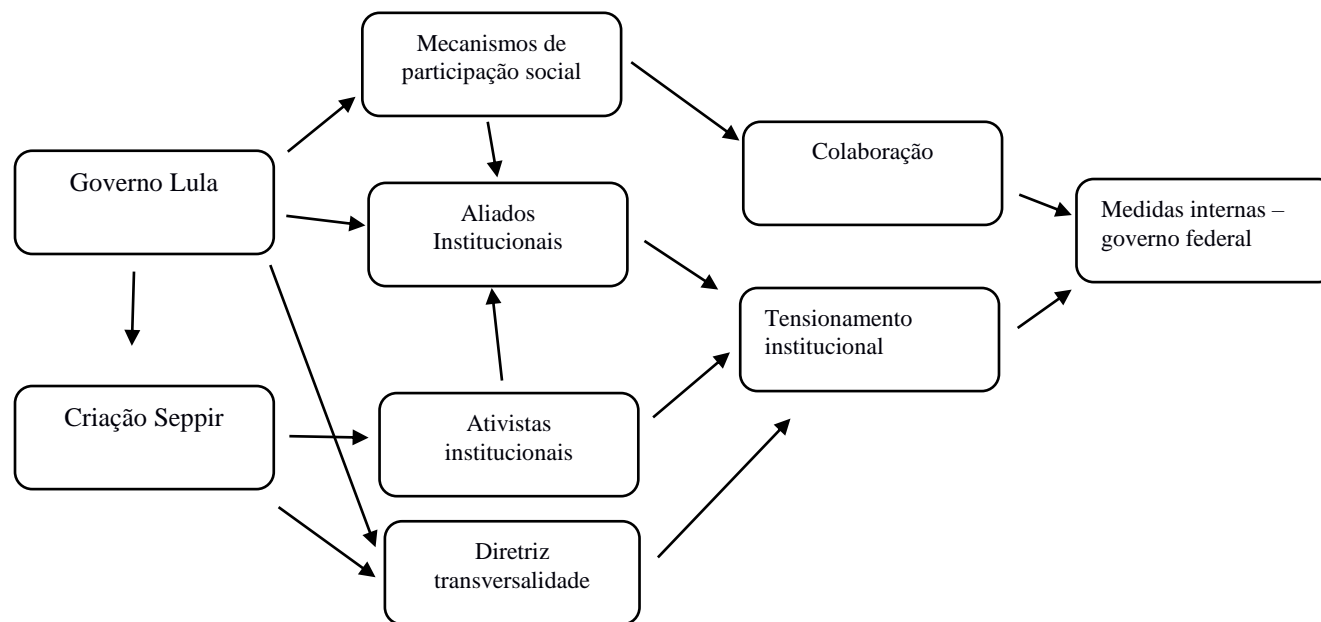
Além desta conversão “social” das ações afirmativas, as fraudes no sistema de cotas e a falta de monitoramento das novas normativas (e falta de cogência de parte delas) precipitaram uma mudança por conversão na trajetória das políticas de igualdade racial, concomitante com a mudança em camadas, o que será aprofundado no próximo período. As figuras a seguir 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.

Figura 11 – Trajetória da mudança institucional – período 2

Modelo Mudança gradual e transformativa			Características da instituição alvo	
			BAIXO Nível de Discrecionari edade na Interpretação/Implementação	ALTO Nível de Discrecionari edade na Interpretação/Implementação
Características do contexto político			Mito da democracia racial/ Concepção de política pública baseada na meritocracia e igualdade de oportunidades. Problema social x racial	
	FORTE poder de veto	Resistência “tácita” da burocracia/ Resistência acadêmicos e mídia	MUDANÇA EM CAMADAS. (ATORES SUBVERSIVOS)	MUDANÇA À DERIVA/ PARASITAS (ATORES SIMBIONTES)
	FRACO poder de veto		MUDANÇA DESLOCAMENTO POR (ATORES INSURRETOS)	MUDANÇA POR CONVERSÃO (ATORES OPORTUNISTAS)

Fonte: Elaboração própria.

Figura 12 – Trajetória da política de igualdade racial – mecanismo causal 2003 a 2009 (Tensionamento Institucional)



Fonte: Elaboração própria.

5.5. Período 3 – Consolidação da Política (2010 a 2014)

Estatuto da Igualdade Racial. Decisão do STF sobre as cotas raciais na UNB. Sedimenta a legitimidade do critério racial como critério de políticas públicas

Neste 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 Universidade de Brasília. Neste período, verifica-se também que a mudança institucional continua a ser promovida 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 10 anos de tramitação no Congresso Nacional, a partir de Projeto de Lei do Senador Paulo Paim, em 20 de julho de 2010, foi sancionada a Lei nº 12.288, que estabelece o Estatuto da Igualdade Racial. Com prazo de 90 dias para entrar em vigor, o Estatuto 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 do 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 Políticas de 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 à forte pressão realizada por intelectuais e boa parte da grande mídia contra a versão mais elaborada do documento, aprovada em 2005, à falta de apoio do PT e da base aliada na defesa desse texto, e à insuficiente articulação e pressão do movimento negro durante todo o processo, além da pouca presença de parlamentares negros e, dentre esses, 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; BERTÚLIO, 2011, p. 50)

Por exemplo, a proposta de cota no serviço público só viria a ser acatada anos depois 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 abaixo:

Quadro 30– 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
<i>Financiamento e gestão da política</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Indenização pecuniária para descendentes afro-brasileiros. – Criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial. – Previsão de recursos orçamentários nos diversos setores governamentais. 	<ul style="list-style-type: none"> – 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 Sistema Nacional de Igualdade Racial. – Monitoramento e avaliação da eficácia social das medidas previstas no Estatuto.
<i>Sistema de cotas</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Estabelecimento de cota mínima (20%) para preenchimento de: – cargos e empregos públicos em nível federal, estadual e municipal; – vagas em cursos de nível superior; – vagas relativas ao financiamento estudantil (Fies); – vagas nas empresas com mais de 20 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 empresa com mais de 20 empregados e com participação mínima de 20% de negros. – Fixação de meta inicial de 20% de vagas reservadas para 	<ul style="list-style-type: none"> – 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.

negros em cargos em comissão do serviço público federal. – Incentivo para que as instituições de ensino superior incluam alunos negros nos seus programas de mestrado, doutorado e pós-doutorado.	
<i>Saúde</i>	
– Definição do racismo como determinante social da saúde. – Pactuação da política nas três esferas de gestão do SUS. – Prioridade na Política nacional de Saúde integral da População negra (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.
<i>Dados desagregados</i>	
– 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.
<i>Meios de comunicação</i>	
– Estabelecimento de mínimo de 25% de imagens de pessoas afrodescendentes na programação veiculada por emissoras de TV. – Estabelecimento de mínimo de 40% de participação de negros nas peças publicitárias veiculadas na TV e cinema.	– Inclusão de cláusulas de participação de artistas negros nos contratos de caráter publicitário na Administração Pública Federal.
<i>Justiça e direitos humanos</i>	
– 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.
<i>Quilombolas</i>	
– 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, 2012a, 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 governista⁷⁷ 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:

⁷⁷ Os autores relatam o apoio fundamental do então Senador Antônio Carlos Magalhães e seu grupo político, bem como de José Sarney e Roseana Sarney, explicitado de público pelo Senador Paulo Paim, proponente do Estatuto, em discurso quando da aprovação do texto no Senado, em novembro de 2005 (SANTOS; MORENO; BERTÚLIO, 2011, p. 28). Por sua vez, destacam que, embora a base governista fosse bem maior na Câmara, nesta casa foram permitidas alterações que prejudicaram a consistência e abrangência do projeto que retornaria ao Senado. Quando o projeto voltou a Senado, após a morte de Antonio Carlos Magalhães, seus oponentes na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), antes “intimidados” por esta liderança, puderam lançar cruzada contra o projeto, como foi o caso do então senador Demóstenes Torres.

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 Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e, para resumir, na “Primeira Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial” (Conapir), convocada pelo presidente Lula para o ano de 2005 [...] (SANTOS; MORENO; BERTÚLIO, 2011, p. 30).

Como destacou Silva Júnior (2018), o Estatuto foi a primeira normativa que trata efetivamente de direitos para a população negra. Esta seria a consolidação de uma fase de promocional de igualdade racial, em contraste com os períodos eminentemente repressivos ou culturalistas. Quando esteve na gestão da Seppir, embora tenha encontrado desconhecimento sobre o tema, Theodoro (2018) 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 anexe 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? (THEODORO, 2018).

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 tornaram o normativo uma política “carismática”, no 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.

Neste 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 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186⁷⁸, que questionava o sistema de cotas implementado na Universidade de Brasília (UnB).

⁷⁸ Em 2010, houve uma audiência pública no STF com representantes do governo, das universidades, associações profissionais e acadêmicos, favoráveis e contrários à medida. Este evento e o encaminhamento do julgamento foi amplamente divulgados e ampliou o debate público sobre o tema.

O mais importante é que a decisão validou o critério racial como instrumento de política pública, dando à Constituição Federal 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, p. 21-22).

Com o Estatuto e a chancela do STF sobre o critério racial, outras ações afirmativas se 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 Biblioteca Nacional (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 CurtaMetragem – 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 instituições de ensino superior e no serviço público, respectivamente Lei nº 12.711/2012 e Lei 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 do PL nº 180/2008, ao qual foi apensado o PL nº 3.627/2004, que foi 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 Ministério da Educação (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. Dentre estes, 50% das vagas ficam reservadas para indivíduos de baixa renda⁷⁹ e para indivíduos pretos, pardos, indígenas (e posteriormente acrescentado pessoas

⁷⁹ Estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

com deficiência⁸⁰), 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 matrículas⁸¹; 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. Embora seja muito relevante a entrada de pessoas negras no ensino superior federal, diante de tais números, cabe ponderar que este não é o efeito isolado da medida. Os debates sobre a questão racial e as cotas permearam as universidades por, no mínimo, uma década até a aprovação desta lei federal. Como dito, diversas instituições de ensino superior já haviam adotado esta 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, nos governos, promovendo salutar desvelamento de um tema tratado como tabu em tempo não muito distante. Dentro das universidades, debates, disciplinas e produção acadêmica tratou 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 pretende 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, esse seja um dos maiores ganhos de medidas como esta. Nesta direção, Santos, Cavalleiro e Barbosa (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

⁸⁰ Lei 13.409/2016.

⁸¹ Dados de 2014, em um total de 7.828.013 matrículas, segundo INEP. Graduação presencial e à Distância. Sinopse Estatística da Educação Superior 2014 (Atualizado em 07/05/2015). Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em 13 abr 2018.

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 já 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, por sua vez, que nunca tinha aprovado cotas, 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 quatro 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 (PL) para reserva de vagas para ingresso na administração pública federal, durante a abertura da III Conferência Nacional de Políticas de Igualdade Racial (Conapir). Na justificativa, assinada pelas ministras da Casa Civil e da Igualdade Racial, Eva Chiavon e Luiza Bairos, há referência tanto ao Estatuto da Igualdade Racial como ao julgamento da ADPF 186. Com efeito, o PL é apresentado como regulamentação do art. 39 do Estatuto⁸² (Lei nº 12.288/2010), o que mostra a importância dessas normativas para expansão das políticas de igualdade racial.

Ferreira (2017) detalha a tramitação da Lei de cotas no serviço público. Ainda que o PL 6.738/2013 tivesse recebido emendas de plenário na Câmara dos Deputados (sete), 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, apresentado

⁸² 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.

pelo Deputado Pastor Eurico (PSB/PE). 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 18/03/2015; e no Conselho Nacional de Justiça, por meio da Instrução Normativa nº 63, também de 18/03/2015. Por sua vez, o Ato Conjunto nº 2 de 22/04/2015, institui a medida no Tribunal Superior do Trabalho e no Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Por fim, a Resolução nº 203 de 23/06/2015 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 essas com percentual de 20% de reserva de vagas (FERREIRA, 2017). Esta 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. (PLENÁRIO..., 2017, p. 1). 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 a partir da Constituição Federal de 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 1332/1983⁸³. Nesta ocasião, esta importante liderança do movimento negro, então deputado pelo PDT/RJ, propunha ações compensatórias para participação mínima de 20% de homens e 20% mulheres negras em todos os escalões do quadro de servidores e funcionários públicos (incluindo Instituto Rio Branco 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, curso de orientação antirracistas nas polícias, entre outras medidas.

Naquela época, contudo, o tema da promoção da igualdade racial não estava no debate

⁸³ Posteriormente, na condição de senador, Abdias do Nascimento reapresentou o projeto na forma do PLS nº 75/1997, que não teve diferente sorte da primeira proposição (FERREIRA, 2017).

público. Tanto as demandas como as propostas estavam mais pautadas no combate à discriminação racial. Por essa razão, avaliam Jaccoud e outros (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 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 186 abrirem campo promissor para aprofundamento das ações afirmativas, a contestação não cessou. Como relatado anteriormente, o Ministério da Cultura lançou, em 2012, quatro editais em parceria com a Seppir, para promover produções culturais realizadas pela população negra⁸⁴. A partir de uma ação popular, os editais foram suspensos por um juiz do Maranhão, sendo apenas liberados meses depois (“Justiça Federal libera Editais Negros MinC/SEPPIR”, 2013; RAMOS, 2013)

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 (PLENÁRIO..., 2017). Na decisão, três pontos foram considerados para avaliar a constitucionalidade das cotas:

- a) a lei baseia-se na promoção da igualdade material,
- b) 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
- c) 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 e nem mesmo as cotas na educação são capazes de eliminar todos os obstáculos que dificultam o ingresso de negros na administração pública (STF, 2017).

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.

Mesmo com a expressa concordância do STF sobre a criação de critérios auxiliares à

⁸⁴ Edital n. 03, de 19 de novembro de 2012, do Ministério da Cultura, Secretaria do Audiovisual; Edital Prêmio FUNARTE de Arte Negra; Edital de Apoio à Coedição de Livros de Autores Negros; e Edital de Apoio à Pesquisadores Negros.

autodeclaração, como comissão de verificação⁸⁵ - tanto no julgamento da ADPF 186 como, posteriormente, no da ADC 41-, a Lei de cotas no serviço público foi aprovada sem esta previsão. Apenas em 2018, foi aprovada normativa que regulamenta esse tipo de procedimento (comissão de heteroidentificação), conforme a Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 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 como um dos principais argumentos contra 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 auto-declaração 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 fraudes (CRUZ, 2016) 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 com os compromissos internacionais do país, que admite a auto-declaração como critério para definição racial. Saddy e Santana (2017), apesar de trazerem imprecisões no histórico das cotas no país⁸⁶, apresentam interessante análise sobre o debate judicial sobre o tema, em que as comissões de verificação podem ser um elemento ratificador da auto-declaração. Contudo, além de assegurada ampla defesa, pode se valer de outros meios de prova, como documentos, genealogia, contexto cultural, para complementar a avaliação. Somente se definida a má fé, as

⁸⁵ Desde que estabelecido o contraditório e preservada a dignidade dos candidatos.

⁸⁶ A exemplo da vinculação da política de cotas à instituição da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) ou à afirmação de que as cotas estavam restritas às instituições de ensino até 2010, quando foram estendidas aos concursos públicos (SADDY; SANTANA, 2017, p. 637).

medidas legais e administrativas poderiam ser acionadas.

Com efeito, a ocorrência de fraudes têm se intensificado a ponto de destacar esforços do Ministério Público Federal (MPF), do governo e das universidades, na tentativa de aperfeiçoamento da política pública (PORTAL_G1, 2018; SEPPPIR, 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 como mudança por conversão (MAHONEY; THELEN, 2010).

Por sua vez, muitas outras ações ainda não conseguiram alcançar um patamar de efetividade, a começar da própria Seppir. Além de atuar com estrutura organizacional deficitária, a Seppir ainda respondia ao Ministério da Justiça em questões administrativas, bem como seguia sem um quadro permanente de servidores, apesar da inclusão de 15 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 promovendo constrangimento das ações previstas. Além disso, a insuficiência de pessoal, diante da ausência de quadro próprio, aliada a alta rotatividade de servidores, a falta de bases locais, obrigando ao deslocamento constante da equipe para celebrar acordos, bem como o trabalho com área nova no âmbito governamental, são apresentados como problemas enfrentados na gestão (SEPPPIR, 2010; SILVA; CARDOSO; SILVA, 2014).

No PPA 2012-2015, 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”. Este esforço para incluir, em uma possibilidade seleta de diretrizes, esse objetivo demonstra a dificuldade para efetivação das normas já existentes para promoção da igualdade racial. Entre as ações propostas para tal finalidade, estão algumas ligadas à efetivação do Estatuto da Igualdade Racial e até mesmo do antigo Decreto nº 4228/2002.

Seguem outras iniciativas desenvolvidas para o período em análise.

Quadro 31 – Ações do governo federal na área de igualdade racial (2010-2014)

Ano	Descrição
2010	Realizado primeiro Seminário Nacional de Educação Quilombola, em Brasília.
2011	Ampliação do Programa Brasil Quilombola para 12 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 criado o “Selo Quilombos do Brasil”, em vistas da certificação de origem de produtos quilombolas.
	Realizada primeira edição do programa Selo Educação para a Igualdade Racial, com vista de reconhecer e difundir boas práticas de escolas e secretarias de educação na implementação da Lei 10.639/03.
2012	Aprovado I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana
	Desenvolvido Plano Juventude Viva, em parceria com outros órgãos, 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 n.º 01 Gab-C.Civil/PR/MP/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"
	Inclusão da temática racial no Programa PróEquidade de Gênero e Raça, da Secretaria de Políticas para as Mulheres.
2013	Realizada III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (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 das Lei de Cotas
	Criado Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias Nascimento para alunos negros e indígenas, beneficiários de programas de ações afirmativas
	Aprovada da 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), 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 Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial - MONITORA Conapir

Fonte: Relatórios de Gestão/Seppir. Elaboração própria.

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%). De iniciativa do deputado Zaqueu Teixeira, trata-se da primeira iniciativa de cotas raciais na pós-graduação, tendo o percentual de vagas reservadas sido elevado no ano seguinte (30%). Posteriormente, dezenas de outras iniciativas similares foram implementadas, quer de forma global para todos os cursos, como na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e

Universidade Federal de Goiás (UFG), ou em curso específicos, como na UnB (direito, sociologia, ciência política, entre outros) (VENTURINI; CAMPOS; RODRIGUES, [s.d.]).

5.5.1. Análise: atores, contexto e instituições

Este último período de análise, de 2010 a 2014, pode ser considerado como o período 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.

Neste 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 a pauta racial. Além deste 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 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 afirmativas⁸⁷; mas, por sua vez, 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 que se organizar internamente para defender a posição da UnB, o que também promoveu convergência em torno da proposta.

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

⁸⁷ O estatuto está repleto de menções “autorizativas” apenas.

Quadro 32 – Mecanismo causal: validação normativa

Mudança institucional	Mecanismo: validação normativa	Condições necessárias	Condições anteriores
<ul style="list-style-type: none"> • Novas políticas de igualdade racial • Reserva de vagas nas universidades e no serviço público em todo 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	<ul style="list-style-type: none"> • Amplo tempo de debate sobre o tema, realização de audiências e consultas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento do movimento negro • Ampliação das experiências de políticas de igualdade racial
		<ul style="list-style-type: none"> • Articulação intra-governamental para defesa das medidas, em especial das cotas nas universidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Novo governo e aliados institucionais • Ampliação dos espaços de interlocução social • Fortalecimento do movimento negro • Ampliação das experiências de políticas de igualdade racial
			<ul style="list-style-type: none"> • Novo governo e ampliação dos espaços de interlocução social

Fonte: Elaboração própria.

No entanto, simultaneamente, outro processo se engendra. Com uma 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 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.

a) 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 186) e diversas outras disputas em níveis locais (administrativas ou judiciais)⁸⁸. A título de ilustração, nesse período, por meio de aliados e ativistas institucionais, são criadas medidas na burocracia para fortalecimento e acompanhamento das políticas de igualdade racial, como as Agendas Transversais, documento orientador do governo federal, que congregava elementos do planejamento (programas, objetivos e metas) e destacava ações para promoção da igualdade racial (entre outras) em diferentes áreas e relatórios de monitoramento e fórum inter-conselhos, 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. Neste 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, viram suas pretensões de restringir ou excluir tais medidas severamente limitadas com o avanço da política de igualdade racial, e 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 aprovação da legislação federal das universidades. A aprovação das ações afirmativas passou a depender da aceitação do critério social, mitigando as cotas raciais exclusivas.

Como destaca Theodoro (2018), em sua atuação como Secretário Executivo da Seppir, viu perecer a possibilidade de uma lei federal que tratasse de cotas apenas racial:

E a política de cotas na nossa concepção da forma que nós concebíamos, ela teria que ser

⁸⁸ Como exemplo, ver disputas em torno de normas estaduais e municipais de reserva de vagas na administração pública (VOLPE; SILVA, 2016).

aberta, como a UnB era. A pessoa negra, ela tem direito as 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, 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 a que esta medida visa enfrentar: o racismo. Embora se reconheça a desigualdade racial, esta 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 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?” (STF, 2012).

Estudos já demonstraram que parte relevante da desigualdade é respondida pela cor ou raça dos indivíduos, mesmo quando controlados outros fatores, com escolaridade e gênero (CERQUEIRA; MOURA, 2013; IPEA, 2005; PAIXÃO, 2010). Ademais, as ações afirmativas não deveriam se confundir com ações de combate à pobreza. É certo que ações de combate à pobreza devem favorecer em maior escala a população negra, sobre-representada neste 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.

No tocante às fraudes, uma série de indivíduos atuam 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.

Um outro conjunto de normas dentro da política de igualdade racial sofreu outra 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 enfrentar uma ofensiva explícita. Nesse sentido, a implementação do Estatuto da Igualdade Racial, como relatou Theodoro (2018), 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 abaixo procura resumir a atuação dos atores na trajetória analisada.

Quadro 33 – Mudança institucional – período 3: 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 IR 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 IR e outras e conselhos de políticas públicas. Atuação junto a processos em curso no parlamento e judiciário (P3)

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.
	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 si 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 ⁸⁹ .
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

Fonte: Elaboração própria. P1: Período 1; P2: Período 2; P3: Período 3.

b) 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/ GO), 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

⁸⁹ Ressalta para aqueles que realmente disputam, com convicção, uma convergência de sua autodeclaração ou a heteroclassificação.

meu objetivo é acudir aos mais pobres, independentemente da sua cor” (SANTOS; MORENO; 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; 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 organizou contra as cotas raciais e que possibilitou grande ardor e amplitude ao debate foram os não beneficiados pela política. Essa reação desvelou o debate sobre o racismo, como indica Ieda Leal (2018):

eu acho que as cotas além da oxigenação e da discussão que gera porque incomoda, porque os brancos na universidade... 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 medidas visam a corrigir aquele 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)

Cumprir 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 a seguir reúne as principais fontes de veto para mudança institucional identificadas ao longo do período em análise.

Quadro 34 – Mudança institucional – período 3: 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 nos anos 2000 a 2002, tanto que as que foram 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.

Fonte: Elaboração própria. P1: Período 1; P2: Período 2; P3: Período 3.

c) 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. No capítulo seguinte, essa análise será aprofundada pela análise dos discursos presidenciais.

