

Transversalidade e gestão da equidade ou igualdade racial no novo governo lula: tecendo possibilidades

Lais Reis Santana⁷, Nabi Oliveira dos Santos ⁸, Paloma de Lima Santos⁹

Resumo

Não é novidade que os desafios de promoção da equidade ou igualdade racial no país estão relacionados à transversalidade e à intersectorialidade de políticas públicas. Ocorre que a construção de políticas dessa natureza, que perpassam diferentes áreas temáticas de governo, colocam o debate em torno das estruturas e arranjos institucionais, na esteira do que tem sido conceituado como capacidades estatais, no topo da colina. É nesse sentido que a presente nota técnica, organizada em três seções, aborda de forma sintética a trajetória de institucionalização da temática racial no poder executivo federal brasileiro e desponta ao desenhar uma proposta de modelo de estrutura para o órgão de promoção da equidade ou igualdade racial no novo governo Lula.

7 Pós-Graduada em Gestão de Projetos e Graduada em Gestão de Políticas Públicas, ambas pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Analista de Relações Institucionais e Governamentais na consultoria Observatório Brasil.

8 Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo, tem atuado enquanto assistente e consultor em processos de planejamento estratégico com organizações do terceiro setor e do poder público.

9 Pós-Graduada em Data Science and Analytics e Graduada em Gestão de Políticas Públicas, ambas pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Assessora de indicadores no Instituto Cidades Sustentáveis, com expertise em monitoramento e avaliação de políticas públicas.

1. Revisitando conceitos-chave: transversalidade, intersetorialidade e governança

A agenda da transversalidade tem encontrado espaço cada vez mais ampliado no debate público, sobretudo enquanto estratégia de atuação para enfrentamento de problemas complexos e questões que extrapolam os objetivos de um único setor ou área de política pública (CUNILL-GRAU, 2014). A abordagem da transversalidade é comumente tratada como homônima a intersetorialidade. Contudo, para alguns autores, como Cunill-Grau (2014) há algumas diferenças que merecem atenção, tendo em vista que a perspectiva da transversalidade estaria mais relacionada a dimensão da proteção de direitos, não correspondendo necessariamente a objetivos finalísticos de um setor ou área de política pública específica.

Tal perspectiva coloca luz na necessidade de se incorporar reflexões acerca dos modos de governança em que as agendas e as estratégias transversais são estabelecidas e como elas ocorrem no cotidiano das políticas públicas. Em outras palavras, é importante compreender quais são as estratégias e capacidades estatais mobilizadas para que uma temática se concretize nos seus objetivos específicos, de uma determinada área de política pública, para além da convergência da sua importância (PIRES e GOMIDE, 2016).

2. Tópicos da trajetória de institucionalização da temática racial no Brasil

A atuação do poder público na temática racial tem como ponto de partida o processo de reconhecimento da existência do racismo, a despeito do tão enraizado mito da democracia racial

e a longa consolidação do entendimento de que a institucionalidade do Estado é responsável pelo combate às desigualdades raciais.

A partir do assentamento desses pilares históricos, o país observa na década de 1980 um movimento pioneiro de criação de conselhos participativos em estados, e mais a frente em municípios, voltados à temática racial. A partir dessa experiência, se multiplicam país afora, também em nível subnacional, uma onda de instituição de coordenadorias e assessorias com atribuições e competências no campo racial (JACCOUD e BEGHIN, 2002).

Sejam subnacionais, sejam no governo central, até esse momento, as experiências de institucionalização da temática racial se limitavam, sobretudo, à circunscrição da cultura. Em meados da década de 1990 um novo impulso é observado na institucionalização da temática em discussão: a justaposição entre a atuação estratégica e articulada de setores do movimento negro e a abertura do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o tema, que culminou no Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra). Foi uma das experiências federais mais arrojadas, principalmente, por despontar para uma agenda de políticas raciais de natureza intersetorial e transversal, diferente das experiências que se limitam ao campo cultural.

Nos anos 2000, a realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata de Durban, na África do Sul, promovida pela ONU, não só recolocou a temática no topo da agenda do Governo Federal, como significou um ponto de inflexão nas discussões raciais brasileiras. Os preparativos para a participação brasileira na conferência envolveram a instituição do Comitê Nacional para a

Preparação da Participação Brasileira em Durban e a realização da I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância no Rio de Janeiro. Parte do saldo de Durban, é a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial, vinculado ao Ministério da Justiça, no governo FHC.