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, 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 de basearam no argumento da meritocracia, notadamente casos de candidatos que não teriam êxito no concurso mesmo sem as 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; LIMA, 2014, p. 32).

Por sua vez, a elaboração de normativas para promoção da igualdade racial não raro se pautava a tentativa de aprovação de textos frágeis, que não viesse 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; 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 discricionariedade da norma possibilitou uma mudança por desvio, em que a norma não é alterada, mas segue, em grande parte, negligenciada.

Como avaliam 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 10 (anos) 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 que deve ser perscrutada 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 35 – Mudança institucional – período 3: instituições

Instituições	Discrecionalidade/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 a raça se restringia a 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 sequer foram efetivamente implementadas.
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 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.

Fonte: Elaboração própria. P1: Período 1; P2: Período 2; P3: Período 3.

O movimento de mudança que se intensifica gradualmente nesse período é uma 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 forma carismática e não de modo estruturante no governo federal. A fragilidade desse arranjo é

previsível.

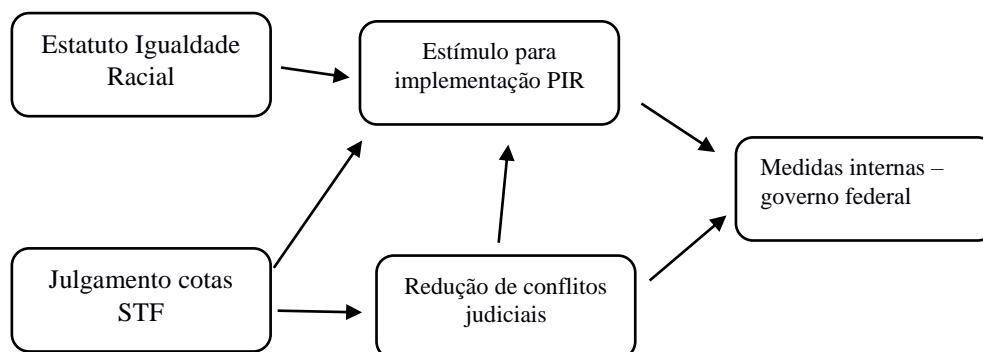
À guisa de conclusão desse período, a figura 13 mostra a trajetória de mudança institucional por que passou o governo federal brasileiro ao longo do período em análise (2000 a 2014). A partir de uma mudança por camadas, verificaram-se caminhos concomitantes a partir das reações à inserção das políticas de igualdade racial no governo federal. Parte das normativas passou processo de conversão social, em que o critério racial é subsumido ou relegado a segundo plano, ou 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 nas figuras adiante.

Figura 13 – Trajetória da mudança institucional – período 3

Modelo Mudança gradual e transformativa			Características da instituição alvo	
			BAIXO Nível de Discrecionariiedade na Interpretação/Implementação	ALTO Nível de Discrecionariiedade na Interpretação/Implementação
Características do contexto político			Mito da democracia racial/ Concepção de política pública baseada na meritocracia e igualdade de oportunidades. Problema social x 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 acadêmicos e mídia	MUDANÇA EM CAMADAS. (ATORES SUBVERSIVOS)	MUDANÇA À DERIVA/ PARASITAS (ATORES SIMBIONTES)
	FRACO poder de veto	Validação normativa. Institucionalização	MUDANÇA DESLOCAMENTO POR (ATORES INSURRETOS)	MUDANÇA POR CONVERSÃO POR (ATORES OPORTUNISTAS)

Fonte: Elaboração própria.

Figura 14 – Trajetória da política de igualdade racial – mecanismo causal 2010 a 2014 (Validação Normativa)



Fonte: Elaboração própria.

6. DISCURSOS PRESIDENCIAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E RAÇA

Por que vivem dizendo prá gente se por no lugar da gente? Que lugar é esse? Por que será que o racismo brasileiro tem vergonha de si mesmo? Por que será que se tem “o preconceito de não ter preconceito” e ao mesmo tempo se acha natural que o lugar do negro seja nas favelas, cortiços e alagados? – (GONZALES, 1984, p. 238)

Este capítulo é dedicado a analisar uma das variáveis do modelo de análise dessa pesquisa: o discurso. No capítulo anterior, foram analisadas as variáveis contexto e instituições, segundo o modelo da mudança gradual e transformativa, e também o papel dos atores no processo de mudança. A partir da articulação entre o neo-institucionalismo histórico (segunda geração) e discursivo, a trajetória do discurso sobre raça e políticas públicas no Brasil mostrou-se elemento essencial para compreender como o governo federal, uma vez que, além dos interesses, as crenças e ideias sobre o tema tendem a exercer papel importante na condução da política.

O discurso de negação do racismo persistiu por muito tempo e, ainda que bastante presente, perdeu hegemonia, em brechas que abriram espaço para mudança institucional significativa no Estado brasileiro, a partir da inserção de políticas públicas de promoção da igualdade racial. Em um país cujos representantes se recusavam a tratar do tema, em que mesmo os setores progressistas não abriam espaço para esse debate, experimentar uma série de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades raciais, entre elas ação afirmativa por meio de cotas em universidades e para ingresso no serviço público, mostra-se como uma mudança transformativa, ainda que gradual (STREEK; THELEN, 2005).

Diante desse cenário, busca-se analisar essa trajetória de mudança a partir da perspectiva do discurso governamental. Procura-se considerar como o discurso governamental, assumido pelos presidentes da República, se comportaram durante esse período, de 2000 a 2014, e como sua análise pode ser articulada para compreensão desse período de mudança institucional.

Considerando o conceito de discurso de Foucault e o enunciado no âmbito do institucionalismo discursivo, procurou-se analisar como o discurso sobre raça e políticas públicas foi formulado no âmbito do governo federal brasileiro no período em análise. Sabe-se que durante décadas mesmo após a abolição da escravidão o governo brasileiro se recusava a admitir que o racismo e a discriminação racial eram marcas estruturantes da sociedade brasileira e do padrão de desigualdades que aí se enraizava. Com efeito, o mito da democracia

racial, como uma construção social que enaltecia a formação nacional por três raças em harmonia, servia aos propósitos tanto de propagar a existência de uma nação que não vivenciou políticas explicitamente segregacionistas, como servia para deslegitimar qualquer demanda por igualdade racial.

Apesar da perene militância do movimento negro, denunciando o racismo e a desigualdade racial, apenas mais recentemente o tema passa a ser objeto de atenção pública e, posteriormente, governamental. A análise empreendida neste capítulo procura mapear o discurso governamental por meio do discurso particular dos Presidentes da República de 2000 a 2014, quais sejam Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Importa esclarecer que se tem ciência de que não há um discurso único no governo federal. Há diferentes visões entre grupos políticos, entre áreas de políticas, entre níveis hierárquicos e dentro de cada um desses espaços. É graças a esses conflitos que a mudança acontece, pela disputa pela imagem da política, pelo saber/poder de determinado campo. No entanto, avalia-se que os presidentes, em seus discursos, tendem a apresentar visões mais consensuais sobre determinadas temáticas, procurando sintetizar tanto as concepções internas ao governo, como ser mais palatável ao escrutínio público, o que, por vezes, pode distorcer suas reais crenças. Em geral, o discurso presidencial é preparado, quer em sua totalidade ou em suas linhas gerais, por assessores que procuram fazer esse balanço. Mesmo no caso em que o governante opta por falar de improviso, seria ingênuo avaliar que o mesmo não faça minimamente esse balanço em suas palavras.

Os discursos escolhidos não foram dirigidos a uma audiência ampla, regional ou nacional, apesar de serem públicos, disponibilizados no sítio da presidência, e passíveis de publicização pela imprensa. Como destaca Jacobs (2015), o público ao qual se dirige o discurso acaba por influenciar sua formatação. Para obter mais conteúdo sobre a questão racial, foram selecionados discursos presidenciais realizados em eventos relacionados a esse tema, como no dia da Consciência Negra, geralmente dirigidos a grupos de políticos, gestores e ativistas⁹⁰. Logo, em tese, como os discursos selecionados são dirigidos a um público mais próximo da questão racial, já haveria uma aproximação, e anuência em geral, com temas mais polêmicos, que abasteceram noticiários ao longo dos últimos anos, especialmente no tema das cotas.

⁹⁰ Não há registros sistematizados da audiência em cada evento em que os discursos foram proferidos.

6.1. Análise dos Discursos

Foram selecionados discursos entre 2000 e 2014, especialmente dirigidos nos dias da Consciência Negra (20 de novembro) ou datas específicas de celebração da questão racial, como na abertura de Conferências nacionais de igualdade racial ou na cerimônia de criação da Seppir. Além dos aspectos de filtragem do discurso mencionados anteriormente, esta escolha intencionou priorizar discursos em que o tema central fosse relacionado à questão racial. Antes do período de análise, a fim de marcar antecedentes ao período em tela, foi analisado também o discurso do presidente FHC na ocasião da Marcha de Zumbi dos Palmares em 1995. Para cada mandato, procurou-se analisar dois discursos – anos 2000 e 2002 para FHC e, em seguida, primeiro e terceiro ano dos governos Lula I e II e Dilma I. Embora se tenha mais acesso aos discursos mais atuais, procurou-se adotar dois discursos por mandato para não criar um desequilíbrio entre os mandatos, haja vista que foram encontrados mais discursos dos últimos mandatos. Os discursos analisados estão elencados no quadro abaixo e foram acessados no site da Biblioteca da Presidência da República:

Quadro 36 – Discursos presidenciais sobre a questão racial selecionados

Discurso	Ano	Presidente	Descrição
1	1995	FHC	Assinatura do Decreto que cria o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra. Palácio do Planalto, 20 de novembro de 1995.
2	2000	FHC	Discurso contra o racismo, a discriminação racial e a xenofobia. Palácio do Planalto, Brasília, DF, 13 de dezembro de 2000.
3	2002	FHC	Discurso na cerimônia de comemoração da Semana da Consciência Negra. Palácio do Planalto, Brasília, DF, 21 de novembro de 2002
4	2003	Lula	Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula Da Silva, na cerimônia de instalação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Palácio do Planalto, 21 de março de 2003.
5	2005	Lula	Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Centro de Convenções – Brasília, DF, 30 de junho de 2005.
6	2007	Lula	Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de celebração do Dia Nacional da Consciência Negra e Lançamento da Agenda Social Quilombola Palácio do Planalto, 20 de novembro de 2007.
7	2009	Lula	Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de comemoração do Dia Nacional da Consciência Negra. Salvador-BA, 20 de novembro de 2009.
8	2011	Dilma	Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, no encerramento da reunião de chefes de Estado e de Governo do Encontro Iberoamericano de Alto Nível em Comemoração do Ano Internacional dos Afrodescendentes. Presidenta Dilma discursa no encerramento do Encontro em comemoração do Ano Internacional dos Afrodescendentes. Salvador-BA, 19 de novembro de 2011.

9	2013	Dilma	Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de abertura da 3ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Brasília/DF. Centro de Convenções Brasil XXI – Brasília-DF, 05 de novembro de 2013.
---	------	-------	---

Fonte: Elaboração própria a partir de (BRASIL, 2018).

Para cada discurso, foram extraídos excertos sobre as ideias apresentadas, conforme categorias de Metha (2011): definição do problema, solução de políticas e filosofias públicas/Zeitgeist. Para cada tipo de ideias, foram mapeadas estratégias discursivas utilizadas, conforme Wodak (2001) e Ferreiro Gómez e Wodak (2014). Nem todas as estratégias discursivas foram utilizadas em todas as ocasiões, então procurou-se analisar sua incidência quando pertinente e que efeitos elas trazem sobre o discurso particular e sobre o discurso geral ao longo do tempo. Sempre que se verificou uma estratégia discursiva, colocou-se uma palavra de referência sublinhada para rastrear o caminho da análise. Inicialmente, serão apresentadas as análises para cada um dos discursos e, ao final, uma síntese incluindo uma discussão sobre a trajetória histórica dos discursos.

6.1.1. Discurso 1 – Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995)

O primeiro discurso analisado data de 1995, na ocasião da Marcha Zumbi dos Palmares, organizada por diversas entidades do movimento negro em Brasília, reunindo 30 mil pessoas em Brasília, no dia 20 de novembro daquele ano. A Marcha é considerada um marco no redirecionamento das demandas do movimento negro (RIBEIRO, 2014), congregando reivindicações relativas à valorização da matriz africana na sociedade e combate ao racismo, mas expandindo-as também para a promoção de políticas de igualdade racial e ações afirmativas (JACCOUD E OUTROS, 2009). Nesta ocasião, o presidente recebeu um documento com as demandas do movimento negro.

No discurso, o problema da discriminação e do preconceito é reconhecido, mas não são nominados seus agentes “fizemos pesquisas que mostraram o oposto: havia preconceito, havia discriminação. ”. Da mesma forma, o presidente se coloca como um ator que vê o problema de dentro “ Sou comprometido pessoalmente com os estudos da questão negra no Brasil. Escrevi dois livros sobre a matéria, na época em que se mantinha a idéia de que, no Brasil, não havia um problema negro e que não havia discriminação racial. ”

A herança escravocrata é remetida como motor da discriminação “O problema vem da pesada herança escravocrata, de uma cultura que dissimula a discriminação em certas formas aparentes de cordialidade, e que não fazem mais do que repetir, reproduzir, formas de

discriminação. Como solução de problemas, são apresentadas ações de valorização da cultura negra e de combate à discriminação.

No currículo das escolas estamos valorizando a igualdade racial e a luta contra a discriminação. Estamos introduzindo um conhecimento mais amplo da África - um dos berços formadores da nossa cultura e da nossa sociedade – que é preciso ser difundido de forma adequada no Brasil.

[...]Mas, além disso, no âmbito do Ministério do Trabalho - não só na luta contra formas discriminatórias, porém mais especificamente em grupos de trabalho - estão sendo constituídos mecanismos fiscalizadores da ação discriminadora.

Quando se trata de igualdade de oportunidades, sua aplicabilidade é atenuada, tanto pelo caráter vago das proposições e, finalmente, apresentação de ações universais para tratar do problema do negro.

Também sabemos, todos, que o caminho para, efetivamente, alargar-se o caudal democrático passa pela igualdade de oportunidades. E essas têm muito a ver com a escola. Por isso estamos insistindo tanto num programa educacional ativo no Brasil, no nível mais fundamental, da escola primária. O ministro da Educação, com o nosso apoio, enviou para o Congresso um conjunto de medidas, inclusive constitucionais, para permitir uma redefinição do modo como o Governo utiliza seus recursos na Educação. Nessa redefinição alteramos a utilização dos fundos educacionais dando ênfase ao ensino primário. Mais ainda, criamos um programa de valorização do professor de tal maneira que vamos equalizar o gasto médio, por aluno, em todos os municípios do Brasil, a um mínimo de 300 reais per capita

[...] Acredito que devemos discutir as várias fórmulas existentes para assegurar igualdade de oportunidades. Existem experiências nos Estados Unidos - algumas delas estão sendo revistas - que devem ser analisadas aqui, sobre a questão de oportunidades quase compulsórias para compensar os desequilíbrios sociais e as discriminações existentes.

Dentro das crenças que podem ser inferidas pelo discurso, pode-se verificar a articulação entre medidas de combate à pobreza imbricadas como as políticas raciais. Utiliza-se como argumento que a adoção de políticas universais inevitavelmente vai beneficiar a população negra.

É preciso dar oportunidades mais igualitárias aos mais pobres. A verdade é que entre os mais pobres sempre estão as populações negras. Quando se faz um esforço para melhorar a vida dos mais pobres, em grande medida se está melhorando ou tratando de colocar ênfase na questão das populações negras.

6.1.2. Discurso 2 – Presidente Fernando Henrique Cardoso (2000)

No discurso, às vésperas da Conferência de Durban, o presidente assume responsabilidade por ações de combate ao racismo, mas, como em outros discursos, deixa de nominar a fonte do racismo. Por sua vez, coloca-se como parte do grupo: convive, mas não sofre, com o racismo, e luta pela sua superação: “E ainda em nossos dias, convivemos com o legado de injustiça e de exclusão que lutamos para superar.”

As origens do problema racial são reportadas à origem escravocrata – “E ainda em

nossos dias, convivemos com o legado de injustiça e de exclusão que lutamos para superar.” Por sua vez, embora o racismo seja visto, da perspectiva do presidente, como “invisível” – “As consequências da invisibilidade do racismo brasileiro estão refletidas nos estudos estatísticos do Ipea e do IBGE, e também de outros institutos independentes” – de fato, ele é invisível para aqueles que nunca sofreram seus efeitos. O racismo não está refletivo apenas nas estatísticas, mas é parte constituinte da vida de milhões de brasileiros que sofrem com distribuição desigual desde serviços de saúde e educação, até as relações interpessoais e institucionais. Neste caso, a perspectiva do discurso é distanciada, vista de fora da situação.

Quando a vítima de racismo recebe o predicado de pobre, desnuda-se uma visão limitada do racismo, que confunde seu alcance com a pobreza – “Aquele que é vítima da discriminação é o mais pobre: “dar mais oportunidades aos mais pobres, aos mais vulneráveis, que são aqueles quem mais sofrem com a discriminação”, o que de fato é uma crença bem presente no discurso sobre racismo. À estratégica de predicação, vincula-se o argumento de que as ações voltadas para o problema racial estão imbricadas com as ações de combate à pobreza.

Por fim, cabe pontuar que o diagnóstico do racismo é atenuado, ao se exaltar a mestiçagem como valor nacional, conforme trecho do discurso a seguir. Reconhece-se o racismo, reconhece-se a necessidade de enfrentamento ao racismo, mas mitiga-se o problema ao considerar que não se trata de um contexto mais positivo em relação a outros países – pelo contrário, apesar do racismo, a miscigenação é apontada como orgulho nacional.

[...] Costumo dizer que o Brasil, diferentemente de alguns outros países, embora tenha uma diversidade muito grande de raças, embora mantenha - como disse, aqui, exclusão e preconceito - tem um outro lado que nos salva: nós gostamos de ser misturados. A despeito de tudo que não nego, das diferenças que são inaceitáveis, há no país uma valorização crescente da mistura. Nós formamos, aqui, uma pluralidade de raças que vivem, às vezes, em situações precárias, mas diferentemente de alguns outros países, onde também há isso, onde há também uma luta afirmativa pela democracia, muito importante, mas não há este gosto pela mistura. Nós, aqui, por sorte, gostamos de ser misturados. E eu vivo dizendo a tudo mundo: basta olhar para mim para ver que branco no Brasil é um conceito relativo.

6.1.3. Discurso 3 – Presidente Fernando Henrique Cardoso (2002)

O problema do racismo é definido neste discurso como resultado de uma democracia de palavras, em que a negação do problema era a praxe. Nesse sentido, o presidente FHC reporta ocasião em que, como jovem pesquisador, foi fazer uma palestra para embaixadores no Itamaraty:

Então, eu relatava as questões do preconceito, no Brasil. Ao final da sessão, o

Embaixador que presidia a reunião me chamou e disse: "Olha, eu, por pouco, punha você para fora daqui, porque não é possível falar essas coisas diante de estrangeiros". Porque era uma reunião internacional e eu dizia uma coisa simples, o que eu tinha visto: que havia preconceito no Brasil. Porque a nossa democracia era uma democracia de palavras, que consistia em afirmar que não havia diferença de raças entre nós e consistia em fechar os olhos para as diferenças que existiam, não só de preconceito, mas, até, de racismo.

Em contraposição, apresenta, ainda que de forma vaga, solução de política para esta questão, a partir do reconhecimento do problema.

[...] finalmente, o Estado brasileiro reconhece esses problemas, que são os problemas do povo brasileiro, e abre espaços institucionais, dentro do Estado, para que, efetivamente, possamos ter, aí, uma democratização maior da nossa sociedade.

Como solução de política, trata indiretamente da ação do Itamaraty (bolsa de estudos para a diplomacia), reconhecimento dos quilombos e atuação da Fundação Palmares. As ações, por sua vez, estão focadas na concepção de igualdade de oportunidades, que consiste em tentar igualdar os pontos de partida. As ações afirmativas são tratadas mais explicitamente, mas como meio de equalizar os pontos de partida.

[...] E, por outro lado, também em termos da igualdade de oportunidades, é importante que haja um movimento especial afirmativo, de que haja condições para que, com igualdade, porque se deram as condições para serem iguais, então, depois, faz o exame e passa. Não é que está se dando uma "colher de chá", no sentido negativo; ao contrário, está se dando uma oportunidade para que a pessoa possa avançar.

Além desse argumento, de prover condições iniciais mais equilibradas, há o argumento de representação da população e de imagem do país.

[...] E, ao mesmo tempo em que fui Chanceler, era notável a falta de diversidade, colorido não havia. É muito pequeno o colorido no Itamaraty. Ora, não fica bem, não fica bonito, é melhor ter um leque muito mais variado, porque é o Brasil. O Brasil é muito mais variado do que uma coisa monocromática. Não tem cabimento ser monocromático.
Nós não somos assim.

Os negros são novamente referenciados como mais pobres da população, o que, em última medida, pode justificar a adoção de ações de combate à pobreza com efeito também de igualdade racial, embora essa última vinculação não esteja presente no discurso. E, mais uma vez, há a atenuação do reconhecimento do racismo e das desigualdades. A sociedade é apresentada com suas mazelas, mas elas não são tão terríveis assim, visto que, deixa escapar exceções que, como diz o jargão, confirmam a regra.

E a nossa sociedade é muito curiosa, porque ao mesmo tempo em que tinha, e ainda tem, em certos setores, essas resistências racistas e preconceituosas, tem uma mobilidade social muito forte. Tanto há prova que o meu sucessor foi operário.

6.1.4. Discurso 4 – Presidente Lula (2003)

Neste discurso, quando da criação da Seppir, o presidente Lula retoma a escravidão como fonte dos problemas de desigualdade racial e racismo no país, qualificando-a (predicação) como injusta e cruel. Além disso, coloca a ausência de políticas públicas como outra causa da desigualdade racial.

Essa situação injusta e cruel é produto da nossa História – da escravidão que durou quatro séculos no Brasil, deixando marcas profundas em nosso convívio social –, mas é também resultado da ausência de políticas públicas voltadas para superá-la.

No entanto, os atores promotores dessa situação, em geral, não são nominados. São sempre tomados de forma geral, vaga. O fenômeno é atenuado: embora a situação seja injusta e cruel, pode não ser culpa de ninguém e, sim, de uma estrutura, apresentada vagamente no discurso.

[...] Há alguns anos, negro só aparecia na televisão se houvesse um personagem de escravo ou de bandido. Negra, até outro dia, o máximo a que chegava era ser chefe de cozinha.

Pode ser que tudo isso, individualmente, não seja culpa de ninguém, é culpa de uma estrutura de dominação cultural a que nós somos submetidos ao longo de anos.

Como solução de política, é apontada a criação da Seppir, questão central do encontro onde foi proferido o referido discurso. Argumenta-se que sua criação é reflexo das demandas advindas da Conferência de Durban. Uma postura ativa do Estado é apresentada como elemento essencial.

[...] A superação do racismo requer políticas públicas e ações afirmativas concretas. O Estado brasileiro não deve ser neutro em relação às questões raciais. Cabe a ele assegurar a todos os brasileiros e brasileiras igualdade de oportunidades na busca de melhores condições de vida. Essa postura governamental não deve ser isolada na recém-criada instância, mas articulada com outros ministérios. [...] A criação desta Secretaria é o começo de um trabalho que precisa dar certo. Um trabalho que tem de ser articulado com o de outros ministérios. Um trabalho cotidiano, persistente, que estimule, coordene e torne mais eficientes as ações do Governo nessa área.

No entanto, o presidente intensifica a necessidade de cooperação interministerial, estimulando que a ministra Matilde se coloque em posição de igual com os outros ministros. Infere-se que haveria uma visão compartilhada de que o atual posto fosse menos importante que os demais. O presidente argumenta que este posicionamento poderia ser atribuído à sua recente criação. Por esse motivo, caberia à ministra, que “naturalmente” se sentiria como “autoridade menor” se considerar “igual a qualquer companheiro”. Como salientou Mario Theodoro, em entrevista, esse conselho presidencial não seria dado a um ministro da fazenda ou do planejamento.

E aí, minha companheira Matilde, toda vez que a gente trabalha numa fábrica ou num quartel, ou em qualquer atividade em que entre uma pessoa nova, essa pessoa nova leva mais tempo. Você vai começar a tratar os outros ministros como autoridades maiores do que você, porque é mais nova. E todos os ministros, aqui, são seus amigos, minha cara. Você tem que pedir licença por educação, mas por direito você é igual a qualquer companheiro que já está no Governo.

6.1.5. Discurso 5 – Presidente Lula (2005)

O problema da desigualdade racial neste discurso é apresentado, mais uma vez, como herança do período escravocrata no Brasil. A novidade é que, desta vez, é qualificado (predicação) como um entrave ao desenvolvimento.

Esse sistema canalizou a riqueza para uma elite poderosa e cavou um abismo social que até hoje marca a vida nacional. E a verdade é que essa desigualdade secular trava o desenvolvimento; concentra riquezas e oportunidades nas mesmas mãos; condena o país a viver o seu potencial pela metade.

Por consequência, políticas que se voltem a romper com a desigualdade racial seriam vistas como estratégias de desenvolvimento: “Por isso, a promoção da igualdade racial é, para nós, além de um compromisso ético, uma diretriz política e econômica de desenvolvimento.”

O presidente se coloca como parte da solução do problema (perspectiva) ao identificar ações que visam a contribuir para o enfrentamento do problema. Entre as ações elencadas, está a própria criação da Seppir, ações voltadas às comunidades quilombolas (que ganham mais ênfase no discurso) e o Programa Universidade para todos.

Estamos, juntos, governo e sociedade, empenhados em superar essas heranças históricas. Foi por isso que criamos, no início do governo, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com status de ministério, para transformar nosso anseio comum de justiça em políticas públicas efetivas.

Em relação ao Prouni, ele é um marco de políticas feitas com o recorte social, em que há uma reserva para negros, desde que sejam pobres. De fato, a percepção de que políticas para pobres são, via de regra, políticas para desigualdade racial, se mostra, como uma “filosofia pública”, além de se materializar como uma “solução de política”.

Além de medidas destinadas a comunidades específicas, o governo tem trabalhado duramente para criar novas oportunidades para a população mais pobre do nosso país. É o caso do ProUni, que rompe o ciclo perverso em que pais e mães de família, que não puderam fazer curso superior, ocupam sempre os piores postos de trabalho e recebem os menores salários. Isto praticamente condena os seus filhos a não terem, também, as condições para cursar uma universidade. Este ciclo criou, ao longo de nossa história, verdadeiros grupos sociais de cidadãos e cidadãs sem universidade: jovens pobres, especialmente negros, indígenas, habitantes da periferia e portadores de deficiência física, entre outros.

No campo das crenças e filosofias públicas, importa salientar como estratégias discursivas são utilizadas para atenuar o fenômeno. Embora o contexto seja do debate sobre discriminação racial, na abertura de uma conferência da área, o preconceito é atenuado porque ele, apesar de reprovável, não é um problema apenas do negro, ele é especialmente um problema de classe:

[...] o preconceito, ele só não é maior porque não está escrito na testa das pessoas. Se estivesse escrito na testa das pessoas, a gente saberia que o preconceito, neste país, é uma doença grave, porque o preconceito é contra o negro, o preconceito é contra o pobre, o preconceito é contra aqueles que pertencem... com menos possibilidade na escala social do nosso país.

E por fim, o que se busca é uma harmonia entre as raças, o que já existe, porque nos orgulha, mas que ainda necessita de reforço.

[...] Nós todos temos um grande orgulho de viver em um país que se destaca cada vez mais no mundo por sua profunda diversidade étnica e convivência harmoniosa. Essa tendência, essa é a tendência que estamos aqui a reforçar.

6.1.6. Discurso 6 – Presidente Lula (2007)

Neste discurso, em que o presidente admite falar de improviso, não há referências aos elementos analisados até então, que tratem da definição do problema e das soluções apresentadas para tal. Com efeito, o presidente concentra-se nos conflitos que decorrem da implementação da política, dentro e fora do governo.

Em primeiro lugar, explicita as dificuldades de articulação da Seppir, que já parecem estar bem evidentes cinco anos após sua criação. Nesse sentido, o presidente aconselha a ministra a ser menos “humilde” no tratamento com outros órgãos. Antes de ser um conselho, esta exposição ratifica a visão da Seppir como um ministério mais fraco, que necessita, em última instância, de intervenção do presidente.

A Matilde, por exemplo, vai ter que deixar de ser tão humilde e vai ter que cobrar dos outros ministros para cumprirem a tarefa que se comprometeram neste programa que está aqui. Normalmente eu já sei o que os ministros vão dizer para ela: “Não depende de mim, Matilde, depende do Ministério do Planejamento”. Então, a Matilde tem que ir ao Ministério do Planejamento. Aí, o Ministério do Planejamento vai dizer: “Olha, não depende de mim, o problema é da Fazenda, é o companheiro Guido que está segurando”. Ela vai ter que ir ao Guido. Bem, se tudo isso não for resolvido – e de preferência tudo isso tem que ser feito num dia ou em dois dias, porque se esperar a agenda dos ministros vai demorar um mês para ser atendida – se tudo isso não der certo, Matilde, aí você me procure e carinhosamente nós vamos resolver esse problema. Eu estou dizendo isso porque nesses cinco anos eu aprendi a diferença entre uma decisão e a execução. É muito demorado.

O campo da política para negros permanece exposto como desorganizado, quando o presidente trata da tramitação do estatuto racial e das disputas do movimento negro

Ora, então pelo amor de Deus, amadureçam politicamente e construam, não aquilo que é o ideal para cada agrupamento, mas construam uma proposta que seja consensual, que possa permitir que haja avanço

6.1.7. Discurso 7 – Presidente Lula (2009)

Neste discurso, o presidente já antecipa que sua intervenção será curta. Cita os programas voltados para os quilombolas, Prouni e o debate sobre as cotas nas universidades. Nesta curta intervenção, o presidente Lula destaca as características do problema racial, considerado sutil.

Porque não basta estar na lei, mas do que a lei, está na consciência do racista ser racista de verdade. E não é uma questão de lei. E, às vezes, ele pratica o racismo de forma muito sutil, de forma muito subjetiva, que às vezes parece que não é racismo, mas, na verdade, é racismo.

Como solução de política, trata do enfrentamento ao racismo, ainda de forma vaga.

A gente, a gente não vai vencer o preconceito lamentando o preconceito. A gente vai vencê-lo enfrentando o preconceito, enfrentando, discutindo, debatendo, no local de trabalho, no sindicato, no partido, na igreja, no clube.

Mas concentra-se na constatação dos conflitos por que passa a implementação das políticas de igualdade racial.

Vocês sabem a briga que nós temos feito pela cota nas universidades. E vocês acompanham artigos de jornais para ver quanto preconceito ainda existe. Mas nós quebramos isso com o ProUni. O ProUni, que foi cheio de preconceito pela imprensa brasileira, quando hoje é medido, 46% dos estudantes do ProUni são meninas e meninos negros da periferia deste país e deste estado.

6.1.8. Discurso 8 – Presidenta Dilma (2011)

No primeiro discurso analisado da presidenta Dilma, ela segue, como seus antecessores, definindo o racismo como uma causa dos males enfrentados pelos negros, mas afirma tratar-se de um problema disfarçado (predicação).

Eu queria dizer para vocês, finalmente, que nós temos consciência de que o racismo é um mal insidioso e tem a astúcia do disfarce [...]

Apresenta amplo panorama das políticas de igualdade racial desenvolvidas até então

A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, em 2003, e a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, incorporaram os mandamentos constitucionais nas políticas públicas concretas. Para nós, a educação é central no combate à discriminação racial. Por isso, hoje o ensino de história e cultura afro-brasileiras é obrigatório no Brasil. Além disso, estamos convencidos de que os programas de ação afirmativa representam necessária compensação pelos prejuízos históricos impostos aos afrodescendentes e às outras populações discriminadas.

A perspectiva da igualdade racial, ela está presente também nas políticas de saúde, cultura, juventude e em ações específicas para as comunidades quilombolas. Reconhecemos seus direitos à propriedade das regiões nas quais se instalaram ao longo da história da escravidão.

Ao falar das heranças da escravidão, a presidenta apresenta a desvalorização e aversão do trabalho manual como causadoras da grande hierarquia e distância social (predicação). No entanto, pontua como “herança boa”, o mito das três raças.

É o fato de que milhões e milhões de populações negras, nesse fluxo, construíram a nossa nacionalidade e deram à nossa nacionalidade as suas características, junto com os indígenas e as populações de origem europeia.

Como verificado em discursos anteriores, a constatação das desigualdades raciais e racismo é seguida de uma atenuação de sua gravidade, ao se ressaltar a diversidade cultural como característica positiva da “união das raças”.

Acredito que, talvez, junto com a nossa biodiversidade, a nossa característica de biodiversidade cultural, de diversidade de várias fontes seja uma das maiores riquezas do Brasil, e eu acho que nós, de fato, estamos aqui num encontro entre dois continentes – a América Latina e o Caribe, de um lado, e a África de outro –, e essa diversidade racial e cultural nos une, nos define e nos enriquece. É uma de nossas grandes contribuições para o mundo de hoje, especialmente num momento em que vemos ressurgir os particularismos, a xenofobia e os preconceitos radicais contra imigrantes.

As políticas de enfrentamento à pobreza são vistas, quase que automaticamente, como ações de combate à desigualdade racial.

O combate à pobreza, a geração de emprego e a proteção da saúde materno-infantil também são importantes fatores de inclusão social dos afrodescendentes, até porque, no Brasil, a pobreza tem sua parte negra e feminina, e, muitas vezes, infantil. E resgatar essas populações é o objetivo central do meu governo, em continuidade do governo do presidente Lula.

6.1.9. Discurso 9 – Presidenta Dilma (2013)

O último discurso analisado data de novembro de 2013. Essa data traz alguns elementos importantes. Trata-se da abertura da terceira conferência nacional de igualdade racial, marcando uma década da criação da Seppir. Seria então um momento de prestação de contas, mas também que evidenciar as conquistas que a decisão de criação da Seppir trouxe para a promoção da igualdade racial no país. Além disso, essa conferência acontece pouco após a onda de protestos sociais vivenciadas em julho de 2013, em que críticas iniciais contra a Copa do Mundo, tarifa de transporte em São Paulo, se mesclaram com uma insatisfação social de diversas fontes. Esse cenário forçou uma abertura maior do governo ao diálogo com movimentos sociais, inclusive com o movimento negro (DAMÉ, 2013).

A III Conapir seria então um momento de aproximação da presidenta com o

movimento social (movimento negro) que teve conquistas importantes durante as últimas gestões, mas que considerava uma série de outras demandas não efetivamente encaminhadas, ansiando por uma radicalização das políticas de igualdade racial no governo federal.

Nesse contexto, a presidenta apresenta a escravidão como fonte dos problemas de racismo e desigualdades (predicação).

Nós sabemos que a nossa sociedade, a sociedade brasileira, tem de superar as consequências do nosso longo período escravocrata, que não acabam com a abolição, porque ressuscita um racismo como forma de hierarquização da sociedade, como forma de manter os valores de uma sociedade escravocrata.

Outra fonte da discriminação é atribuir a pobreza à questão da negritude.

Foi assim que a exclusão racial e a exclusão social se misturaram. Uma virou a outra, e essa é uma chaga que nós temos, e esse país tem, e tem lutado por isso, para estreitar, muitos lutaram estreitar, lutaram para derrotar e para acabar com essa chaga que é essa mistura de exclusão social com exclusão racial, que leva a uma série de preconceitos e a uma série de fenômenos que nós sabemos que vai do religioso, no caso da segregação, durante muitos anos, das religiões africanas, de matriz africana, o trato de populações de forma preconceituosa, como foi com foi o caso do trato à população cigana, e da questão dos nossos indígenas no nosso país.

Como solução de política, faz uma defesa da ação afirmativa, ao apontar a insuficiência das ações de exclusão social. Assim, traz um novo elemento ao Discurso governamental, ou delimita melhor o discurso, ao separar as esferas das políticas de combate à pobreza e de combate às desigualdades, a partir da delimitação de suas diferentes fontes de problemas. Traz assim, no âmbito do discurso governamental, um novo argumento para as ações afirmativas.

E nós temos vários indicadores que mostram de forma contundente que enfrentar a exclusão social que, historicamente, marcou o nosso país é um dos passos para combater também a exclusão racial, mas não é o único. E tem de ser combinado com outros, porque uma base disto tem sua raiz no racismo. Por isso que a ação afirmativa é essencial, a ação voltada para a garantia de mais oportunidades para a população negra.

Segue na visão do mito fundador das três raças, que atua como elemento atenuante do reconhecido contexto de discriminação racial e racismo

Nós todos aqui sabemos que o nosso povo, o povo brasileiro, tem na sua origem, na sua formação uma união de povos, uma união de índios, de negros, de brancos e de comunidades tradicionais provenientes das mais diversas populações e povos. Cada um de nós tem e traz em si uma parte dessa união, e nós só somos íntegros quando olhamos que a nossa história produziu uma nação imensa, uma nação imensa geograficamente, uma nação com uma grande diversidade e, sobretudo, com uma imensa diversidade racial que se expressou na sua cultura, na sua arte, na sua forma de viver, na sua alegria de viver, que se expressa em cada uma das manifestações, e das manifestações mais nobres do nosso país. Nós devemos reconhecer e devemos valorizar essa diversidade cultural.

6.2. Discursos em Perspectiva

Conforme orientado por Wodak (2001), o discurso deve ser analisado dentro do seu contexto, em movimento reflexivo, a partir da triangulação, com vistas a uma crítica imanente e sócio diagnóstica. Na análise empreendida, não foi utilizada etnografia, prática recomendada pela autora para desenvolvimento do método, seguindo vertente mais simplificada, como quando da utilização desta abordagem por Ferrero Gómez e Wodak (2014). Buscou-se analisar os discursos particulares com base nos tipos de ideias de Metha (2011), para depois identificar as estratégias discursivas empregadas.

6.2.1. Definição dos problemas

Nesse nível de análise das ideias, o foco é compreender como o problema é definido, que conceitos e visões surgem de uma disputa pela imagem da política (JONES; BAUMGARTNER, 2012), pelo discurso que condiciona a legitimidade do saber de uma determinada área (Foucault), que evidencia determinadas construções sociais.

A herança escravocrata é, repetidas vezes, apresentada como motor da atual situação de desigualdade racial e racismo (discursos 1, 2, 4, 5, 9). Essa herança estrutura relações de hierarquia (discurso 8) e manutenção da negação do problema (discurso 3). No entanto, em geral, os agentes que perpetuaram essa herança não são nominados, sendo reportados de forma vaga (discurso 1, 2, 4). As novidades vêm nos discursos 4 e 9. No discurso 4, a falta de políticas públicas é apontada como uma das causas da situação de desigualdades raciais. No discurso 9, há uma mudança ao perceber que a exclusão social da maioria negra é geradora de preconceito, ao atribuir ao negro uma imagem de atraso. De fato, embora seja a origem mais apontada pelos discursos, há certo consenso entre os estudiosos que a escravidão (abolida há 130 anos) não é suficiente para explicar as atuais desigualdades. Outros mecanismos operam um ciclo de desvantagens cumulativas para os negros, tais como o racismo, em sua expressão material e simbólica (SILVA; ROSEMBERG, 2008).

O racismo é qualificado como injusto e cruel, um entrave para o desenvolvimento (discurso 4, 5). Por sua vez, embora o problema do racismo seja bem definido pelos discursos, ele é percebido pelos autores, muitas vezes em uma perspectiva de fora da situação, não vivenciada, como “invisível”, sutil, disfarçado (discursos 2, 7, 8). O racismo é um fenômeno violento, mas, no discurso, ele é visto como imperceptível. Para a população negra, esse racismo não é tão invisível assim, tendo em vista os robustos níveis de desigualdade racial e

as constantes discriminações vivenciadas, quer na violência policial, na segregação dos espaços de privilégio ou mesmo na sonegação da história, cultura e representatividade da expressão negra na comunicação e na educação. Uma perspectiva externa do fenômeno contribui para uma imagem mitigada do problema.

Nessa direção, mesmo reconhecendo-se o racismo, verifica-se, nos discursos, uma estratégia discursiva de atenuação dos seus efeitos. Em conjunto com o reconhecimento do racismo ou dos seus efeitos, conjuga-se um discurso de exaltação da mestiçagem, pluralidade racial, da diversidade, da união das raças (discurso 2, 3, 5, 8, 9), da mobilidade social (discurso 3), do preconceito de classe (discurso 5).

Como destaca Dijk, (2008, p. 19),

se antigamente os discursos políticos sobre imigrantes ou minorias étnicas nos países eram explicitamente racistas, alardeando e glorificando a superioridade da raça branca, hoje essa apresentação do Outro é mais sutil e geralmente embutida numa retórica positiva sobre como somos tolerantes e como estamos orgulhosos de viver numa nação multicultural.

De certa forma, em uma fase de constestação do mito da democracia racial, o reconhecimento do racismo passa a conquistar mais espaço no discurso. Ao passo que o reconhecimento do seu papel como estruturante das desigualdades permanece sob questionamento, quer por meio de avaliação da preponderância da questão de classe sobre as desigualdades, quer pelo sentido de abrandamento do racismo em uma sociedade vista como tolerante e miscigenada. Esses movimentos provocam uma atenuação na percepção do problema, com repercussões importantes sobre as soluções de política e sobre o discurso sobre a questão racial.

6.2.2. Soluções de políticas

As alternativas de política apresentadas partem de um ponto de partida comum: o reconhecimento do problema do racismo (discurso 3) e se apresentam como ações de valorização da cultura e história do negro (discurso 1, 8), fortalecimento de comunidades quilombolas (discurso 5, 7, 8), de combate à discriminação (discurso 1), criação de instâncias governamentais (discurso 4, 5, 8, 9), até medidas de igualdade de oportunidades (discurso 1, 3), desenvolvidas em articulação entre os ministérios (discurso 4).

Nos discursos, as medidas de igualdade de oportunidades vão se transformando, inicialmente atenuadas a serem citadas de forma vaga (discurso 1) ou com preferência por ações universais (discurso 1), na perspectiva de igualar pontos de partida (discurso 3), até se consolidarem como ações afirmativas que vão promover igualdade de resultados por meio de

cotas (discurso 5⁹¹, 7, 8, 9). Os argumentos para adoção de medidas para enfrentar a questão racial se pautam na necessidade de maior representação da população nos espaços de poder (discurso 3), imagem do país (discurso 3), resposta às demandas apresentadas na Conferência de Durban (discurso 4) e compensação histórica (discurso 8).

Os discursos sobre soluções de políticas partem do reconhecimento do racismo e justificam-se de diferentes formas, mas, em geral, propõem ações incrementais em seu tempo. A partir desse enfoque, verifica-se uma transformação das soluções, de medidas mais pontuais baseada na igualdade de oportunidades para medidas mais efetivas, por meio da igualdade de resultados em ações afirmativas, sinalizando para mudanças mais substanciais ao longo dessa trajetória. Por sua vez, a consolidação e efetividade das normas em vigor não é pautada, o que permite a imagem de consolidação das medidas já adotadas, a despeito de sua efetividade ou possibilidade de aperfeiçoamento.

6.2.3. Filosofias públicas

Em termos de crenças ou filosofias públicas, a imbricação da questão racial com a questão social aparece em diversos discursos e interfere diretamente tanto na definição do problema como nas soluções a ele dirigidas (discurso 2, 3, 5, 8). A vítima preferencial e recorrente do racismo recebe o predicativo de pobre; o alcance do racismo fica reduzido pela pobreza.

Como o reconhecimento do racismo é atenuado pela visão da pluralidade e diversidade harmônica, a definição do problema é suavizada e as soluções de política indicadas não raro padecem dessa confusão. As políticas para pobres, que são em sua maioria negros, em geral, são percebidas como políticas também para reduzir a desigualdade racial. Nesse sentido, há uma crença subjacente que as políticas públicas são distribuídas igualmente pela população, que são neutras, uma vez que não sofrem segregação direta aos moldes do passado norte-americano ou sul-africano. Todavia, são fartas as análises que apontam que o racismo institucional influencia na oferta de serviços públicos para a população negra, inclusive nas áreas de serviços públicos em que a população mais pobre é mais beneficiada, como saúde e educação (GELEDES; CEFEMEA, [s.d.]).

Se por um lado as políticas para combate à pobreza são tomadas como políticas de redução da desigualdade racial, por outro lado, as políticas específicas de igualdade racial são

⁹¹ Discurso já trata do Prouni, que tem bolsas reservadas para negros, como uma ação afirmativa.

mitigadas pelo componente de classe, sendo aplicadas como uma subcota (cota para pobres e, dentre esses, vagas para negros), como no caso do Prouni ou da lei de cotas nas universidades. Assim, essa filosofia pública incide totalmente nas soluções de política adotadas.

Após negação total do racismo historicamente pelas esferas governamentais, o discurso muda aos poucos, ao longo da década de 1980, com a redemocratização e culmina no marco da Constituição Federal de 1988. No âmbito do governo federal, a mobilização do movimento negro, o desenvolvimento de estudos estatísticos evidenciando a desigualdade e eventos como a Conferência de Durban, promoveram uma mudança no discurso governamental sobre o tema. Especialmente com a Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, as demandas do movimento negro direcionam-se a políticas públicas de igualdade racial⁹².

O discurso sobre políticas públicas e raça se transforma ao longo do tempo e, no período analisado, construindo e legitimando um arcabouço de políticas públicas, que passa de medidas de combate ao racismo e valorização da matriz negra para medidas mais diretas de promoção da igualdade, de oportunidades a resultados. No entanto, quanto à definição do problema e filosofias públicas que permeiam o discurso, não se verifica mudanças substantivas. A partir do reconhecimento do racismo, sob uma perspectiva de fora, o fenômeno é atenuado, visto com sutil, invisível e assim de difícil enfrentamento e, ao mesmo tempo, suavizado por supostas relações harmoniosas, cordiais e plurais, que marcam um idealizado contexto nacional não tão distante da famosa democracia racial. Como pontua Telles (TELLES, 2003), as correntes de pensamento sobre as relações raciais não eram descontínuas na realidade brasileira; apesar da contestação ao mito da democracia racial, diversos elementos continuaram superpostos, presentes e atuantes no discurso atual.