Já em 2003, no início da era Lula, três inovações significativas no campo da institucionalização da temática racial foram estabelecidas, quais sejam: i) a instituição da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com status ministerial e dotada de atribuições afeitas ao desenho e coordenação das políticas do governo federal na área; ii) a criação do Conselho Nacional de Promoção da Equidade Racial (CNPIR), arena colegiada participativa, de caráter consultivo e atrelada a SEPPIR, e; iii) a criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), que reunia órgãos dos executivos estaduais e municipais voltados à questão racial (JACCOUD, 2009). Não obstante, tais inovações traduzirem marcos institucionais absolutamente relevantes, elas esbarraram em dilemas relacionados às capacidades estatais, sejam de matizes técnico-administrativas, sejam de viés político-relacional, que precisam ser observadas na estruturação do novo órgão de promoção da equidade ou igualdade racial no Lula 3 (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2017).

3. O novo órgão de promoção da equidade ou da igualdade racial no Governo Lula 3: tecendo possibilidades

Avançar em uma abordagem que comporte os desafios da agenda racial extrapola as perspectivas de articulação e coordenação entre setores, demandando também o compartilhamento

e integração de valores, recursos e ações com objetivos comuns, em busca de prover políticas públicas voltadas à equidade ou igualdade na sua totalidade. Dessa maneira, os esforços para realizar ações transversais e integradas devem estar munidos também de capacidades e condições voltadas para alcançar tais objetivos, tendo em vista que a relação entre os diversos atores envolvidos não é simétrica e o legado das políticas públicas importa.

Para tanto, os desafios da agenda racial no país desembocam na necessidade de se construir condições de formulação e implementação adequadas, em que pese a instituição de um órgão, Ministério ou Secretaria Especial no âmbito da Presidência da República, com atribuições e competências voltadas à promoção da equidade ou igualdade racial, dotado de um arranjo institucional que forneça legitimidade técnica e política e que favoreça a interação e o encaixe orgânico com os diferentes Ministérios e órgãos atrelados, garantindo políticas, programas, projetos, ações e serviços transversais e ou intersetoriais, por meio:

a) da elevação e do posicionamento do órgão voltado à promoção da equidade ou igualdade racial enquanto uma estrutura administrativa da área meio do Governo Federal, permitindo a sua presença nas distintas camadas e nos diferentes processos decisórios, através da estruturação de um modelo de governança baseado no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (instituído pela Lei 10.180 de 6 de Fevereiro de 2001). Nessa modulação de arranjo, cada Ministério passa a possuir no seu organograma uma unidade específica de promoção da equidade ou igualdade racial — com foco nos processos de políticas públicas de sua seara temática — que responde ao Ministério homônimo, unidade central, onde diretrizes e orientações gerais para a União são formuladas e coordenadas;

b) da especialização do Ministério ou Secretaria Especial de Promoção da Equidade ou Igualdade Racial e das suas pretendidas unidades intraministeriais nos processos de articulação, formulação, monitoramento e avaliação das diferentes políticas, programas, projetos e serviços dos distintos Ministérios e órgãos da União, garantindo que: i) as formulações próprias de cada órgão considerem as desigualdades raciais do país, possibilitando focalizações e recortes específicos; ii) os monitoramentos intraministeriais estejam atentos às desigualdades raciais na implementação das políticas e dos seus desdobramentos, criando métricas e parâmetros para acompanhar o cumprimento dos objetivos a partir das desigualdades raciais; iii) as avaliações das políticas públicas incorporem a dimensão racial nos seus modelos, por meio da inserção de indicadores e parâmetros de desigualdades raciais;

c) da criação da carreira federal de Especialista em Promoção da Equidade Racial, de natureza generalista e com conhecimentos específicos sobre gestão de políticas públicas e relações raciais no país, permitindo o robustecimento da pretendida estrutura em discussão e a criação de uma burocracia técnica especializada no combate às desigualdades raciais no Brasil;

d) da reserva de vagas para pessoas pretas e pardas nos concursos públicos federais, processos seletivos federais e congêneres e dos respectivos mecanismos de heteroidentificação; da exigência de conhecimentos específicos sobre relações raciais nos concursos públicos federais, processos seletivos federais e congêneres; da inserção de conteúdos e materiais em torno das relações raciais no país nos processos de formação, *ex-ante* a nomeação e durante o cargo, das diferentes carreiras federais, em especial, as de Especialista em Políticas Públicas e Gestão

Governamental - EPPGG e Analista de Planejamento e Orçamento - APO.

Referências Bibliográficas

CUNILL-GRAU, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23, 5-46.

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

GOMIDE, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R (2017). O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Abertura do Dossiê Capacidades Estatais para políticas públicas. Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun.

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

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

PIRES, R. & GOMIDE, A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143.