Importa destacar as limitações da análise. Como explicado no capítulo sobre o método, ela se baseou apenas em discursos presidenciais, como *proxy* para o discurso governamental sobre o tema. A inclusão de outros gêneros, como entrevistas de gestores governamentais, análise externa sobre o discurso governamental, notícias do governo, além de documentos de tramitação interna sobre o tema (em geral, de mais difícil acesso), podem ampliar os alcances da análise. Ademais, inclusão de discursos de diferentes níveis dentro do governo podem esclarecer como o discurso se consolidou, bem como quais as disputadas discursivas predominantes no tema e período em análise.

⁹² Registrem-se experiências anteriores, com o Projeto de Lei enviado por Abdias do Nascimento, estipulando cotas e outros tipos de ação afirmativa.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa 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. Para consecução desse objetivo, foram estabelecidos seguintes objetivos específicos:

- 1) identificar os mecanismos que contribuíram para a inserção do tema da igualdade de oportunidades e raça na agenda governamental;
- 2) averiguar como se deu a mudança institucional que possibilitou a emergência de políticas públicas de igualdade racial;
- 3) investigar a trajetória dos atores envolvidos, pontos de veto à mudança e a interpretação das instituições;
- 4) analisar o discurso governamental sobre igualdade racial e políticas públicas ao longo desse período;

O estudo teve como pressupostos os fatos de que i) a inserção da temática racial na agenda governamental deveu-se, em grande medida, à pressão dos movimentos sociais negros, ao apoio de organizações internacionais e de especialistas nacionais em desigualdade e relações raciais (RIBEIRO, 2014); ii) a transformação nas ideias sobre políticas públicas e raça e no respectivo discurso teve influência na mudança institucional verificada no governo federal; iii) esta mudança institucional ocorreu de modo gradual, porém transformativo, prioritariamente em camadas, iv) o discurso sobre relações raciais e políticas públicas não foi profundamente alterado, mas passou por processos de concessão.

Para desenvolver esta investigação, foram recrutadas duas abordagens teóricas dentro do arcabouço do neo-institucionalismo: a abordagem histórica e a discursiva. Partindo-se do conceito central de mudança institucional, recorreu-se a essas abordagens para compreender como a mudança institucional que promoveu a inserção de políticas de igualdade racial foi desenvolvida. Dentro do neo-institucionalismo histórico, as correntes da segunda geração atribuem a mudança não apenas a elementos exógenos. Consideram alterações endógenas, nas próprias instituições, que podem ocorrer paulatinamente ao tempo em que promovem alterações substanciais em governos e políticas públicas. Por sua vez, o neo-institucionalismo discursivo advoga a importância das ideias e do discurso na mudança institucional,

promovendo alterações nas crenças, motivações e justificativas atribuídas aos e pelos atores por suas ações. A combinação desses dois referenciais permitiu analisar mudanças graduais e transformativas incorporando não apenas os interesses ou elementos materiais como motivadores para a ação, mas também as ideias tanto como motivações ou elementos que moldam a interpretação das instituições e promovem, por sua vez, variados modelos de mudança institucional.

A estratégia de pesquisa foi o estudo de caso, utilizando-se de *process tracing* para análise dos fatos no período em tela. O arcabouço do *process tracing* 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 desde as causas, sequência de fatos e seus efeitos (*process tracing* extensivo) 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 o 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 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 às questões, objetivos e pressupostos enunciados, a pesquisa foi dividida em quatro 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, instituições se comportaram no processo de mudança institucional. A última etapa é dedicada à análise do discurso governamental, notadamente o discurso presidencial sobre raça e políticas públicas. Embora a concepção de discurso e ideias não esteja isolada nesta fase, procurou-se abordar, nessa última etapa, o discurso em si, como forma de tanto subsidiar como corroborar com a análise

empreendida nas etapas anteriores.

A investigação se baseou em pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas. Foram analisados documentos oficiais (relatórios e discursos), 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 analisados por meio de análise de conteúdo e análise do discurso crítica, neste caso, valendo-se da abordagem do Enfoque Histórico do Discurso.

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, bem como promoveu mudanças institucionais para seu enfrentamento, a despeito da fragilidade dessas iniciativas.

O segundo mecanismo foi o tensionamento institucional, que passou a atuar com maior intensidade a partir da criação de uma instância governamental pelo tema e assunção do Partido dos Trabalhadores ao governo federal. A criação da Seppir e a incorporação de ativistas do movimento negro no governo possibilitaram 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 aliados institucionais a influenciar, ainda que com importantes limitações, a estrutura e 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 tratassem de elementos mandatórios, esses processos promoveram um 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. O quadro abaixo sintetiza esses três mecanismos causais e seus principais elementos.

Quadro 37 – Mecanismos causais

Períodos	2000 a 2002	2003 a 2009	2010 a 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 importante 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	Plano Nacional de Ações Afirmativas 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 governo federal

Fonte: Elaboração própria.

Um 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 procurarem mudar as instituições, ao passo que atuaram 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 era ativistas sociais que passaram a participar do governo; os segundos, gestores e burocratas que se sensibilizaram e apoiaram, em algum nível, a pauta racial no governo federal.

Além desses, outros atores atuaram ao longo do processo analisado, tendo destaque especialmente nas últimas fases, quando atuaram 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 destes, cidadãos individualmente, que exploraram as ambiguidades especialmente dos sistemas de autodeclaração, burlando as ações afirmativas para atingir seus próprios interesses. Cabe ainda pontuar a atuação dos 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.

Sobre o poder de veto para as mudanças, elas se concentraram inicialmente na negligência e alegação de desconhecimento por parte de gestores e dirigentes, no primeiro período de análise, até se fundamentar em argumentos relacionados ao recorte racial, dificuldades da identificação racial, meritocracia, “racialização” do Estado e medo de conflitos sociais, redução do nível acadêmico em meio às ações afirmativas nas universidades. Além dos burocratas, no âmbito do debate público, esses argumentos eram tanto compartilhados como cultivados pela 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 consideradas apenas instituições formais. Em um primeiro momento, a concepção de políticas públicas em relação à raça se restringia a 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. 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 significativamente o quadro. Boa parte das medidas anunciadas sequer foram implementadas. A visão persistente de vivência em uma sociedade supostamente tolerante à diversidade racial atenuava, mitigava 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. 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, de operação objetiva, como as cotas na universidade ou 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 atuação dos atores, análise do contexto e das instituições, verificou-se um processo de mudança institucional gradual e transformativo, que 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 esta temática. Uma pressão subnacional, espaço onde políticas afirmativas com critério racial haviam se difundido com maior rapidez em instituições de ensino superior e em estados e prefeituras que aderiram a cotas em serviços públicos, também contribuíram 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 amplas

possibilidades de interpretação.

Com efeito, muitas das mudanças institucionais realizadas em camadas foram resultado de processos conflituos 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 sua vez, as ações afirmativas com critério racial já não sofriam forte poder de veto, uma vez que tinham sido validadas pelo STF. Não obstante, desde sua criação, havia uma pressão para incorporação do recorte social nas ações afirmativas, o que acabou por se sobrepor ao critério racial na maioria das iniciativas em instituições de ensino superior até 2012 e depois, com a lei federal de cotas no ensino superior (Lei 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. Por sua vez, 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. Esses fatos conduzem para novo modo de mudança no arcabouço institucional implementado para igualdade racial, não promovendo 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, que se trata 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 cumprí-las do que ir de encontro explicitamente às diretrizes governamentais. Neste 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. Tal comportamento foi relatado por Theodoro (2018) que, na função de Secretário Executivo da Seppir, tentou implementar as

diretrizes do Estatuto da Igualdade Racial e foi interpelado por seus pares em outros ministérios, questionando a sua autoridade. As áreas que implementaram suas diretrizes o fizeram, em parte, no âmbito de uma política carismática, como denominou Paulo (2015).

Figura 15 – Trajetória da mudança institucional – 200 a 2014

			Características da instituição alvo	
Modelo Mudança gradual e transformativa			BAIXO Nível de Discrecionariiedade na Interpretação/Implementação	ALTO Nível de Discrecionariiedade na Interpretação/Implementação
Características do contexto político			Mito da democracia racial/ Concepção de política pública baseada na meritocracia e igualdade de oportunidades. Problema social x 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 acadêmicos e mídia	MUDANÇA EM CAMADAS. (ATORES SUBVERSIVOS)	MUDANÇA À DERIVA/ PARASITAS (ATORES SIMBIONTES)
	FRACO poder de veto	Validação normativa. Institucionalização	MUDANÇA DESLOCAMENTO (ATORES INSURRETOS)	MUDANÇA POR CONVERSÃO POR (ATORES OPORTUNISTAS)

Fonte: Elaboração própria

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 a 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 público-alvo diferente do que foi originariamente formulado.

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

Cabe destacar os pressupostos iniciais da pesquisa, que se confirmaram total ou parcialmente, quais sejam:

i) a inserção da temática racial na agenda governamental deveu-se, em grande medida, à pressão dos movimentos sociais negros, ao apoio de organizações internacionais e de especialistas nacionais em desigualdade e relações raciais (RIBEIRO, 2014);

A ampla participação do movimento negro possibilitou alavancar os mecanismos de pressão internacional e de tensionamento institucional, por meio de seus ativistas institucionais e da colaboração em instâncias de participação social. Igualmente, a pressão do movimento negro foi fundamental no debate público que culminou com a validação normativa dos instrumentos de igualdade racial.

O apoio de organizações internacionais foi essencial durante os eventos preparatórios para a Conferência de Durban, elementos que dispararam o mecanismo da pressão internacional. Por sua vez, os especialistas nacionais compuseram o debate público que impulsionou a adoção das políticas e/ou sua consolidação. Todavia, um conjunto relevante, ainda que decrescente de intelectuais, tenha feito pressão inversa, opondo-se frontalmente às políticas de igualdade racial.

ii) a transformação nas ideias sobre políticas públicas e raça e no respectivo discurso teve influência na mudança institucional verificada no governo federal;

O discurso e as crenças sobre as relações raciais e políticas públicas foi se alterando ao longo do tempo, como demonstrou a análise do discurso presidencial. De tabu sob o manto da democracia racial, o tema do racismo e o papel do governo no enfrentamento às desigualdades intensificou-se nas décadas de 1980 e 1990, tendo a mobilização em torno da Constituição Federal e, posteriormente, da Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995, como dois sinalizadores importantes do direcionamento das demandas para políticas públicas de igualdade racial. Embora mitigado por atenuação do racismo como estruturante das desigualdades, as mudanças no período investigado estiveram alinhadas com trajetória de discurso que reconhecia as desigualdades raciais e que avançou na proposição de medidas para seu enfrentamento.

iii) esta mudança institucional ocorreu de modo gradual, porém transformativo, prioritariamente em camada;

A mudança institucional foi inicialmente promovida por camadas, incluindo novas instâncias e novas normativas na estrutura do governo federal, tendo depois seguido trajetórias de conversão e desvio, como detalhado anteriormente.

iv) *o discurso sobre relações raciais e políticas públicas não foi profundamente alterado, mas passou por processos de concessão.*

O processo de atenuação do racismo como estruturante das desigualdades no contexto nacional é condizente com os movimentos de “contra-reforma” por que passou a trajetória da mudança institucional promovido pelas políticas públicas de igualdade racial. A relativização do peso do racismo na estrutura social e na matriz de desigualdades é condizente com as tentativas de conversão social e de negligência dos instrumentos aprovados.

Embora os pressupostos iniciais tenham sido confirmados, os dois últimos especialmente sinalizaram os resultados, mas não conseguiram prever a complexidade da trajetória de mudança institucional, que assumiu a forma da mudança em camadas, mas também promovendo mudanças do tipo conversão e desvio à medida em que eram implementadas. Nessa direção, a mudança apenas relativa do discurso criou ambiente propício para essas novas trajetórias de “contra-mudança”.

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.

Contribuições

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 subnacional.

Esta pesquisa traz algumas contribuições teóricas. Inicialmente, inova ao propor e ao operar a complementação entre o neo-institucionalismo discursivo e histórico de segunda geração, procurando estabelecer como se deu a mudança institucional e avaliando por que essa mudança aconteceu e o que precipitou novas interpretações das instituições, não apenas

por meio dos interesses, mas sobretudo por meio das crenças e discursos sobre determinado tema.

Na verdade, na concepção do neo-institucionalismo discursivo, os interesses são não necessariamente objetivos, eles também são construídos socialmente e impulsionados por crenças. A análise realizada por meio do *process tracing* e da análise do discurso visa suprir a preocupação de Campbell (2002), em não procurar identificar a ascendência de interesses ou ideias, mas sim como ideias e interesses se conectam e influenciam políticas públicas. Por sua vez, por meio dessa análise, é possível estabelecer conexão entre o conceito de discurso do neo-institucionalismo discursivo e a ideia de interpretação das regras e mudança institucional do neo-institucionalismo histórico de segunda geração com o debate de Foucault sobre poder e discurso.

Outra contribuição teórica é a análise do processo de mudança institucional gradual e transformadora não apenas considerando o processo inicial de mudança em apenas uma modalidade (deslocamento, camadas, desvio e conversão), mas tomando a compreensão mais ampla do processo e observando a trajetória da mudança. Assim, foi possível identificar a trajetória de uma mudança em camadas para mudança por conversão e desvio, de forma paralela ao longo do tempo.

Como contribuições metodológicas, pode-se citar o uso do *process tracing* e da análise de discurso. A utilização de *process tracing* vai ao encontro do chamado de Charbonneau e outros (2017), de intensificar o uso no método na área de administração pública. Não obstante seja frequente a análise qualitativa de políticas públicas, esta abordagem possibilita que se adote esse enfoque sem perder de vista a perspectiva da causalidade. Em relação à análise de discurso, o método pode trazer novas perspectivas à investigação das ideias e crenças, a partir de uma concepção mais estruturada de discurso. Ademais, opta-se pela análise de discurso crítica e pela linha do Enfoque Histórico do Discurso, ainda pouco utilizado no contexto nacional da pesquisa em administração⁹³.

Limites da Pesquisa

Não obstante os esforços empreendidos, esta investigação contém algumas limitações. O período de análise, ainda que comporte 14 anos, poderia ser ampliado a jusante e a

⁹³ Em uma busca simples no site da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração (Anpad), não foi identificado nenhum estudo com os seguintes termos: *process tracing*, rastreamento de processos, mapeamento de processos, enfoque histórico do discurso, Ruth Wodak.

montante, neste caso, trazendo especialmente, desdobramentos das políticas de igualdade racial a partir de 2014, com a implementação da política de cotas no serviço público, com os esforços para enfrentamento às fraudes e com as mudanças organizacionais da área de igualdade racial no governo federal, com perda de visibilidade e poder. A trajetória da mudança, que aponta aprofundamento da mudança por desvio, poderia ser assim aprofundada. A análise poderia incorporar mais fontes documentais e entrevistados, possibilitando maior espectro de informações e fortalecendo o processo de triangulação. No mesmo sentido, a análise de discurso findou apenas por analisar o discurso presidencial. Ampliar a base de dados, conforme orienta Wodak (2001), incorporando fontes de discurso de diferentes gêneros e vinda de atores diversos possibilitaria o enriquecimento da análise, se for possível suplantar os obstáculos já delineados encontrado nesta investigação.

Por fim, cabe ressaltar que a autora desta pesquisa tem relativa trajetória em torno do tema racial, o que confere benefícios por conhecer bem o campo, contribuindo para análises como *process tracing* (FALLETI, 2016), mas que também pode promover um determinado viés sobre a investigação. Apesar de não supor possível uma pesquisa neutra em qualquer campo, a autora procurou documentar metodologicamente os processos de análise para possibilitar, se não a objetividade, a rastreabilidade das suas conclusões.

Agenda de Pesquisa

Silva (2016) analisou a produção sobre relações raciais em periódicos nacionais e internacionais com foco na administração pública e pode identificar que, no Brasil, além de haver espaço para expansão dessa literatura, muitos estudos nesse campo se concentram apenas em ações afirmativas, especialmente no ensino superior. Há amplo espaço a ser explorado no campo das relações raciais e políticas públicas, especialmente para além dos estudos de caso locais.

A utilização das abordagens de *process tracing* e análise do discurso crítica mostraram-se alvissareiras para futuros estudos. Com o *process tracing* extensivo, tal como utilizado nesta investigação, é possível verificar hipóteses e identificar mecanismos causais para fenômenos específicos. Sua combinação com sólido aporte teórico, especialmente utilizando o neo-institucionalismo histórico (combinado ou não com o discursivo) pode permitir novos achados em relação às políticas de igualdade racial ou políticas públicas em geral, consideradas inovadoras na agenda governamental ou que passaram por mudança expressivas.

A análise de discurso é mais conhecida no campo de administração do que o *process tracing*, todavia em dimensões ainda pouco exploradas. A vertente crítica da análise do discurso congrega diferentes abordagens (MAGALHÃES; MARTINS; RESENDE, 2017) que podem ser exploradas a fim de se aprofundar, sob diferentes perspectivas, o conhecimento dos discursos formadores no âmbito das políticas públicas.

Esta investigação abre espaço também para novos estudos que congreguem o neo-institucionalismo histórico de segunda geração com o neo-institucionalismo discursivo com o fito de abarcar as lacunas apontadas por Vivien Schmidt, largamente exploradas nessa pesquisa. Outras abordagens teóricas como o Coalizões de defesa (ACF) ou Múltiplos Fluxos poderiam ser utilizadas para analisar o mesmo processo. Os diferentes grupos de pressão, em seus consequentes discursos, tanto dentro do governo, como em movimentos sociais, mídia e legislativo, poderiam ser mapeados para identificar um quadro mais amplo de atores e crenças envolvidas. O processo de formulação da política poderia ser revisado sob a perspectiva da abordagem dos múltiplos fluxos, localizando como as correntes de problemas, política e alternativas conduziram à janela de oportunidade inicial⁹⁴.

Por fim, o campo das políticas públicas e relações raciais apresenta caminhos pouco explorados, a despeito do seu crescimento recente. Durante a feitura dessa pesquisa, temas como burocracia representativa, transversalidade, sistema nacional de igualdade racial, avaliação da implementação da política de igualdade racial, avaliação da política de cotas no serviço público, entre outros, mostraram-se como possibilidades desafiadoras de pesquisa, bem 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.

⁹⁴ Silva (2018) trabalhou com esta abordagem para analisar a formação da agenda de políticas de ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior.

REFERÊNCIAS

- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, 2006.
- AMORIM NETO, O.; CÉSAR, J.; RODRIGUEZ, C. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. **Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro**, v. 50, n. 6, p. 1003–1027, 2016.
- ANJOS, R. S. A. DOS. A TERRITORIALIDADE DOS QUILOMBOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: UMA APROXIMAÇÃO. In: SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Eds.). . **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Brasília: IPEA, 2013. p. 137–152.
- ARAUJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. P. **Política Ambiental no Brasil no Período 1991-2011: um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. 8o. Encontro da ABCP. **Anais...** Gramado: 2012
- BARBOSA, M. I. DA S. **Entrevista Maria Inês Barbosa, concedida a Tatiana Dias Silva**, 2018.
- BARCELOS, M. **O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas**. (UFRGS, Ed.) I Seminário Internacional de Ciência Política. **Anais...** Porto Alegre: 2015
- BARDIN, L. “Terceira Parte – Método”. In: BARDIN, L. (Ed.). . **Análise de conteúdo**. 5. ed. Lisboa: Edições 70, 2008. p. 121–196.
- BÉLAND, D. Ideas and Institutions in Social Policy Research. **Social Policy & Administration**, v. 50, n. 6, 2016.
- BÉLAND, D.; COX, R. H. Introduction - Ideas and Politics. In: BÉLAND, D.; COX, R. H. (Eds.). . **Ideas and Politics in Social Science Research**. [s.l.] Oxford University, 2011.
- 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. A. A. **Pesquisa Documental nos Estudos Recentes em Administração Pública e Gestão Social no Brasil**. Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração (ANPAD). **Anais...** Rio de Janeiro: 2011
- BENNETT, A.; CHECKEL, J. Process tracing: from philosophical roots to best practices. In: BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. (Eds.). . **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. [s.l.] Cambridge University Press, 2015.
- BERNARDINO-COSTA, J. **Saberes subalternos e decolonialidade: os sindicatos das trabalhadoras domésticas no Brasil** Brasília EdUnB, , 2015.
- BERNARDINO-COSTA, J.; GROSGOUEL, R. Decolonialidade e perspectiva negra. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 15–24, 2016.
- BRASIL. LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010. . 2010.
- BRASIL. **Agendas Transversais. Plano Mais Brasil. PPA 2012-2015**. Brasília: [s.n.].
- BRASIL. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012. PRESTAÇÃO DE CONTAS**

ORDINÁRIA ANUAL. [s.l: s.n.].

BRASIL. **Biblioteca da Presidência da República.** Disponível em:
<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>>.

CAMPBELL, J. L. Ideias, politics and, public policy. **Annual Review of Sociology**, n. 28, p. 21–38, 2002.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J. A Folha de S. Paulo e as ações afirmativas: dez anos de cobertura (2001-2011). **Textos Para Discussão. Gemaa (IESP-UERJ)- Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa**, n. 3, p. 1–18, 2013.

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.

CAMPOS, L. A.; GOMES, I. Relações raciais no Brasil contemporâneo : uma análise preliminar da produção em artigos acadêmicos dos últimos vinte anos (1994-2013) Luiz Augusto Campos. **Sinais Sociais**, v. 11, n. 32, p. 85–116, 2016.

CARDOSO, F. H. **Discurso na abertura do seminário internacional -"Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos"** BrasíliaPalácio do Planalto, , 1996. Disponível em:
<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/>>

CARDOSO, M. DO R. DE H. C. **Entrevista Maria do Rosário de Holanda Cunha Cardoso, concedida a Tatiana Dias Silva**, 2018.

CARNEIRO, A. S. A Construção do Outro como Não-Ser como fundamento do Ser. p. 339, 2005.

CARNEIRO, S. A Batalha De Durban. **Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 209, 2002.

CARRIERI, A. P.; PIMENTEL, T. D.; CABRAL, A. C. A. O discurso e sua análise no enfoque foucaultiano da formação discursiva: um método de pesquisa nos estudos organizacionais. **GESTÃO.Org - Rev. Elet. de Gestão Org**, v. 3, n. 2, p. 106–121, 2005.

CERQUEIRA, D. R. C.; MOURA, R. L. DE. **Vidas Perdidas e racismo no Brasil.Nota Técnica.** Brasília: [s.n.]. 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, 2016.

CHARBONNEAU, É. et al. Process Tracing in Public Administration: The Implications of Practitioner Insights for Methods of Inquiry. **International Journal of Public Administration**, v. 40, p. 434–442, 2017.

CLAVELIN, I. C. JORNALISMO A dinâmica das notícias sobre a temática racial negra no jornal Folha de S . Paulo. p. 91–112, 2008.

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

COLLINS, P. H. **Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment**. New York/London: Routledge, 2000.

CONCEIÇÃO, E. B. DA. **A Negação da Raça nos Estudos Organizacionais**. (ANPAD, Ed.)XXXIII Encontro da ANPAD. **Anais...**São Paulo: ANPAD, 2009Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR1426.pdf>>

COSTA, M. E. V. DA. O mito da democracia racial no Brasil. In: **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

COSTA, F. Z. DA N.; GUERRA, J. R. F.; LEÃO, A. L. M. DE S. O solo epistemológico de Michel Foucault: possibilidade de pesquisa no Campo da Administração. **III Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade**, p. 1–12, 2011.

COSTA, M. M.; ALVES, M. A.; GOMES, M. V. P. **Cotas de Acesso ao Serviço Público e Burocracia Representativa na Cidade de São Paulo**. EnaPG 2016 – Encontro de Administração Pública e Governança. **Anais...**São Paulo: ANPAD, 2016

CRUZ, I. Notas sobre prevenção da fraude - autodeclaração sobre raça/cor. **BOLETIM NEPAE-NESEN**, v. 13, n. 1, 2016.

CUNHA, E. S. M.; LEITÃO, C. E. **Potencial do uso de Process Tracing na análise dos fenômenos políticos**. no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política. **Anais...**Montevidéu: Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), 2017

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.

DIJK, T. A. VAN. Introdução. In: DIJK, T. A. VAN (Ed.). **Racismo e discurso na América Latina**. São Paulo: Contexto, 2008. p. 1–383.

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

DURNOVA, A.; FISCHER, F.; ZITTOUN, P. Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation. In: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2016.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532–550, 1989.

ENAP. **Servidores Públicos Federais, Raça/Cor**Brasília, 2014. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/images//150317_servidores_publicos_federais_raca_cor.pdf>

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

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social**. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 2016.

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.

FANON, F. **Pele Negra, Máscaras Brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FARIA, C. A. P. DE. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

FCP. **A Fundação Cultural Palmares na III Conferência Municipal de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. 1. edição ed. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.

FCP. Lei Afonso Arinos completa 61 anos. **Fundação Cultural Palmares**, jul. 2012.

FERES JR, 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, 2012.

FERNANDES, A. S. A. **Path dependency e os Estudos Históricos Comparados**. ANPUH XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA -2007. **Anais...** Associação Nacional de História, 2007 Disponível em: <<http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nioS%E9rgioAra%FAjoFernandes.pdf>>

FERNANDES, A. S. A. Dependência de trajetória e mudança institucional. **Perspectivas**, v. 44, p. 177–192, 2013.

FERREIRA, G. L. **A Lei de Cotas no Serviço Público Federal**. 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.

FERREIRO, J. M.; WODAK, R. Análisis Crítico de Discurso desde el Enfoque Histórico: La construcción de identidad(es) latinoamericana(s) en la misión de Naciones Unidas en Haití (2004-2005). **Escucha de la escucha. Análisis e interpretación en la investigación cualitativa**, p. 189–230, 2014.

FILICE, R. C. G. **Raça e classe na gestão da educação básica brasileira: a cultura na implementação de políticas públicas**. Campinas: Autores Associados, 2011.

FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. Introduction The Argumentative Turn Revisited. In: FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. (Eds.). . **The Argumentative Turn Revisited: public policy as communicative practice**. [s.l.] Duke University Press, 2012.

FOUCAULT, M. Genealogia e Poder. In: FOUCAULT (Ed.). . **Microfísica do Poder**. 29a reimpr ed. Rio de Janeiro: Edições Graal., 1979.

FRANCO, M. L. P. BARBOSA. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Livro Editora, 2005.

FULLIN, C. S. Direito e racismo: observações sobre o alcance da legislação pena antidiscriminatória do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, p. 21–35, 2015.

- GARCE, A. El institucionalismo discursivo como oportunidad: La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. **Polít. gob**, v. 22, n. 1, p. 199–226, 2015.
- GELEDES; CEFEMEA. **Guia de Enfrentamento do Racismo Institucional**. [s.l.: s.n.].
- GOES, F. L.; SILVA, T. D. O REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE AO RACISMO E À DISCRIMINAÇÃO RACIAL. **Texto para Discussão IPEA**, n. 1882, p. 1–32, 2013.
- 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, N. L.; JESUS, R. E. Panorama de implementação da Lei no 10.639/2003: contribuições da pesquisa Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Etnicorraciais na Escola. In: SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Eds.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- 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 (RAP)**, v. 51, n. 3, p. 388–406, 2016.
- GOMIDE, A. **A Política das Reformas Institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes**. [s.l.] Escola de Administração de Empresas de São Paulo., 2011.
- GOMOR, E. **Entrevista Eduardo Gomor, concedida a Tatiana Dias Silva**, 2018.
- GONDIM, S.; FISCHER, T. Discurso, a análise de discurso e a metodologia do discurso do sujeito coletivo na gestão intercultural. **Cadernos Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 09–26, 2009.
- GONZALES, L. Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, p. 223–243, 1984.
- GOTTEMS, 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)**. [s.l.] Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, 2010.
- GUIMARÃES, A. S. A. Como trabalhar com “raça” em sociologia. **Educação e Pesquisa**, v. 29, n. 1, p. 93–107, 2003.
- 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. **University of Florida Extension**, p. 1–3, 2002.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.
- HANSSON, S. O. .; HADORN, G. H. Preview. In: HANSSON, S. O. .; HADORN, G. H. (Eds.). **The Argumentative Turn in Policy Analysis. Reasoning about Uncertainty. Logic, Argumentation & Reasoning - Interdisciplinary Perspectives from the Humanities and Social Sciences**. vol 10 ed. [s.l.] Springer International Publishing Switzerland, 2016.

HENRIQUES, R. Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90. **Textos para Discussão**, v. 0807, p. 1–49, 2001.

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**, v. Ano 5, p. 137–194, 2012.

IBGE. **Metodologia do censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/metodologia/metodologiacenso2000.pdf>>.

IBGE. **Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios, resultados do universo**. Rio de Janeiro: [s.n.].

INCTI. **Mapa das ações afirmativas no Brasil. Instituições Públicas de Ensino Superior. Ano base 2011**. Disponível em: <<http://www.inctinclusao.com.br/acoes-afirmativas/mapa>>.

INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2011**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>.

INOCÊNCIO, N. **Entrevista Nelson Fernando Inocêncio da Silva, concedida a Tatiana Dias Silva** Brasília, 2018.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. p. 565–588.

IPEA. **Instrumentos normativos federais relacionados ao preconceito e às desigualdades raciais. 1950-2003**. [s.l.: s.n.].

IPEA. Igualdade Racial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 11, 2005.

IPEA. Igualdade Racial. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise IPEA**, n. 19, 2011.

IPEA. Igualdade Racial. **Boletim Políticas Sociais**, n. 23, p. 429–499, 2015.

IPEA; FBSP. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: [s.n.].

IPEA; SEPPPIR. **Situação social da população negra por estado**. Brasília: IPEA, 2014.

IPEA; SPM; MULHERES, O. **Indicadores**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores.html>>.

JACCOUD, L. 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 IPEA**, v. 3, n. 17, 2009.

JACCOUD, L. DE B.; BEGHIN, N. **DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: [s.n.].

JACOBS, A. M. Process tracing the effects of ideas. In: BENNETT, A.; CHECKEL, J. (Eds.). **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. [s.l.] Cambridge University Press, 2015.

JERICÓ, R. **STF declara Imprescritibilidade do Crime de Injúria Racial, equiparando**

ao crime de racismo. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/stf-declara-imprescritibilidade-do-crime-de-injuria-racial-equiparando-ao-crime-de-racismo/>>.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. From there to here: punctuated equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. **The Policy Studies Journal**, p. 1–19, 2012.

Justiça Federal libera Editais Negros MinC/SEPPIR. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/noticias/ultimas_noticias/2013/12/justica-federal-libera-editais-negros-minc-seppir>.

KENNEDY, B. A. Sorting Through: The Role of Representation in Bureaucracy. **J Public Adm Res Theory**, v. 23, n. 4, p. 791–816, 2013.

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). p. 315–347, 1990.

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.

LIEBERMAN, R. C. Ideas and Institutions in Race Politics. In: IN: BÉLAND, DANIEL; COX, R. H. (Ed.). . **Ideas and Politics in Social Science Research**. [s.l.] Oxford University Press, 2011.

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.

LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. As ideias também importam: a abordagem cognitiva de políticas públicas no Brasil. In: LUKIC, MELINA R.; TOMAZINI, C. (Ed.). . **As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2013.

MAGALHÃES, I.; MARTINS, A. R.; RESENDE, V. M. **Análise de discurso crítica. Um método de pesquisa qualitativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

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: **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. [s.l.] Cambridge University Press, 2010.

MAIO, M. C. O Projeto Unesco : ciências sociais e o “credo racial brasileiro”. **Revista USP**, n. 46, p. 115–128, 2000.

MALDONADO-TORRES, N. Transdisciplinaridade e decolonialidade. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 75–97, 2016.

Marcha contra o racismo. A igualdade e pela vida. **Jornal Marcha do Zumbi**, out. 1995.

MARCONDES, M. M. et al. (EDS.). **Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

MARTINS, H. Após dois anos da marcha, mulheres negras continuam mobilizadas contra racismo. **Agência Brasil**, 2017.

MATIJASCIC, M.; SILVA, T. D. Jovens Negros: Panorama da Situação social no Brasil segundo indicadores selecionados entre 1992 e 2012. In: ANDRADE, E. R.; SILVA; BOTELHO, R. U. (Eds.). . **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios**. Brasília: IPEA, 2016.

MEC. Portaria Normativa nº 21, de 28 de agosto de 2013. . 2013.

MEHTA, J. The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”. In: BÉLAND, D.; COX, R. H. (Eds.). . **Ideas and Politics in Social Science Research**. [s.l.] Oxford University Press, 2011.

MIRANDA, S. A. DE. Educação escolar quilombola: entre ausências e emergências. **Revista brasileira de educação**, v. 17, n. 50, 2012.

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

MOURA, C. Rebeliões da senzala. p. 282, 1981.

MUSSALIM, F. Análise do discurso. In: MUSSALIM, F.; BENTES (Eds.). . **Introdução à linguística: domínios e fronteiras**. 9. ed. São Paulo: Cortez editora, 2012. p. 112–161.

NASCIMENTO, A. O negro revoltado. In: **O negro revoltado**. Rio de Janeiro: G.R.D, 1968. p. 59–108.

NASCIMENTO, A. **Genocídio do negro Brasileiro: processo de um racismo mascarado**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

NAVES, M. **Entrevista Magali Naves, concedida a Tatiana Dias Silva**, 2018.

ONU. Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. . 1969.

ONU. **Declaração e Programa de Ação**. Durban: [s.n.]. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf>.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Programa de ed. Brasília: OIT Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.

OSÓRIO, R. G. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In: THEODORO, M. L. (Ed.). . **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008a.

OSÓRIO, R. G. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In: THEODORO, M. L. (ORG.). et al. (Eds.). . **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008b.

OSÓRIO, R. G. A classificação de cor ou raça do IBGE revisitada. In: PETRUCCELLI, J. L.; SABOIA, A. L. (Eds.). . **Características Étnico-raciais da População Classificações e identidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

PÁDUA, E. M. Análise de conteúdo, análise de discurso: questões teóricometodológicas. **Revista de Educação PUC-Campinas.**, n. 13, 2002.

PAIVA JR, F. G. ; LEÃO, A. L. M. S. ; MELLO, S. C. B. Validade e Confiabilidade na Pesquisa Qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190–209, 2011.

PAIXÃO, M. et al. (EDS.). **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

PAIXÃO, M. ET AL. (ORGS. . (ED.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil 2009-2010**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária; Laeser; Instituto de Economia, 2010.

PAIXÃO, M. J. P. Mercado de trabalho e desigualdades raciais: breves notas sobre o sentido ético-político da ação afirmativa. In: PAIXÃO, M. (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**. [s.l.] Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, 2015.

PETERS, G. Institutionalism and Public Policy. In: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). . **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2016.

PETRUCCELLI, J. L. Autoidentificação, identidade étnico-racial e heteroclassificação. In: PETRUCCELLI, J. L.; SABOIA, A. L. (Eds.). . **Características Étnico-raciais da População Classificações e identidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

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, FLÁVIA; GUIMARÃES, L. C. R. **Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado8.htm>>.

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

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

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**, v. XVII, n. 32, p. 19–38, 2014.

PORTAL_G1. **Universidades e institutos federais terão que informar MPF sobre como combatem fraudes nas cotas raciais**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/universidades-e-institutos-federais-terao-que-informar-mpf-sobre-como-combatem-fraudes-nas-cotas-raciais.ghtml>>.

PT. **Brasil sem Racismo**. Programa d ed. São Paulo: Comitê Lula Presidente, [s.d.].

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 6. ed. Lisboa: Gradiva, 2013.

RAMOS, SILVIA; MUSUMECI, L. “Elemento suspeito”. Abordagem policial e

discriminação na cidade do Rio de Janeiro. **Boletim Segurança e Cidadania**, n. 8, 2004.

RAMOS, A. G. **Introdução Crítica à Sociologia Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Andes, 1957.

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

REINACH, S. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial**. [s.l.] Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV, 2013.

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, 2012.

RIBEIRO, M. **Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil (1986-2010)**. São Paulo: 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.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, n. 4, p. 155–169, 1973.

RODRIGUES, F. Pesquisa mostra como os brasileiros manifestam o seu “racismo cordial”. **Folha de São Paulo**, p. Especial 3, 25 jun. 1995.

ROSA, A. R. Relações Raciais e Estudos Organizacionais no Brasil. **RAC**, v. 18, n. 3, p. 240–260, 2014.

ROSEMBERG, F. Estatísticas Educacionais e Cor/Raça na Educação Infantil e no Ensino Fundamental: um balanço. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 17, n. 34, p. 15–42, 2006.

SÁ-SILVA, J. R. .; ALMEIDA, C. D. .; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 2009.

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**. (S. – D. H. N. É. C. A. D. P. E. SOCIOLOGIA, Ed.)40. Encontro anual da ANPOCS. **Anais...Anpocs**, 2016Disponível 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. Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula : um Balanço. 2012.

SANTOS, S. A. DOS.; MORENO, J. V.; BERTÚLIO, D. L. O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12288, de 20 julho de 2010. p. 78, 2011.

SAÚDE, M.-M. DA. PORTARIA Nº 344, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2017. . 2017.

SCHMIDT, V. A. Bringing ideas and discourse back into the explanation of change in varieties of capitalism and welfare states. **The Centre for Global Political Economy/University of Sussex. WorkingPaper**, n. 2, 2008.

SCHMIDT, V. A. Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis. **British Journal of Politics and International Relations**, v. 16, n. 1, p. 188–209, 2014.

SCHMIDT, V. A. . Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In: BÉLAND, D.; COX, R. H. (Eds.). . **Ideas and Politics in Social Science Research**. [s.l.] Oxford University Press, 2011.

SCHMIDT, V. A. .; RADAELLI, C. M. Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. **West European Politics**, v. 27, n. 2, p. 183–210., 2004.

SENHORAS, E. M. POLÊMICAS SOBRE A LEGISLAÇÃO FEDERAL DE COTAS ÉTNICO-RACIAIS NO BRASIL. **Em tempo**, v. 14, p. 277–296, 2015.

SENKEVICS, A. S.; MACHADO, T. DE S.; OLIVEIRA, A. S. DE. A cor ou raça nas estatísticas educacionais. Uma análise dos instrumentos de pesquisa do INEP. **Textos para discussão, série documental INEP**, n. 41, 2016.

SEPPPIR. **Relatório de Gestão 2003-2006**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/publicacoes/relatorio_gestao_2003_2006.pdf/view>.

SEPPPIR. **Relatório de Gestão 2008**. Brasília: [s.n.].

SEPPPIR. **PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIA ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2009**. Brasília: [s.n.].

SEPPPIR. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: [s.n.].

SEPPPIR. **NOTA PÚBLICA: combate às fraudes no sistema de cotas**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2017/09-setembro/nota-publica-2013-combate-as-fraudes-no-sistema-de-cotas>>.

SILVA., S. J. A. O Itamaraty e o Ano Internacional dos Afrodescendentes: um Olhar Sobre o Discurso Externo Brasileiro acerca da Questão Racial. In: SILVA, T.; GOES, F. (Eds.). . **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Brasília: IPEA, 2013.

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, 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: [s.n.]. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/140901_relatorio_igualdade_racial.pdf>.

SILVA, F. M. E.; CUNHA, E. S. M. Process tracing e produção de inferência causal. **Revista Teoria e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 104–125, 2014.

SILVA JUNIOR, C. A. **Entrevista Carlos Alberto Silva Júnior, concedida a Tatiana Dias Silva**, 2018.

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

SILVA, R. T. **Institucionalismo Discursivo: la más nueva alternativa para estudios neo institucionalistas en ciencia política**. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. **Anais...**Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011

SILVA, T. D. O Estatuto da Igualdade Social. **Texto para Discussão IPEA**, n. 1712, p. 1–66, 2012a.

SILVA, T. D. População negra e educação: um panorama da última década (1999-2009). In: CASTRO, J. A. DE; ARAÚJO, H. E. (Eds.). . **Situação Social Brasileira: monitoramento das condições de vida 2**. Brasília: IPEA, 2012b. p. 168.

SILVA, T. D. Panorama Social da População Negra. In: SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Eds.). . **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Brasília: IPEA, 2013.

SILVA, T. D. **Administração Pública e Relações Raciais: uma Análise da Produção Científica entre 2011 e 2016**. EnaPG 2016 – Encontro de Administração Pública e Governança. **Anais...**São Paulo: 2016

SILVA, T. D. Ação Afirmativa para Ingresso de Negros no Ensino Superior: a formação da agenda governamental segundo atores-chave. **Rev. Serv. Público Brasília**, v. 69, n. 2, p. 7–34, 2018.

SILVA, T. D.; CALMON, P. C. D. P. **Transversalidade e políticas públicas**. XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...**Madrid, España: CLAD, 2017

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. DA. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013**BrasíliaIPEA, , 2014.

SILVA, V. P. M. **O Processo De Formação Da Lei De Cotas E O Racismo Institucional No Brasil**. [s.l.] Universidade de Brasília, 2017.

SOARES, S. A Demografia da cor: composição da população brasileira de 1890 a 2007. In: THEODORO, M. L. et al. (Eds.). . **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2008.

SOUZA, I. L. DE. **Entrevista Ieda Leal de Souza, concedida a Tatiana Dias Silva**, 2018.

STAKE, R. E. Single Cases. In: **Multiple Case Study Analysis**. New York/London: THE GUILFORD PRESS, 2006. p. 1–16.

STF. **PGR defende improcedência da ADPF 186, sobre cotas**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205876>>.

STF. **Inteiro Teor do Acórdão - ADC 41**. [s.l: s.n.].

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Eds.). . **Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies**. New York: Oxford University Press, 2005.

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

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

THEODORO, M. L. A Formação do Mercado de Trabalho e a Questão Racial no Brasil. In: THEODORO, M. L. (ORG.). et al. (Eds.). . **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. [s.l.] IPEA, 2008. p. 15–44.

THEODORO, M. L. **Entrevista Mario Theodoro, concedida a Tatiana Dias Silva.**, 2018.

TILLY, C. Mechanisms in Political Processes. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 4, n. 21, p. 21–41, 2001.

UNIC RIO. **ONU incentiva desagregação de dados por raça e etnia nos censos nacionais de 2010 nas Américas**. Disponível em: <<http://unicrio.org.br/onu-incentiva-desagregacao-de-dados-por-raca-e-etnia-nos-censos-nacionais-de-2010-nas-americas/>>.

VENTURINI, A. C.; CAMPOS, L. A.; RODRIGUES, R. **Ações Afirmativas na Pós-Graduação**. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/acoes-afirmativas-na-pos-graduacao/?utm_source=LISTA+GERAL&utm_campaign=95779f5d21-EMAIL_CAMPAIGN_2017_12_13&utm_medium=email&utm_term=0_3e1495bed7-95779f5d21-256075625>.

VICENTE, V. M. B. A. Análise das Políticas Públicas na perspectiva das coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77–90, 2015.

VIEIRA, I. **MPF recomenda maior controle de autodeclaração racial em vestibular**. 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: relatório de pesquisa**. Brasília.: [s.n.]. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP_Reserva_2016.pdf>.

WODAK, R. The Discourse-historical approach. In: WODAK, RUTH, MEYER, M. (Ed.). . **Methods of Critical Discourse Analysis**. London: Sage Publications, 2001.

APÊNDICE A – DETALHAMENTO DAS FONTES DE DADOS DOCUMENTAIS

Nome do documento	Data de emissão/ periodicidade	Emissor	Objetivo	Meio de divulgação
Relatório de Gestão 2003-2006	Sem data	Presidência da República Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Prestação de contas da 1ª gestão da SEPPIR	Site Seppir
Relatório de Gestão 2008	Março/2009 (anual)	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir/Pr	Relatório de Gestão apresentado do Tribunal de Contas da União (TCU) como prestação de contas anual, nos termos do art. 70 da Constituição Federal	Site Seppir e TCU
Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2009	Março de 2010 (anual)	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR/PR	Relatório de Gestão apresentado do Tribunal de Contas da União como prestação de contas anual, nos termos do art. 70 da Constituição Federal	Site Seppir e TCU
Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2010	Março/2011 (anual)	Presidência da República/ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Relatório de Gestão apresentado do Tribunal de Contas da União como prestação de contas anual, nos termos do art. 70 da Constituição Federal	Site Seppir e TCU
Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2011	Março de 2012 (anual)	Presidência da República/ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Relatório de Gestão apresentado do Tribunal de Contas da União como prestação de contas anual, nos termos do art. 70 da Constituição Federal	Site Seppir e TCU
Prestação de Contas Ordinária Anual Relatório de Gestão do Exercício de 2012	Março de 2013 (anual)	Presidência da República/ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Relatório de Gestão apresentado do Tribunal de Contas da União como prestação de contas anual, nos termos do art. 70 da Constituição Federal	Site Seppir e TCU
Relatório de Gestão do Exercício de 2013	Março de 2014 (anual)	Presidência da República/ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Relatório de Gestão apresentado do Tribunal de Contas da União como prestação de contas anual, nos termos do art. 70 da Constituição Federal	Site Seppir e TCU

Relatório de Gestão do Exercício de 2014	Março de 2015 (anual)	Presidência da República/ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Relatório de Gestão do Exercício de 2014 apresentado aos Órgãos de controle interno e externo e à sociedade como prestação de contas anual, nos Termos do Parágrafo Único do Art. 70 da Constituição Federal	Site Seppir e TCU
Declaração e Programa De Ação – Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata	Setembro/2001	Países participantes da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata	Divulgar os compromissos da Conferência adotados em 8 de setembro de 2001 em Durban, África do Sul	
A Fundação Cultural Palmares na III Conferência Municipal de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata	2002	Fundação Cultural Palmares (FCP)	Sintetizar a participação da FCP e governo brasileiro na Conferência de Durban	Site FCP

APÊNDICE B - ROTEIRO ENTREVISTA

Cargo atual

Relação com a pauta racial

Cor ou raça:

- 1) Após a abolição, o governo brasileiro nada fez para reduzir a desigualdade racial. Em sua opinião, após tanto tempo de negação do racismo, o que levou o governo brasileiro a atuar sobre a questão racial e quando esse tema passou a compor a agenda de ações governamentais?
- 2) Em sua opinião, em relação à questão racial, quais as mudanças no governo federal mais importantes no período entre 2000 e 2014?
- 3) Em relação à pauta racial, selecione as duas mudanças institucionais (no governo federal) mais impactantes – 2000 a 2014:
 - i. por que foram tão importantes?
 - ii. quais os principais pontos de vetos e fontes de veto/obstáculos para essas mudanças?
 - iii. Para implementação dessas mudanças, quais normas, regras ou instituições que precisaram ser alteradas ou revistas?
 - iv. Como foi esse processo? Havia sanções ou ambiguidades em caso de alteração? Quais as características das instituições vigentes que facilitaram ou dificultaram a mudança?
- 4) Ainda com base nessas duas mudanças mais impactantes. Quais atores apoiaram a mudança? De que forma?
- 5) Em relação a essas duas mudanças promovidas no governo federal. Em sua avaliação, elas foram plenamente implementadas? Quais foram os facilitadores e barreiras para plena implementação? (Verificar se há sanções ou ambiguidade.)
- 6) E a transversalidade, qual a relação dessa estratégia com as políticas de igualdade racial?
- 7) Quais as barreiras para implementação da transversalidade?
- 8) Para você, qual foi a melhor experiência de transversalidade desde a criação da Seppir? Qual sua avaliação dessa experiência?
- 9) Comentários gerais.

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

V.S.^a está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “Ideias, discurso e instituições: uma análise sobre políticas públicas transversais de igualdade racial no Brasil de 2000 a 2014”, em desenvolvimento pela pesquisadora Tatiana Dias Silva, aluna do Curso de Doutorado, do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), sob orientação da Profa. Dra. *Suylan de Almeida Midlej e Silva* e co-orientação do Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon.

O presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) será entregue pela pesquisadora no início da entrevista, a ser realizada em data e local definidos previamente. Uma via original deste TCLE será entregue a V.S.^a.

A entrevista seguirá um modelo semiestruturado, e serão formuladas algumas questões relacionadas ao tema da pesquisa. Serão utilizados um gravador de voz e um caderno de anotações. A gravação poderá ser objeto de transcrição e análise de conteúdo. O conteúdo da gravação não será utilizado para fins estranhos à pesquisa acadêmica - na tese ou em publicações dela decorrentes. A transcrição não será publicada na íntegra; a análise se dará sobre trechos da entrevista. Os entrevistados serão identificados nas publicações decorrentes da pesquisa.

A sua participação nesta pesquisa é voluntária. É seu direito deixar de responder a uma ou mais perguntas, ou interromper a entrevista a qualquer momento, não incorrendo em qualquer prejuízo ou coação. A participação na pesquisa não implica nenhum ganho ou custo financeiro, mas constitui contribuição relevante para a investigação científica; sua participação é essencial para o sucesso desta pesquisa.

Para esclarecer dúvidas ou fazer comentários a qualquer momento, ou mesmo para conhecer os resultados desta pesquisa, V.S.^a poderá entrar em contato com a pesquisadora acima identificada, pelo telefone +556199302-0438 ou pelo e-mail tatiana.silva@ig.com.br.

Brasília, _____ de _____ de 2018.

Eu, _____, após ler e entender as informações relativas a esta pesquisa, e ter sido devidamente esclarecido(a), aceito voluntariamente participar como entrevistado(a), autorizo o uso de gravador durante as entrevistas e a minha identificação na tese e outras publicações dela decorrentes.

Assinatura do(a) participante da pesquisa

Tatiana Dias Silva
Doutoranda/PPGA/UNB
Matrícula 150025939

(Adaptado de CABRAL, Davi de Paula. A influência de stakeholders em processos de mudança institucional. 2017. xiv, 195 f., il. *Dissertação* (Mestrado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017).

APÊNDICE D – CÓDIGO DE ANÁLISE DAS FONTES DE INFORMAÇÃO⁹⁵

Código de análise	Fontes de Informação		
	Entrevistas	Relatórios de governo	Bibliografia
Fatores de inserção do tema racial	X		X
Principais mudanças institucionais	X	X	X
Principais atores e atuação (preservação e cumprimento das regras institucionais)	X		X
Contexto (pontos, fontes e capacidade de veto)	X		X
Instituições (sanções, previsão de avaliação, cumprimento)	X		X
Problemas na implementação	X	X	X
Transversalidade (aplicação, problemas)	X	X	x

Fonte: Elaboração Própria

⁹⁵ Exceto discursos presidenciais, cuja análise foi detalhada a partir de critérios do Enfoque Histórico do Discurso, no âmbito da análise de conteúdo crítica.

ANEXO 1 – MANIFESTOS CONTRA E A FAVOR ÀS COTAS NAS UNIVERSIDADES

Fonte: Folha de São Paulo, Confira a íntegra dos manifestos contra e a favor das cotas. 04/07/2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18773.shtml>. Acesso em 09 jun 2018.

Veja o manifesto contra as cotas:

"Todos têm direitos iguais na República Democrática

O princípio da igualdade política e jurídica dos cidadãos é um fundamento essencial da República e um dos alicerces sobre o qual repousa a Constituição brasileira. Este princípio encontra-se ameaçado de extinção por diversos dispositivos dos projetos de lei de Cotas (PL 73/1999) e do Estatuto da Igualdade Racial (PL 3.198/2000) que logo serão submetidos a uma decisão final no Congresso Nacional.

O PL de Cotas torna compulsória a reserva de vagas para negros e indígenas nas instituições federais de ensino superior. O chamado Estatuto da Igualdade Racial implanta uma classificação racial oficial dos cidadãos brasileiros, estabelece cotas raciais no serviço público e cria privilégios nas relações comerciais com o poder público para empresas privadas que utilizem cotas raciais na contratação de funcionários. Se forem aprovados, a nação brasileira passará a definir os direitos das pessoas com base na tonalidade da sua pele, pela "raça". A história já condenou dolorosamente estas tentativas.

Os defensores desses projetos argumentam que as cotas raciais constituem política compensatória voltada para amenizar as desigualdades sociais. O argumento é conhecido: temos um passado de escravidão que levou a população de origem africana a níveis de renda e condições de vida precárias. O preconceito e a discriminação contribuem para que esta situação pouco se altere. Em decorrência disso, haveria a necessidade de políticas sociais que compensassem os que foram prejudicados no passado, ou que herdaram situações desvantajosas. Essas políticas, ainda que reconhecidamente imperfeitas, se justificariam porque viriam a corrigir um mal maior.

Esta análise não é realista nem sustentável e tememos as possíveis conseqüências das cotas raciais. Transformam classificações estatísticas gerais (como as do IBGE) em identidades e direitos individuais contra o preceito da igualdade de todos perante a lei. A adoção de identidades raciais não deve ser imposta e regulada pelo Estado. Políticas dirigidas a grupos "raciais" estanques em nome da justiça social não eliminam o racismo e podem até mesmo produzir o efeito contrário, dando respaldo legal ao conceito de raça, e possibilitando o acirramento do conflito e da intolerância. A verdade amplamente reconhecida é que o principal caminho para o combate à exclusão social é a construção de serviços públicos universais de qualidade nos setores de educação, saúde e previdência, em especial a criação de empregos. Essas metas só poderão ser alcançadas pelo esforço comum de cidadãos de todos os tons de pele contra privilégios odiosos que limitam o alcance do princípio republicano da igualdade política e jurídica.

A invenção de raças oficiais tem tudo para semear esse perigoso tipo de racismo, como demonstram exemplos históricos e contemporâneos. E ainda bloquear o caminho para a resolução real dos problemas de desigualdades.

Qual Brasil queremos? Almejamos um Brasil no qual ninguém seja discriminado, de forma positiva ou negativa, pela sua cor, seu sexo, sua vida íntima e sua religião; onde todos tenham acesso a todos os serviços públicos; que se valorize a diversidade como um processo vivaz e integrante do caminho de toda a humanidade para um futuro onde a palavra felicidade não seja um sonho. Enfim, que todos sejam valorizados pelo que são e pelo que conseguem fazer. Nosso sonho é o de Martin Luther King, que lutou para viver numa nação onde as pessoas não seriam avaliadas pela cor de sua pele, mas pela força de seu caráter.

Nos dirigimos ao congresso nacional, seus deputados e senadores, pedindo-lhes que recusem o PL 73/1999 (PL das Cotas) e o PL 3.198/2000 (PL do Estatuto da Igualdade Racial) em nome da República

Democrática.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2006.

Adel Daher Filho - Diretor do Sindicato dos Ferroviários de SP-Bauru/MS e MT
Adilson Mariano - Vereador PT Joinville (SC)
Alberto Aggio - Professor livre-docente de História, UNESP/campus de Franca
Alberto de Mello e Souza - Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ
Almir da Silva Lima - Jornalista, MOMACUNE (Movimento Macaense Culturas Negras, Macaé-RJ)
Amandio Gomes - Professor do Instituto de Psicologia da UFRJ e do PPGHC (IFCS-UFRJ)
Ana Teresa Venancio - Antropóloga, pesquisadora da Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz
André Campos - Professor do Departamento de História da UFF e da UERJ
André Côrtes de Oliveira - Professor
Angela Porto - Historiadora, Pesquisadora do Departamento de Pesquisa da Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz
Anna Veronica Mautner - Psicanalista da Sociedade Brasileira de Psicanálise de S.Paulo e colunista da Folha de S. Paulo.
Antonio Carlos Jucá de Sampaio, Professor Adjunto do Departamento de História - UFRJ
Antonio Cícero - Poeta e ensaísta
Antonio Marques Cardoso (Ferreirinha) - Fábrica Cipla (Ocupada pelos Trabalhadores), Joinville/SC
Aurélio Carlos Marques de Moura - Presidente do Conselho Municipal de Cultura da Serra (ES) e da Associação Cultural Afro-brasileira "Ibó de Zambi".
Bernardo Kocher - Professor Departamento de História da UFF
Bernardo Sorj - Professor titular de sociologia UFRJ
Bila Sorj - Professora titular de sociologia UFRJ
Bolívar Lamounier - Cientista Político
Cacilda da Silva Machado - Professora do Departamento de História da UFPR (PR)
Caetano Veloso
Carlos Costa Ribeiro - Professor; atuou como especialista contratado no Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente - PNUMA/UNEP
Claudia Travassos - Pesquisadora Titular da Fundação Oswaldo Cruz
Cláudia Wasserman - Professora Adjunta de História da UFRGS
Célia Maria Marinho de Azevedo - Historiadora
Célia Tavares - Professora Adjunta de História (FFP/UERJ)
Cyro Borges Jr. - Professor Adjunto do Departamento de Engenharia Mecânica da UERJ
Darcy Fontoura de Almeida - Professor Emérito, UFRJ
Demétrio Magnoli - Sociólogo e articulista da Folha de S. Paulo
Dilene Nascimento - Historiadora, pesquisadora da Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz
Domingos de Leers Guimaraens - Artista Visual
Dominichi Miranda de Sá - Pesquisadora da Fundação Oswaldo Cruz
Egberto Gaspar de Moura - Professor Titular de Fisiologia, Instituto de Biologia, UERJ
Elvira Carvajal - Professora de Biologia Molecular e Genética, UERJ
Eunice R. Durham - Professora titular de Antropologia, Professora emérita da FFLCH da USP
Fabiano Gontijo - Professor Adjunto de Antropologia, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Programa de Pós-Graduação em Letras, UFPI
Fernanda Martins - Pesquisadora da Fundação Oscar Niemayer (RJ)
Fernando Roberto de Freitas Almeida - Coordenador do curso de Economia da Faculdade Moraes Junior/Universidade Presbiteriana Mackenzie-Rio.
Ferreira Gullar - Poeta
Francisco Martinho - Professor de História da UERJ
George de Cerqueira Leite Zarur - Professor Internacional da Flacso e Consultor Legislativo da Área de Educação Superior da Câmara dos Deputados
Gilberto Hochman - Cientista Político pesquisador da Casa de Oswaldo Cruz/FIOCRUZ
Gilberto Velho - Professor titular e decano do Departamento de Antropologia do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e membro da Academia Brasileira de Ciências
Gilda Portugal - Professora de Sociologia da UNICAMP
Gilson Schwartz - Economista, Professor de Economia da Informação da ECA-USP e Diretor da Cidade do Conhecimento (USP)
Giselda Brito - Professora Adjunta de História da Universidade Federal Rural de Pernambuco
Gláucia K. Villas Boas - Vice-Diretora do IFCS/UFRJ e professora do departamento de Sociologia da

UFRJ

Guilherme Amaral Luz - Professor do Instituto de História da UFU

Guita Debert - Professora Titular de Antropologia do Departamento de Antropologia UNICAMP
Helena Lewin - Professora Titular aposentada da UFF
Hercidia Mara Facuri Coelho - Pró-reitora, Universidade de Franca (UNIFRAN)
Hugo Rogélio Suppo - Professor adjunto de História da UERJ
Icléia Thiesen - Professora Adjunta do Programa de Pós-graduação em Memória Social da UNI-Rio
Isabel Lustosa - Pesquisadora Titular da Fundação Casa de Rui Barbosa
João Amado - Mestrando em História da UERJ e professor da rede pública
João Leão Sattamini Netto - Economista, membro do Conselho de Cultura do Estado do Rio de Janeiro, Comodante do Museu de Arte Contemporânea de Niterói.
João Paulo Coelho de Souza Rodrigues - DECIS, UFSJ
John Michael Norvell - Professor Visitante, Pitzer College, Claremont, CA EUA
José Augusto Drummond - Cientista político, professor do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB)
José Carlos Miranda - Diretorio Estadual do PT SP, Coordenação do Comitê por um Movimento Negro Socialista (MNS)
José Roberto Ferreira Militão - Advogado, AFROSOL-LUX - Promotora de Soluções em Economia Solidária
José Roberto Pinto de Góes - Professor de História da UERJ
Josué Pereira da Silva - Professor de sociologia, IFCH, UNICAMP
Kátia Maciel - N-Imagem - Escola de Comunicação da UFRJ
Kenneth Rochel de Camargo Jr. - Professor Adjunto do Instituto de Medicina Social da UERJ
Laiana Lannes de Oliveira - Professora de História da PUC (RJ)
Lena Lavinias - Professora do Instituto de Economia da UFRJ
Lilia K. Moritz Schwarcz - Professora Titular de Antropologia da USP
Lucia Lippi Oliveira - Socióloga, pesquisadora e professora do CPDOC/FGV
Lúcia Schmidt - Professora Adjunta da Faculdade de Engenharia da UERJ.
Luciana da Cunha Oliveira - Mestranda em História pela UFF e professora da rede pública de ensino
Luiz Alphonsus de Guimaraens - Artista Plástico
Luiz Fernando Almeida Pereira - Professor de Sociologia da PUC-Rio
Luiz Fernando Dias Duarte - Professor do Departamento de Antropologia do Museu Nacional da UFRJ
Luiz Werneck Vianna - Professor titular do IUPERJ
Madel T. Luz - Professora Titular de Medicina Social da UERJ
Magali Romero Sá - Historiadora, Pesquisadora da Casa de Oswaldo Cruz/FIOCRUZ
Manolo Florentino - Professor de história, IFCS/UFRJ
Marcos Chor Maio - Sociólogo, Fundação Oswaldo Cruz
Maria Alice Resende de Carvalho - Socióloga, professora do IUPERJ
Maria Conceição Pinto de Góes - Pós-Graduação em História Comparada, UFRJ.
Maria Hermínia Tavares de Almeida - Professora Titular de Ciência Política da USP
Maria Sylvia de Carvalho Franco - Professora Titular de Filosofia, Unicamp
Mariza Peirano - Professora titular de antropologia, UnB
Mirian Goldenberg - Professora de Antropologia IFCS-UFRJ
Moacyr Góes - Diretor de cinema e teatro
Mônica Grin - Professora do departamento de História da UFRJ
Monique Franco - Professora FFP/UERJ
Nisia Trindade Lima - Socióloga, Fundação Oswaldo Cruz
Oliveiros S. Ferreira - Professor de Política na PUC-SP e USP-SP
Paulo Kramer - Professor do Departamento de Ciência Política da UnB
Peter Fry - Professor titular de antropologia UFRJ
Priscilla Mouta Marques - Professora de Português e Literaturas Brasileira e Africanas de Língua Portuguesa, auxiliar de pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz
Ronaldo Vainfas - Professor Titular de História Moderna da Universidade Federal Fluminense
Renata da Costa Vaz - Diretora do Sindicato Servidores Públicos Municipais Campinas/SP
Renato Lessa - Professor titular do IUPERJ
Ricardo Ventura Santos - Pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz e Professor do Departamento de Antropologia do Museu Nacional, UFRJ
Rita de Cássia Fazzi - Professora do Departamento de Ciências Sociais da PUC (MG)

Roberto Romano - Professor Titular de Filosofia, Unicamp
Roney Cytrynowicz - Historiador
Roque Ferreira - Coordenador Nacional da Federação dos Trabalhadores sobre Trilhos - CUT, Conselho Comunidade Negra Bauru-SP
Serge Goulart - Integrante do Diretório Nacional do PT
Sergio Danilo Pena - Professor Titular do Depto. Bioquímica e Imunologia da UFMG
Silvana Santiago - historiadora
Silvia Figueiroa - Historiadora, Professora do Instituto de Geociências da UNICAMP
Simon Schwartzman - Presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade no Rio de Janeiro
Simone Monteiro - Pesquisadora da Fundação Oswaldo Cruz
Ubiratan Iorio - Professor Adjunto da UERJ e Presidente do Centro Interdisciplinar de Ética e Economia Personalista (Cieep)
Uliana Dias Campos Ferlim - Cantora e professora, mestre em história
Vicente Palermo - Instituto Gino Germani, Buenos Aires, Conicet, Argentina.
Wanderley Guilherme dos Santos - Cientista político
Wlamir José da Silva - Professor Adjunto de História da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ)
Yvonne Maggie - Professora titular de antropologia IFCS/UFRJ
Zelito Vianna - Cineasta"

A favor

Abaixo, o manifesto a favor da lei de cotas:

"Manifesto em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade racial

Aos/as deputados/as e senadores/as do Congresso brasileiro

A desigualdade racial no Brasil tem fortes raízes históricas e esta realidade não será alterada significativamente sem a aplicação de políticas públicas específicas. A Constituição de 1891 facilitou a reprodução do racismo ao decretar uma igualdade puramente formal entre todos os cidadãos. A população negra acabava de ser colocada em uma situação de completa exclusão em termos de acesso à terra, à instrução e ao mercado de trabalho para competir com os brancos diante de uma nova realidade econômica que se instalava no país. Enquanto se dizia que todos eram iguais na letra da lei, várias políticas de incentivo e apoio diferenciado, que hoje podem ser lidas como ações afirmativas, foram aplicadas para estimular a imigração de europeus para o Brasil.

Esse mesmo racismo estatal foi reproduzido e intensificado na sociedade brasileira ao longo de todo o século vinte. Uma série de dados oficiais sistematizados pelo IPEA no ano 2001 resume o padrão brasileiro de desigualdade racial: por 4 gerações ininterruptas, pretos e pardos têm contado com menos escolaridade, menos salário, menos acesso à saúde, menor índice de emprego, piores condições de moradia, quando contrastados com os brancos e asiáticos. Estudos desenvolvidos nos últimos anos por outros organismos estatais demonstram claramente que a ascensão social e econômica no país passa necessariamente pelo acesso ao ensino superior.

Foi a constatação da extrema exclusão dos jovens negros e indígenas das universidades que impulsionou a atual luta nacional pelas cotas, cujo marco foi a Marcha Zumbi dos Palmares pela Vida, em 20 de novembro de 1995, encampada por uma ampla frente de solidariedade entre acadêmicos negros e brancos, coletivos de estudantes negros, cursinhos pré-vestibulares para afrodescendentes e pobres e movimentos negros da sociedade civil, estudantes e líderes indígenas, além de outros setores solidários, como jornalistas, líderes religiosos e figuras políticas --boa parte dos quais subscreve o presente documento. A justiça e o imperativo moral dessa causa encontraram ressonância nos últimos governos, o que resultou em políticas públicas concretas, dentre elas: a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, de 1995; as primeiras ações afirmativas no âmbito dos Ministérios, em 2001; a criação da Secretaria Especial para Promoção de Políticas da Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003; e, finalmente, a proposta dos atuais Projetos de Lei que estabelecem cotas para estudantes negros oriundos da escola pública em todas as universidades federais brasileiras, e o Estatuto da Igualdade Racial.

O PL 73/99 (ou Lei de Cotas) deve ser compreendido como uma resposta coerente e responsável do Estado brasileiro aos vários instrumentos jurídicos internacionais a que aderiu, tais como a Convenção da ONU para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), de 1969, e, mais recentemente, ao Plano de Ação de Durban, resultante da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban, na África do Sul, em 2001. O Plano de Ação de Durban corrobora a ênfase, já colocada pela CERD, de adoção de ações afirmativas como um mecanismo importante na construção da igualdade racial, uma vez aqui que as ações afirmativas para minorias étnicas e raciais já se efetivam em inúmeros países multi-étnicos e multi-raciais semelhantes ao Brasil. Foram incluídas na Constituição da Índia, em 1949; adotadas pelo Estado da Malásia desde 1968; nos Estados Unidos desde 1972; na África do Sul, em 1994; e desde então no Canadá, na Austrália, na Nova Zelândia, na Colômbia e no México. Existe uma forte expectativa internacional de que o Estado brasileiro finalmente implemente políticas consistentes de ações afirmativas, inclusive porque o país conta com a segunda maior população negra do planeta e deve reparar as assimetrias promovidas pela intervenção do Estado da Primeira República com leis que outorgaram benefícios especiais aos europeus recém chegados, negando explicitamente os mesmos benefícios à população afro-brasileira.

Colocando o sistema acadêmico brasileiro em uma perspectiva internacional, concluímos que nosso quadro de exclusão racial no ensino superior é um dos mais extremos do mundo. Para se ter uma idéia da desigualdade racial brasileira, lembremos que, mesmo nos dias do apartheid, os negros da África do Sul contavam com uma escolaridade média maior que a dos negros no Brasil no ano 2000; a porcentagem de professores negros nas universidades sul-africanas, ainda na época do apartheid, era bem maior que a porcentagem dos professores negros nas nossas universidades públicas nos dias atuais. A porcentagem média de docentes nas universidades públicas brasileiras não chega a 1%, em um país onde os negros conformam 45,6 % do total da população. Se os Deputados e Senadores, no seu papel de traduzir as demandas da sociedade brasileira em políticas de Estado não intervierem aprovando o PL 73/99 e o Estatuto, os mecanismos de exclusão racial embutidos no suposto universalismo do estado republicano provavelmente nos levarão a atravessar todo o século XXI como um dos sistemas universitários mais segregados étnica e racialmente do planeta! E, pior ainda, estaremos condenando mais uma geração inteira de secundaristas negros a ficar fora das universidades, pois, segundo estudos do IPEA, serão necessários 30 anos para que a população negra alcance a escolaridade média dos brancos de hoje, caso nenhuma política específica de promoção da igualdade racial na educação seja adotada. Para que nossas universidades públicas cumpram verdadeiramente sua função republicana e social em uma sociedade multi-étnica e multi-racial, deverão algum dia refletir as porcentagens de brancos, negros e indígenas do país em todos os graus da hierarquia acadêmica: na graduação, no mestrado, no doutorado, na carreira de docente e na carreira de pesquisador.

No caminho da construção dessa igualdade étnica e racial, somente nos últimos 4 anos, mais de 30 universidades e Instituições de Ensino Superior públicas, entre federais e estaduais, já implementaram cotas para estudantes negros, indígenas e alunos da rede pública nos seus vestibulares e a maioria adotou essa medida após debates no interior dos seus espaços acadêmicos. Outras 15 instituições públicas estão prestes a adotar políticas semelhantes. Todos os estudos de que dispomos já nos permitem afirmar com segurança que o rendimento acadêmico dos cotistas é, em geral, igual ou superior ao rendimento dos alunos que entraram pelo sistema universal. Esse dado é importante porque desmonta um preconceito muito difundido de que as cotas conduziram a um rebaixamento da qualidade acadêmica das universidades. Isso simplesmente não se confirmou! Uma vez tida a oportunidade de acesso diferenciado (e insistimos que se trata de cotas de entrada e não de saída), o rendimento dos estudantes negros não se distingue do rendimento dos estudantes brancos.

Outro argumento muito comum usado por aqueles que são contra as políticas de inclusão de estudantes negros por intermédio de cotas é que haveria um acirramento dos conflitos raciais nas universidades. Muito distante desse panorama alarmista, os casos de racismo que têm surgido após a implementação das cotas têm sido enfrentados e resolvidos no interior das comunidades acadêmicas, em geral com transparência e eficácia maiores do que havia antes das cotas. Nesse sentido, a prática das cotas tem contribuído para combater o clima de impunidade diante da discriminação racial no meio universitário. Mais ainda, as múltiplas experiências de cotas em andamento nos últimos 4 anos contribuíram para a formação de uma rede de especialistas e de uma base de dados acumulada que facilitará a implementação, a nível nacional, da Lei de Cotas.

Para que tenhamos uma noção da escala de abrangência dessas leis a serem votadas o PL 73/99, que reserva vagas na graduação, é uma medida ainda tímida: garantirá uma média nacional mínima de 22,5% de vagas nas universidades públicas para um grupo humano que representa 45,6% da população nacional. É preciso, porém, ter clareza do que significam esses 22,5% de cotas no contexto total do ensino de graduação no Brasil. Tomando como base os dados oficiais do INEP, o número de ingressos nas universidades federais em 2004 foi de 123.000 estudantes, enquanto o total de ingressos em todas as universidades (federais, estaduais, municipais e privadas) foi de 1.304.000 estudantes. Se já tivessem existido cotas em todas as universidades federais para esse ano, os estudantes negros contariam com uma reserva de 27.675 vagas (22,5% de 123.000 vagas). Em suma, a Lei de Cotas incidiria em apenas 2% do total de ingressos no ensino superior brasileiro. Devemos concluir que a desigualdade racial continuará sendo a marca do nosso universo acadêmico durante décadas, mesmo com a implementação do PL 73/99. Sem as cotas, porém, já teremos que começar a calcular em séculos a perspectiva de combate ao nosso racismo universitário. Temos esperança de que nossos congressistas aumentem esses índices tão baixos de inclusão!

Se a Lei de Cotas visa nivelar o acesso às vagas de ingresso nas universidades públicas entre brancos e negros, o Estatuto da Igualdade Racial complementa esse movimento por justiça. Garante o acesso mínimo dos negros aos cargos públicos e assegura um mínimo de igualdade racial no mercado de trabalho e no usufruto dos serviços públicos de saúde e moradia, entre outros. Nesse sentido, o Estatuto recupera uma medida de igualdade que deveria ter sido incluída na Constituição de 1891, no momento inicial da construção da República no Brasil. Foi sua ausência que aprofundou o fosso da desigualdade racial e da impunidade do racismo contra a população negra ao longo de todo o século XX. Por outro lado, o Estatuto transforma em ação concreta os valores de igualdade plasmados na Constituição de 1988, claramente pró-ativa na sua afirmação de que é necessário adotar mecanismos capazes de viabilizar a igualdade almejada. Enquanto o Estatuto não for aprovado, continuaremos reproduzindo o ciclo de desigualdade racial profunda que tem sido a marca de nossa história republicana até os dias de hoje.

Gostaríamos ainda de fazer uma breve menção ao documento contrário à Lei de Cotas e ao Estatuto da Igualdade Racial, enviado recentemente aos nobres parlamentares por um grupo de acadêmicos pertencentes a várias instituições de elite do país. Ao mesmo tempo em que rejeitam frontalmente as duas Leis em discussão, os assinantes do documento não apresentam nenhuma proposta alternativa concreta de inclusão racial no Brasil, reiterando apenas que somos todos iguais perante a lei e que é preciso melhorar os serviços públicos até atenderem por igual a todos os segmentos da sociedade. Essa declaração de princípios universalistas, feita por membros da elite de uma sociedade multi-étnica e multi-racial com uma história recente de escravismo e genocídio sistemático, parece uma reedição, no século XXI, do imobilismo subjacente à Constituição da República de 1891: zerou, num toque de mágica, as desigualdades causadas por séculos de exclusão e racismo, e jogou para um futuro incerto o dia em que negros e índios poderão ter acesso equitativo à educação, às riquezas, aos bens e aos serviços acumulados pelo Estado brasileiro. Essa postergação consciente não é convincente. Diante dos dados oficiais recentes do IBGE e do IPEA que expressam, sem nenhuma dúvida, a nossa dívida histórica com os negros e os índios, ou adotamos cotas e implementamos o Estatuto, ou seremos coniventes com a perpetuação da nossa desigualdade étnica e racial.

Acreditamos que a igualdade universal dentro da República não é um princípio vazio e sim uma meta a ser alcançada. As ações afirmativas, baseadas na discriminação positiva daqueles lesados por processos históricos, são a figura jurídica criada pelas Nações Unidas para alcançar essa meta.

Conclamamos, portanto, os nossos ilustres congressistas a que aprovem, com a máxima urgência, a Lei de Cotas (PL73/1999) e o Estatuto da Igualdade Racial (PL 3.198/2000).

Brasília, 3 de julho de 2006

Subscrevem este manifesto:

1. Alexandre do Nascimento - Membro da Coordenação do Movimento Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC), Professor da FAETEC e Editor da Revista Global Brasil.
2. Frei David Raimundo dos Santos - Diretor Executivo da EDUCAFRO rede de 255 pré-vestibulares comunitários para afrodescendentes e carentes.
3. José Jorge de Carvalho - Professor de Antropologia da Universidade de Brasília - Pesquisador 1-A do CNPq - Propositor do Sistema de Cotas da UnB.

4. Abdias do Nascimento - IPEAFRO.
5. Adelaide Gonçalves - Professor da Universidade Federal do Ceará.
6. Adriana Pereira Campos - Professora de História da UFES, Doutora em História Social.
7. Ahyas Siss - Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
8. Aldenir Dida Dias dos Santos - Professora de sociologia da Faculdade do Guarujá.
9. Alecsara Maciel - Professora do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).
10. Alejandra Paschoal - Professora de Direito da Universidade de Brasília (UNB).
11. Alexandre Brasil Carvalho da Fonseca - Professor de Sociologia da Ciência da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Membro do Conselho Nacional de Juventude.
12. Alexandre Fortes - Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
13. Allan Müller Schroeder - Acadêmico do curso de Administração de Serviços Públicos da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e do curso de direito da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).
14. Almiros Machado Guarani - Advogado do Instituto Amigos do Índio, de Mato Grosso do Sul.
15. Álvaro Fernandes Sampaio - Tukano - Líder do Povo Tukano/ Assessor do Instituto Brasileiro da Propriedade Intelectual (INBRAPI).
16. Álvaro Roberto Pires - Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) - Diretor Depto. de Pós-Graduação (DPG/UFMA).
17. Alzira Rufino - Presidente da Casa de Cultura da Mulher Negra. Editora da revista Eparrei.
18. Amauri Mendes Pereira - Pesquisador Associado do Centro de Estudos Afro-Asiático (CEAA) da Universidade Cândido Mendes.
19. Amaury Fernandes da Silva Junior - Professor da Escola de Comunicação da UFRJ.
20. Amilton Sá Barreto - Coordenador do Núcleo de Educação para a Igualdade Racial da Secretaria de Educação do Pará.
21. Ana Beatriz Souza Gomes - Professora de Educação da Universidade Federal do Piauí (UFPI).
22. Ana Cláudia Duarte Rocha Marques - Professora de Antropologia da Universidade de São Paulo.
23. Ana Darc Martins de Azevedo - Professora da Universidade do Estado do Pará.
24. Ana Lucia Lopes - Coordenadora do Núcleo de Educação do Museu Afro Brasil.
25. Ana Lúcia Pereira - Pró-Reitora de Extensão da Universidade Federal do Tocantins - UFT.
26. Ana Maria Felipe - Coordenadora da Memória Lélia Gonzalez.
27. Ana Paula Ferraz - Pedagoga e Professora da rede pública do Rio de Janeiro.
28. André Augusto Brandão - Professor Adjunto da UFF, Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social (ESS/UFF).
29. André Borges - Vice-Presidente e Coordenador de Direitos Humanos do Instituto Palmares de Direitos Humanos/RJ.
30. André Leonardo Chevitaese - Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
31. André Martins - Professor de Metodologia, Filosofia e Psicanálise da Faculdade de Medicina da UFRJ.
32. Andreas Hofbauer - Professor de Antropologia da Universidade Estadual de São Paulo (UNESP) de Marília.
33. Angela Maria dos Santos - Professora. Substituta da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Pesquisadora do NEPRE/UFMT.
34. Angela Renata Gonçalves Castilho de Azevedo - Professora de História da FAETEC.
35. Angelica Basthi - Jornalista. Membro da coordenação da Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial (Cojira-Rio).
36. Anne de Matos Souza - Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Relações Raciais e Educação (NEPRE) da Universidade Federal do Mato Grosso.
37. Antonio Santana (Pastor) - Professor de Teologia da Universidade Metodista de São Bernarndo do Campo (UMESB).
38. Apolinário Alves Moreira - Auditor da Universidade Federal do Pará.
39. Arivaldo Lima Alves - Professor de Antropologia da Universidade Estadual da Bahia.
40. Armando Mecnas de Oliveira - Centro Cultural Araçá - São Mateus, ES.
41. Arthur Leandro - Artista, Professor da Escola de Artes Visuais e Designer da UFPA, Tàta Kissikarimgomba do Mansu Nangetu - Belém/PA.
42. Augusto Boal - Artista, Professor e Diretor Artístico do Centro de Teatro do Oprimido - CTO/RJ.
43. Bárbara Santos - Coordenadora do Centro de Teatro do Oprimido - CTO-Rio.
44. Bruna Franchetto - Professora de Linguística do Museu Nacional, UFRJ. Pesquisadora do CNPq.
45. Caetana Damasceno - Professora de Antropologia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
46. Carla Ramos - Ex-aluna do PVNC, Mestre em Sociologia e Antropologia pelo PPGSA-UFRJ e

- pesquisadora do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular/ IPHAN.
47. Carlos Benedito Rodrigues da Silva-Antropólogo-Professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão - Coordenador do NEAB/UFMA - Conselheiro Consultivo do Centro do Cultura Negra do Maranhão.
 48. Carlos Fausto - Professor de Antropologia do Museu Nacional da UFRJ/Pesquisador do CNPq.
 49. Carlos Frederico Leão Rocha - Professor do Instituto de Economia da UFRJ.
 50. Carmen Junqueira Professora Titular de Antropologia da PUC-SP.
 51. Celeste Maria Libania dos Santos - Sobá Livros e Cd's Ltda.
 52. Celeste Maria Libania dos Santos - Sócia-proprietária da Sobá Livros e Cd's Ltda.
 53. Celso Ribeiro de Almeida - Professor do Instituto de Biologia da UNICAMP.
 54. Claudia Ferreira - Jornalista. Coordenadora do Centro de Atividade Culturais, Econômicas e Sociais (CACES).
 55. Clever Alves Machado - Conselheiro do Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra - CCN/MG.
 56. Climene Laura de Camargo - Professora da Escola de Enfermagem da Universidade Federal da Bahia (UFBA).
 57. CPV-Negros da Universidade Federal do Amapá - UNIFAP.
 58. Daisy Macedo de Barcellos - Doutora em Antropologia social (aposentada UFRGS).
 59. Damião dos Reis - Capitão-Regente da Guarda do Congo Velho do Rosário de Belo Horizonte.
 60. Daniel Aarão Reis - Professor Titular de História Contemporânea, Universidade Federal Fluminense.
 61. Daniel Lins - Filósofo, sociólogo e psicanalista. Professor da Universidade Federal do Ceará. Coordenador do Laboratório de Estudos e Pesquisas da Subjetividade (LEPS-UFC).
 62. Daniel Munduruku - Liderança Indígena e Presidente do INBRAPI - São Paulo.
 63. Daniela Sanches Frozi - Doutoranda de Nutrição da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professora substituta do Departamento de Nutrição Social Aplicada da UFRJ.
 64. Débora Diniz Rodrigues - Professora de Serviço Social e Bioética da Universidade de Brasília (UNB).
 65. Delcele Queiroz - Professora da Universidade Estadual da Bahia.
 66. Demartone Gomes - Coordenador da Regional 5 do Sindicato Estadual de Profissionais da Educação (SEPE-RJ).
 67. Denise Fagundes Jardim - Professora do departamento de antropologia da UFRGS.
 68. Diórgenes Pacheco de Lima - Professor do Curso Pré-Vestibular Popular Resgate de Porto Alegre-RS.
 69. Dojival Vieira dos Santos - Jornalista, Editor da Agência Afroétnica de Notícias - Afropress (www.afropress.com).
 70. Dora Lúcia Lima Bertúlio - Procuradora da Universidade Federal do Paraná (UFPR) - Proponente do Sistema de Cotas da UFPR.
 71. Dulcilene Santiago de Souza. Assistente Social. Núcleo Santa Cruz/Guarujá.
 72. Edilene Machado Pereira Professora do Centro Universitário da Bahia e mestranda em Ciências Sociais da PUC-SP.
 73. Edna Roland - Relatora Geral da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, de Durban, África do Sul.
 74. Eduardo Viveiros de Castro - Professor de Antropologia do Museu Nacional da UFRJ/Pesquisador 1-A do CNPq.
 75. Elane Carneiro de Albuquerque - Instituto Negra do Ceará - INEGRA.
 76. Eliane Hojaj Gouveia Professora Doutora de Antropologia da PUC-SP.
 77. Eliane Pinto de Carvalho - Diretora da Escola Municipal Fernando Rodrigues da Silveira / Rio de Janeiro.
 78. Elisa Larkin Nascimento - Diretora do IPEAFRO.
 79. Emir Sader - Professor da UERJ/Presidente do Laboratório de Políticas Públicas (LPP) da UERJ.
 80. Erica Simone Almeida Resende - Cientista Política e Pesquisadora do NUPRI (Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais) - USP.
 81. Eurípedes Antônio Funes - Professor da Universidade Federal do Ceará.
 82. Fabiana Oliveira - Membro da Coordenação do Movimento Pré-Vestibular para Negros e Carentes, ex-aluna do PVNC e estudante de Comunicação.
 83. Fábio Konder Comparato - Professor Titular do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP.
 84. Fátima Lobato Fernandes - Professora e Pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas da UERJ.
 85. Fátima Oliveira - Médica. Secretária executiva da Rede Feminista de Saúde.
 86. Federico Neiburg - Professor do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional - UFRJ.
 87. Fernanda Kaingangue - Liderança Indígena Kaingangue. Mestre em Direito/ Diretora-Executiva do

INBRAPI.

88. Fernanda Lopes - Bióloga, pesquisadora do Nepaids/USP e da área de Saúde e Sociedade/Cebrap.
89. Fernando Pinheiro - Membro da Coordenação do Movimento Pré-Vestibular para Negros e Carentes, Professor da Rede Pública e pesquisador do NIREMA-PUC/RJ.
90. Flávio Gomes - Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
91. Florentina da Silva Souza - Professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA).
92. Francisca Novantino Ângelo Pareci - Mestre em Educação/ Representante Indígena do Conselho Nacional de Educação.
93. Francisco Carlos Cardoso da Silva - Professor de Sociologia da UESB e doutorando em Antropologia pela PUC-SP.
94. Francisco Carlos Teixeira da Silva - Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
95. Franck Pierre Ribard - Professor da Universidade Federal do Ceará.
96. Frédéric Monié - Professor do Departamento de Geografia da UFRJ.
97. Geanne Campos - Socióloga, Coordenadora Executiva do Centro Aplicado de Pesquisa em Educação Multi-Etnica - CAPEM.
98. Geledés - Instituto da Mulher Negra.
99. Geo Britto - Sociólogo e ator e integrante do centro de Teatro do Oprimido.
100. Geraldo Bastos - Membro do Conselho Municipal dos Direitos dos Negros (COMDEDINE-Nova Iguaçu) e do GESTAR - Grupo de Estudos e Ação Racial.
101. Geraldo Magela Pereira Leão - Professor Adjunto da Faculdade de Educação da UFMG.
102. Geraldo Moreira Prado - professor do IBICT da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
103. Geraldo Potiguar do Nascimento - Instituto Pedagógico para o Crescimento, Fortalecimento e Valorização da Cultura, do Viver Afro-Brasileiro e os Direitos Humanos - (sede) Porto Alegre - RS.
104. Gerardo Silva - pesquisador do Laboratório Territórios e Comunicações - LABTeC/ESS/UFRJ.
105. Giuseppe Cocco - Cientista Político e Professor da Escola de Serviço Social da UFRJ.
106. Gloria Rabay - professora do Curso de Comunicação Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
107. Greyce Kelly Fernandes de Almeida - Professora da rede municipal do RJ e diretora do SEPE (Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do RJ).
108. Guilherme José da Silva e Sá - Professor de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria / Doutorando em Antropologia Social do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional - UFRJ.
109. Gustavo Henrique Araújo Forde - Membro do Centro de Estudos da Cultura Negra-ES e Mestrando em Educação da UFES.
110. Gustavo Proença - Advogado. Especialista em Direito Constitucional e em questões raciais.
111. Hebe Mattos - Professora Titular de História do Brasil, Departamento de História, Universidade Federal Fluminense.
112. Helder Barbosa - Economista do SEBRAE-BA.
113. Helen Campos Ferreira - Professora do Departamento Materno Infantil da Universidade Federal Fluminense.
114. Helena do Socorro Campos da Rocha - Representante do CONCEFET na implementação da Lei 10639 na Educação Profissional e Coordenadora do NEAB-CEFET-PA.
115. Hélio Santos - Professor da Fundação Visconde de Cairu, de Salvador - Presidente do Instituto da Diversidade, de São Paulo.
116. Henrique Cristóvão - Pesquisador do IPEAFRO.
117. Henrique Cunha Jr. - Professor Titular da Universidade Federal do Ceará. Livre docente pela USP. Membro fundador da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros. Presidente do Instituto de Pesquisas da Afrodescendência - IPAD. Membro da comissão de estudos pro-cotas da Universidade Federal do Ceará.
118. Hernani Francisco da Silva - Presidente da Sociedade Cultural Missões Quilombo, membro do MNE - Movimento Negro Evangélico.
119. Hilan Bensusan - Professor do Departamento de Filosofia da Universidade de Brasília (UNB).
120. Ilka Boaventura Leite - Professora de Antropologia da UFSC/Coordenadora do NUER.
121. INSTITUTO DE ASSESSORIA AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS DO RIO GRANDE DO SUL (IACOREQ).
122. Iolanda de Oliveira - Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense.
123. Iolanda de Oliveira - Professora de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF)/Coordenadora do PENESB
124. Ione da Silva Jovino - Coordenadora do Programa São Paulo: Educando pela Diferença para a Igualdade, da Secretaria de Estado de Educação de São Paulo. Doutoranda em Educação pela

- Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).
125. Iradi Roberto Eghrari - Gerente Executivo Ágere Cooperação em Advocacy.
 126. Iradi Roberto Eghan - Gerente Executivo da Agere. Professor da UNIEURO.
 127. Isabel Cristina Ferreira dos Reis - Professora Universitária e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
 128. Isabel Cristina Martins Guillen - Professora Adjunta do Departamento de História da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
 129. Isabel Cruz - Professora Titular da Universidade Federal Fluminense (UFF), membro do Núcleo de Estudos sobre Saúde e Etnia Negra, Membro titular do Comitê Técnico de Saúde da População Negra do Ministério da Saúde.
 130. Ivair Augusto dos Santos - Assessor da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça.
 131. Ivana Bentes - Professora e Diretora da Escola de Comunicação da UFRJ.
 132. Ivanir Alves dos Santos - Coordenador do Centro de Articulação de Populações Marginais (CEAP), do Rio de Janeiro.
 133. Izabel Cristina da Cruz - Professora de História e Subsecretária M. de Cultura de Itaboraí/RJ
 134. Jacques d Adesky - Pesquisador do Centro de Estudos das Américas do IH/UCAM.
 135. Janô Beserra de Araujo - Professor de História e presidente do PT/ Itaboraí - RJ
 136. Jeannete Alves - ECAIS/ SG - RJ
 137. João Augusto Santos Silva - Coordenador do Bloco Afro Odomode - Porto Alegre
 138. João Batista da Luz - Presidente da Irmandade Nossa Senhora do Rosário, Congado da Comunidade Negra dos Arturos, de Contagem, MG
 139. João Batista da Silva - Geógrafo. Associação dos Geógrafos Brasileiros RJ.
 140. João Bosco de Oliveira Borba - Presidente da Associação Nacional de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros (ANCEABRA), com sede em Brasília
 141. João Diógenes Ferreira dos Santos - Professor de Sociologia da UESB e doutorando em Ciências Sociais da PUC-SP.
 142. João Jorge Rodrigues - Presidente do Bloco Afro Olodum
 143. João José Reis - Professor Titular de História da Universidade Federal da Bahia (UFBA).
 144. João Luiz Vieira - Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF)
 145. Joaze Bernardino Costa - Professor de Sociologia da Universidade Federal de Goiás
 146. Jocelene Ignácio - Membro da Coordenação do Movimento Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC), Assistente Social e Professora Universitária.
 147. Joel Zito Araújo - Cineasta
 148. Joelma - Professora de História do Centro Universitário de Brasília (CEUB)
 149. Jorge da Silva - Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
 150. Jorge Luís Borges Ferreira - Geógrafo, pesquisador assistente do IPPUR/UFRJ, ex-presidente da Associação dos Geógrafos Brasileiros.
 151. Jorge Luiz Mattar Villela - Professor de Antropologia da Universidade Federal de São Carlos
 152. Jorge Luiz Silveira Ribeiro - Professor de Sociologia do Colégio Pedro II - Unidade Humaitá-RJ
 153. Jorge Najjar - Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense
 154. José Antonio Garcia Lima - Secretário de Finanças da CUT-RJ
 155. Jose Antonio Moroni - Colegiado de Gestao do INESC - Diretor de relacoes institucionais da ABONG e membro do Conselho de Desenvolvimento Economico e Social (CDES)
 156. José Carlos dos Anjos - Professor de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Membro da Comissão Acadêmica Oficial para Formulação de um Sistema de Cotas na UFRGS
 157. José Domingos Cantanhede Silva - Assessor da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão
 158. José dos Santos Souza - Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Coordenador do Curso de Pedagogia do IM/UFRRJ.
 159. José Geraldo Rocha - Professor da Universidade do Grande Rio (UnigranRio), da Universidade Estácio de Sá e da Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense (UFF)
 160. Jose Jorge Siqueira - Professor da Pós-graduação em História da Universidade Severino Sombra.
 161. José Junior - Coordenador Executivo do Grupo Cultural AfroReggae - RJ
 162. José Luís Petrucelli - Pesquisador Titular do IBGE
 163. José Reginaldo Santos Gonçalves - Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
 164. José Roberto do Franco Reis - Pesquisador FIOCRUZ
 165. José Sergio Leite Lopes - Professor do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ

166. Joselina da Silva - Professora substituta de Sociologia da UFRJ
167. Josildeth Gomes Consorte Professora Titular de Antropologia da PUC-SP.
168. Juarez Dayrell - Professor Adjunto da Faculdade de Educação da UFMG - Coordenador do Observatório da Juventude da UFMG e membro da equipe do Programa Ações Afirmativas na UFMG.
169. Julio Vitor Costa da Silva - Aluno de ciências sociais da UFRJ e membro do núcleo universitário negro Luis Gama
170. Jurandyr Azevedo Araújo - Assessor da Pastoral Afro-brasileira da Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).
171. Jurema Werneck - Médica. Coordenadora de Organização de Mulheres Negras CRIOLA.
172. Kabengele Munanga - Professor Titular de Antropologia da USP
173. Kênia Sousa Rios - Professora da Universidade Federal do Ceará
174. Laura Delgado Mendes - Professora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
175. Laura Lopez - Doutoranda em Antropologia Social (UFRGS) - Pesquisadora Associada ao Núcleo de Antropologia e Cidadania da UFRGRS
176. Leila Maria A.Barbosa - Professora de Historia. Presidente Instituto Cultural Baixo Santa do Alto Gloria
177. Leonor Franco de Araújo - Professora de História do Brasil e Africa da UFES. Coordenadora do NEAB/UFES. Membro do Movimento Negro Prócotas na UFES.
178. Leonora Corsini - psicóloga e pesquisadora do Laboratório Território e Comunicação da UFRJ
179. Lia Vieira - Associação de Pesquisas da Cultura Afro-brasileira - ASPECAB/Niterói-RJ
180. Lígia Dabul - Professora do Departamento de Sociologia da UFF
181. Liliana Porto - Professora de Antropologia da Universidade Federal do Paraná - Coordenadora da Comissão de Acompanhamento do Programa de Cotas da UFPR
182. Liv Sovik - Professora da Escola de Comunicação - UFRJ
183. Lourenço Cardoso - escritor e ativista do movimento social negro. Formado em História na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).
184. Luciana Hartmann - Professora do Departamento de Artes Cênicas da UFSM
185. Luciana Vieira - diretora do sindicato dos bancários RJ
186. Lucimar Rosa Dias - Consultora do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT).
187. Luís Ferreira Makl - Professor Substituto de Antropologia da Universidade de Brasília/Pesquisador Associado do Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros da UnB
188. Luís Reznik - Professor de História da PUC/RJ e da UERJ.
189. Luiz Alves Ferreira, Médico - Professor da Universidade Federal do Maranhão, Secretário Adjunto da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC/MA, Coordenador Geral do Centro de Cultura Negra do Maranhão - CCN-MA
190. Luiz Antonio Coelho - Professor da PUC/RJ.
191. Luiz Otávio Ferreira - Pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)
192. Luiza Helena - Professora da PUC/RJ e Diretora do Departamento de Serviço Social.
193. Marcelo Barbosa Santos - Historiador, MBA em Marketing Empresarial, direção do SINTFUB/Fasubra
194. Marcelo Paixão - Professor de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
195. Marcelo Tragtenberg - Professor de Física da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) - Membro da Comissão Acadêmica Oficial para Formulação de um Sistema de Cotas na UFSC
196. Marcia dos Passos Neves - professora rede pública de ensino no Rio de Janeiro/ mestre em educação da UFF
197. Marcia Guerra - Professora de História da PUC-RJ.
198. Márcia Motta-Coordenadora do Programa de Pós Graduação em História da Universidade Federal Fluminense
199. Marcio Alexandre M. Gualberto - Editor de Afirma (Revista Negra Online).
200. Márcio Andre de Oliveira dos Santos - Mestre em Ciências Sociais e Pesquisador do NIREMA da PUC/RJ.
201. Márcio Flávio - Membro da Coordenação do Movimento Pré-Vestibular para Negros e Carentes, geógrafo e integrante do NIREMA-PUC/RJ.
202. Marcio Goldman - Professor de Antropologia do Museu Nacional da UFRJ
203. Marco Antônio Domingues Teixeira - Professor de História da Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
204. Marcus de Carvalho - Professor da Universidade Federal de Pernambuco
205. Maria Alice Rezende - Professora adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
206. Maria Aparecida Bergamaschi - Professora na Faculdade de Educação da Universidade Federal do

- Rio Grande do Sul (UFRGS) e Coordenadora do Programa Conexões de Saberes - UFRGS.
207. Maria Aparecida da Silva (Cidinha) - Pesquisadora do Instituto Kuanza, de São Paulo
208. Maria Aparecida Moura - Professora de Ciências da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais
209. Maria Betânia Amoroso - Professora de Teoria Literária da Unicamp.
210. Maria Cláudia Cardoso Ferreira - Ex-aluna do PVNC, Historiadora, Professora da Rede Pública do Rio de Janeiro.
211. Maria da Conceição Carneiro Oliveira - historiadora e autora de livros didáticos. Prêmio Jabuti 2005.
212. Maria da Glória Veiga Moura - Professora do Departamento de Artes Cênicas da Universidade de Brasília
213. Maria Elena Viana Souza - Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO
214. Maria Helena Mendes Sampaio - Presidente da Entidade Sócio-Cultural Artístico-Religiosa Afro-Descendente Nagô-Iorubá Afoxé Oyá Alaxé, Ialorixá Ilê Oba Aganju - Recife.
215. Maria José Fontelas Rosado Nunes - Professora da PUC/São Paulo; pesquisadora do CNPq; membro da coordenação de Católicas pelo Direito de Decidir
216. Maria José Telles Franco Marques - Professora de Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).
217. Maria Lúcia Carvalho da Silva - Professora Titular de Serviço Social da PUC-SP.
218. Maria Lúcia Felipe da Costa - Líder do Terreiro de Nação Nagô Senhora Santa Bárbara, de Água Fria, Recife
219. Maria Lúcia Martinello Professora Doutora Associada do Serviço Social da PUC-SP.
220. Maria Lúcia Rodrigues Muller - Professora da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Relações Raciais e Educação (NEPRE) da UFMT
221. Maria Nazareth Soares Fonseca - Professora de Literaturas Africanas de Língua Portuguesa da PUC/MG. Organizadores dos livros Brasil afro-brasileiro (Editora Autêntica) e Poéticas afro-brasileiras (Editora PUC Minas/Mazza Edições).
222. Maria Nilza da Silva - Professora de História da Universidade Estadual de Londrina (UEL) - Coordenadora do Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros da UEL
223. Maria Nilza da Silva - Professora. Adjunta de Sociologia do Departamento de Ciências sociais da UEL.
224. Maria Odete de Vasconcelos - Professora do Departamento de Histologia e Embriologia do CCB/UFPE.
225. Maria Odete de Vasconcelos - Professora do Departamento de Histologia e Embriologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
226. Maria Palmira da Silva - Doutora em Psicologia Social; Diretora da ABPN; Professora da Escola de Sociologia e Política de São Paulo.
227. Maria Regina Purri Arraes - Presidente da Comissão Permanente das Mulheres Advogadas - OAB/RJ
228. Marilda Checcucci Gonçalves da Silva - Professora de Antropologia da Universidade Regional de Blumenau.
229. Marilene Leal Pare - Pedagoga. Coordenação do Programa Nacional de Extensão "Conexões de Saberes" na FAGED/PROEXT/UFRGS.
230. Marilu Campelo - Professora de Antropologia da Universidade Federal do Pará
231. Marilza Maia de Souza - Membro da coordenação do Movimento Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC). Bacharel em Letras/UERJ.
232. Mário Lisboa Theodoro - Professor de Políticas Sociais da Universidade de Brasília
233. Mariza de Paula Assis - Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).
234. Marlene Libardoni - Presidenta da ONG Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE), de Brasília
235. Marta Amoroso - Professora do Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo (USP)
236. Marta Cezaria de Oliveira - Coordenadora do Forum Goiano de Mulheres e do Grupo de Mulheres Negras Dandara no Cerrado.
237. Martha Abreu - Professora de História da Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora 1-d do CNPq.
238. Mauro Cezar Coelho - Professor Doutor da Universidade Federal do Pará (UFPA)
239. Mauro William Barbosa de Almeida - Professor do Departamento de Antropologia da UNICAMP
240. Max Maranhão Piorsky Aires - Professor de Antropologia da Universidade Estadual do Ceará
241. Moacir Carlos da Silva - Integrante coletivo de estudantes negros e negras da UERJ (DENEGRIR)
242. Moacir Palmeira - Professor do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu

Nacional - UFRJ

243. Moema de Poli - Pesquisadora do IBGE e Professora da Pós-Graduação do Programa de Educação sobre o Negro na Sociedade Brasileira da Universidade Federal Fluminense (PENESB/UFF)
244. Moisés Santana - Professor de Educação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) - Propositor do Sistema de Cotas da UFAL
245. Monica Lima - Professora do Colégio de Aplicação (CAP) da Universidade Federal do Rio de Janeiro
246. Muniz Sodré - Professor Titular de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro
247. Nei Lopes - Bacharel em Direito e Ciências Sociais, Escritor e Compositor.
248. Nelson Inocêncio - Professor de Artes Visuais da UnB/Coordenador do NEAB da UnB
249. Nilma Lino Gomes - Professora de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN)
250. Nilo Rosa dos Santos - Professor da Universidade Estadual de Feira de Santana.
251. Nivaldo pereira - Vice-Presidente do CDCN - Conselho Estadual de Desenvolvimento da Comunidade Negra da Bahia. Conselheiro Associação Nacional de Advogados Afro-Descendentes/Bahia.
252. Oliveira Silveira - Poeta e Professor (RS)
253. Olívia Galvão - Professora da Universidade Estácio de Sá
254. Olívia Maria Gomes da Cunha - Professora de Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
255. Ondina Pena Pereira - Professora de Filosofia da Universidade Católica de Brasília
256. Onir de Araujo - Advogado e coordenador do Movimento Negro Unificado (MNU) - RS
257. Otávio Velho - Professor Emérito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Pesquisador 1-A do CNPq
258. Pablo Gentili - Professor de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) - Diretor do LPP - UERJ
259. Patrícia Sampaio - Professora da Universidade Federal do Amazonas
260. Paulino Cardoso - Coordenador do Núcleo de Estudos Afrobrasileiros (NEAB) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).
261. Paulino de Jesus Cardoso - Professor de História da UDESC.
262. Paulo Baía - Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro
263. Paulo Cesar Duque-Estrada - Professor da PUC-RJ
264. Paulo Cesar Rodrigues Carrano - Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFF.
265. Paulo Henrique Menezes - Liga Niteroiense De Capoeira / Niterói- RJ
266. Paulo Lins - Escritor
267. Paulo Santos - Engenheiro Cartógrafo do IBGE
268. Paulo Sérgio da Silva - Professor, historiador e membro do IACOREQ/RS
269. Paulo Staudt Moreira - Professor da Universidade do Vale dos Sinos/RS
270. Paulo Vinicius Baptista da Silva - Professor da Universidade Federal do Paraná e membro do Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros NEAB-UFPR.
271. Pedro Simonard - Professor da SUESC
272. Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva - Professora de Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e conselheira do Conselho Nacional de Educação
273. Petrônio Domingues - Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)
274. Rachel Soihet - Professora do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (UFF)
275. Raimundo Jorge - Professor de Ciência Política da UFPA - Propositor do Sistema de Cotas da UFPA
276. Reginaldo Prandi Professor Titular de Sociologia da USP.
277. Renato Athias - Professor do Programa de Pós Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco e Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Etnicidade (NEPE-UFPE).
278. Renato Emerson dos Santos - Professor de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
279. Renato Ferreira - Advogado da EDUCAFRO - Pesquisador do PPCOR-UERJ
280. Renato Nogueira Jr - Doutor em Filosofia (UFRJ) e Professor da FAETEC.
281. Ricardo Chaves - Professor de Pediatria da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
282. Ricardo de Oliveira - Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
283. Ricardo Salles - Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e da UNIRIO
284. Rilkim Tavares Rodrigues - Presidente da UCAB (União dos Cultos Afro do Brasil)
285. Rita Laura Segato - Professora de Antropologia da Universidade de Brasília - Pesquisadora 1-A do

- CNPq - Proponente do Sistema de Cotas da UnB
286. Robert Slenes - Professor de História da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP
287. Roberto Gonçalves da Silva - Professor de Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina
288. Roberto Martins - Ex-Diretor do IPEA, Professor Aposentado de História Econômica da Universidade Federal de Minas Gerais
289. Rodrigo Guéron - Professor da Universidade Cândido Mendes, Cineasta e Doutor em Filosofia pela UERJ.
290. Roquinaldo Ferreira - Professor da Universidade de Virgínia - EUA
291. Rosângela "Janja" Costa Araújo - Coordenadora do Programa de Educação do Geledés-Instituto da Mulher Negra. Doutora em Educação/USP.
292. Rosilene Alvim - Professora do Programa de Pós-Graduação de Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ
293. Sales Augusto dos Santos - Doutorando de Sociologia da UnB. Pesquisador do NEAB da UnB
294. Sebastião Arcanjo - Tiãozinho - Deputado Estadual PT/SP - Coordenador da Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial na Assembleia Legislativa de SP.
295. Selma Pantoja - Professora da Pós-graduação em História da Universidade de Brasília
296. Sergio Baptista da Silva - Professor de Antropologia da UFRGS
297. Sergio Mauricio Pinto - Professor de Filosofia e Antropologia da Unime e da FEBA, em Salvador, BA
298. Sérgio Rizek - Editor da Attar Editorial, São Paulo.
299. Sidney Chalhoub, - Professor Titular de História do Brasil da UNICAMP
300. Sílvia Hunold Lara - Professora de História na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
301. Sílvia Humberto Cunha - Professor de Economia da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)/Diretor do Instituto Steve Biko.
302. Simone Born de Oliveira - Advogada e Professora da UNISUL/UNIVALI (SC)
303. Sueli Carneiro - Doutora em Educação pela USP, Diretora do Geledés Instituto da mulher Negra
304. Suelly Gomes Costa - Professora do Mestrado em Política Social e do Programa de Pós-Graduação em História da UFF.
305. Sydenham Lourenço Neto - Historiador e Cientista Político, Professor da UERJ.
306. Sílvia Caiuby Novaes - Professora de Antropologia da Universidade de São Paulo
307. Tânia Almeida - Professora da UERJ
308. Tânia Mara Campos de Almeida - Professora da Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Católica de Brasília.
309. Tânia Stolze Lima - Professora de Antropologia da Universidade Federal Fluminense
310. Tatiana Roque - Professora do Instituto de Matemática da UFRJ.
311. Teresinha Bernardo Professora Titular de Antropologia da PUC-SP.
312. Uelinton Farias Alves - Jornalista e escritor
313. Urivani de Carvalho - Diretora de Arte da Revista Eparrei.
314. Valter Roberto Silvério - Professor de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)/Membro da Comissão Oficial para Formulação de um Sistema de Cotas para a UFSCAR
315. Vanda da Cruz Santos - Instituto Cultural Steve Biko - Bahia
316. Vanusa Maria de Melo - Produtora Cultural. Coordenadora do grupo de Cultura Popular pé-de-chinelo.
317. Vera Lúcia Neri da Silva - Coordenadora do Instituto Baobab - Educação, Gênero e culturas Negras.
318. Vera Rodrigues - Mestre em Antropologia. Integrante do GT de Ações Afirmativas da UFRGS
319. Verena Alberti - Pesquisadora do CPDOC-FGV
320. Vilma Áreas - Professora Titular de Teoria Literária da Unicamp.
321. Vincent Carelli - Documentarista e Coordenador de Vídeo nas Aldeias.
322. Volnei Garrafa - Professor titular e coordenador da Cátedra UNESCO de Bioética da Universidade de Brasília; editor da Revista Brasileira de Bioética.
323. Wallace Nascimento - Representante do Fórum de Entidades Negras.
324. Walter Altino de Souza Junior - Movimento Negro Atitude Quilombola. Mestre em sociologia pela UFBA.
325. Walter Fraga Filho - Professor da Universidade do Estado da Bahia (UNEB)
326. Wanessa Paula Conceição Quirino dos Santos - Presidente do Maracatu Nação Cambinda Estrela (Recife-PE)
327. Williman Hestefany da Silva - Presidente do Conselho Estadual de Participação e Integração da Comunidade Negra - CCN/MG.
328. Wilma de Nazaré B. Coelho - Professora da Universidade Federal do Pará e da Universidade da Amazônia.

329. Wilson Roberto de Mattos - Pró-Reitor de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação da UNEB. Conselheiro do Conselho Nacional de Educação.
330. Zélia Amador de Deus - Professora de Artes da UFPA - Proponente do Sistema de Cotas da UFPA.

APOIO:

1. Abigail Alcantara Silva - Economista
2. Adelaide Maria Afonso Máximo Barbosa - Professora
3. Adriana Medeiros - Fotógrafa
4. Adriani Faria - Coordenadora do ECAU (Estudantes e Comunidade Afro da UNISINOS)
5. Alessandra Tosta - Mestra em Antropologia Social pelo Museu Nacional/UFRJ.
6. Alexandra Barbosa da Silva - Doutoranda em Antropologia Social do Museu Nacional-UFRJ.
7. Alva Helena de Almeida - Enfermeira
8. Amílcar Araujo Pereira - Doutorando em História da Universidade Federal Fluminense (UFF)
9. Ana Carneiro Cerqueira - Doutoranda em Antropologia Social do Museu Nacional/UFRJ
10. Ana Carneiro Cerqueira - Doutoranda em antropologia social no Museu Nacional/UFRJ
11. Ana Cristina de Mello Pimentel Lourenço - Socióloga, Professora e Mestranda em Direito e Sociologia na UFF
12. Ana Maria Bonjour - Historiadora e Produtora Cultural.
13. André Barros - Advogado
14. Anita Fiszon - Artista Visual
15. ARTEIROS (grupo de teatro de rua, Recife - PE)
16. Athayde Motta - Doutorando em Antropologia pela Universidade do Texas em Austin.
17. Barbara da Silva Rosa - Psicóloga
18. Beatriz Alves dos Santos - cidadã
19. Bianca Brandão - Antropóloga e Documentarista
20. Bruno Ribeiro Marques - Mestrando em Antropologia Social do Museu Nacional/UFRJ
21. Carla Susana Alem Abrantes - Mestranda de Antropologia Social / UFRJ
22. Carlos Henrique Romão de Siqueira - Doutorando pelo Centro de Pesquisa para América Latina e o Caribe - da Universidade de Brasília.
23. Cassi Ladi Reis Coutinho - Graduada de História da Universidade Católica do Salvador
24. Cecília Campello do Amaral Mello - Doutoranda em Antropologia Social do Museu Nacional-UFRJ
25. CEDENPA - Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará
26. CENEG - Coletivo Estadual de Estudantes Negros - RJ
27. CENUNBA - Coletivo dos Estudantes Negros das Universidades da Bahia - BA
28. Claudia Mura - Mestranda de Antropologia Social / UFRJ
29. Claudio Thomas - Engenheiro da Computação
30. Denise de Oliveira Carneiro - Assistente Social - SP
31. Dinéia dos Santos Barbosa - Secretária
32. Dulce Mungoi - Doutoranda em Antropologia Social na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
33. Ecio Pereira de Salles - Doutorando em Comunicação e Cultura - ECO/UFRJ.
34. Efigênia Maria Nolasco Duarte - Auditora Fiscal da Receita Federal
35. Eliane Costa Santos - Pesquisadora em Educação Matemática. Técnica de Formação de Educadores do CEAFFRO. Ebomi do Terreiro do Cobre.
36. Elizabeth do Espírito Santo Viana - Mestranda em História Comparada IFCS/UFRJ
37. Ernesto Ignacio de Carvalho - Mestrando em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco
38. Fábria Barbosa Ribeiro - Doutoranda em História Social pela USP.
39. Fabio Mura - Doutorando em Antropologia Social do Museu Nacional/UFRJ.
40. Fátima Machado Chaves - Doutora em saúde pública. Professora de História da rede pública e Professora Universitária.
41. Flávia Ferreira Pires - Doutoranda em Antropologia Social Museu Nacional/UFRJ
42. Flávio Eduardo N. Teixeira - Engenheiro Eletricista.
43. Frederico Lisbôa Romão - Cientista Social
44. Gerson Carlos Rezende - Mestre em Educação.
45. Giovana Xavier da Conceição Côrtes - Doutoranda em História na UNICAMP.
46. GRUPO DE TRABALHO DE AÇÕES AFIRMATIVAS UM PROJETO DE EXTENSÃO DA UFRGS
47. Gustavo Amora - Assessor em Advocacy da Agere Cooperação em Advocacy e mestrando do Instituto de Ciências Políticas da UnB.
48. IFHA-RHADHÁ DE ARTE NEGRA (grupo de teatro de rua, Olinda - PE)

49. Isabel Aparecida dos Santos - Coordenadora de programas de educação em Direitos Humanos do IBEAC.
50. Ísis Aparecida Conceição - Mestranda Faculdade de Direito da USP
51. Ivaldo Marciano de França Lima - Mestre do Maracatu Nação Cambinda Estrela (Recife-PE), Mestre em História(UFPE) e Doutorando em História (UFF).
52. Ivo de Santana - Doutorando em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA).
53. Ivo Rodrigues - Secretário-Geral do Maracatu Nação Cambinda Estrela (Recife-PE), Licenciado em História (FUNESO)
54. Jacira Vieira de Melo - filósofa, jornalista e diretora do Instituto Patrícia Galvão
55. Jaime Amparo Alves - Mestrando em Antropologia Social da University of Texas at Austin (USA)
56. Jesiel Ferreira de Oliveira Filho - Professor de literatura e doutorando em Letras pela Universidade Federal da Bahia.
57. Joel Carlos Rodrigues Otaviano - Graduando da Escola Nacional de Ciências Estatísticas.
58. Joel Ronaldo Sudário - Bacharel em Serviço Social e Membro do Movimento Negro Capixaba
59. Jonathan L. Hannay - Secretário Geral da Associação de Apoio à Criança em Risco - ACER
60. Jose Antônio de Souza Gomes