



Políticas Públicas de Igualdade Racial e Mudança Institucional no Governo Federal Brasileiro de 2000 a 2014

Autoria

TATIANA DIAS SILVA - tatiana.silva@ig.com.br

Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA/UnB - Universidade de Brasília

outro/outro

Paulo Calmon - silvad.tatiana@gmail.com

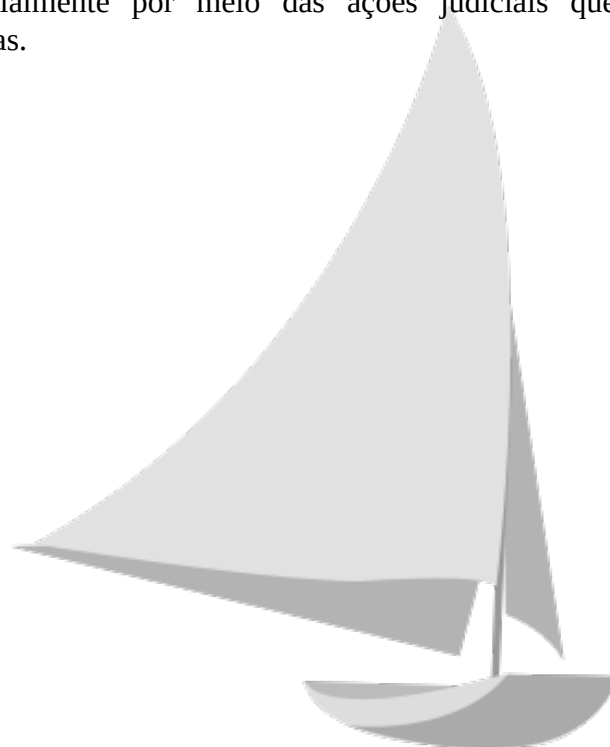
IPOL/UnB - Universidade de Brasília

Suylan de Almeida Midlej e Silva - suylan00@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA/UnB - Universidade de Brasília

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo investigar como as políticas públicas de igualdade racial foram inseridas na agenda governamental e implementadas de 2000 a 2014. O processo de mudança institucional no governo federal é analisado por meio de abordagem conhecida como mapeamento do processo (process tracing), a partir da qual é desenvolvida linha do tempo. Verificam-se processos centrais no desenvolvimento de mecanismos causais que se apresentam como estruturantes para o resultado de mudança. 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. Terceiro é a validação normativa, especialmente por meio das ações judiciais que legitimaram formalmente as políticas adotadas.





Políticas Públicas de Igualdade Racial e Mudança Institucional no Governo Federal Brasileiro de 2000 a 2014

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo investigar como as políticas públicas de igualdade racial foram inseridas na agenda governamental e implementadas de 2000 a 2014. O processo de mudança institucional no governo federal é analisado por meio de abordagem conhecida como mapeamento do processo (*process tracing*), a partir da qual é desenvolvida linha do tempo. Verificam-se processos centrais no desenvolvimento de mecanismos causais que se apresentam como estruturantes para o resultado de mudança. 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. Terceiro é a validação normativa, especialmente por meio das ações judiciais que legitimaram formalmente as políticas adotadas.

Palavras-chave: políticas públicas, igualdade racial, mudança institucional,

INTRODUÇÃO

Este texto apresenta pesquisa que tem como objetivo principal 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. Especialmente nas últimas duas décadas, a questão racial passa a conquistar maior espaço na agenda governamental. A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), no âmbito do governo federal em 2003, marca o avanço de políticas de promoção da igualdade racial, em um contexto de embates e limitações. Com efeito, o tema das desigualdades raciais permaneceu por muito tempo não apenas ausente, mas ignorado por sucessivos governos, sob os auspícios do imaginário de democracia racial e pela negação do racismo. As políticas públicas dedicadas ao tema não raro tinham como resultado o 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.

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. A política da não-política pública. Apenas em 1951, foi promulgada a primeira legislação penal de combate ao racismo, considerado ainda como contravenção (JACCOUD et al., 2009). Quando não executando medidas com caráter discriminatório explícito, o Estado brasileiro reafirmava a posição de que o país era uma verdadeira democracia racial, o que tornava qualquer iniciativa de análise das desigualdades raciais, segundo esta concepção, totalmente supérflua (THEODORO, 2008; SILVA, 2008, BERNARDINO-COSTA, 2015).

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 intelectuais. Esse imaginário coletivo era formado e cultivado por diversas instâncias sociais, perdurando, ainda que de forma mais combalida, até os dias atuais. A prontidão em negar o comportamento racista e o racismo estrutural, relegando seus efeitos apenas às desigualdades de renda, 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



no país era definido com base em outros parâmetros, como classe e assimetrias regionais, além de critérios no nível individual (GUIMARÃES, 2004).

Ainda assim, 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. A despeito 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.

Para analisar como se deu esse processo de mudança que culminou na adoção de políticas públicas de igualdade racial no governo federal, recorre-se ao referencial do neo-institucionalismo e, em especial, sobre mudança institucional, considerando os processos transformadores, ainda que graduais.

Nesse texto, no entanto, o foco é analisar a trajetória da questão racial nas políticas públicas e as principais causas da mudança. Para desenvolver a pesquisa, foi utilizado o método do *process tracing* (mapeamento de processo) e referência teórica baseada em mecanismos causais e mudança institucional.

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

A mudança institucional foi vista por muitas abordagens como um fenômeno promovido por forças exógenas e de modo abrupto, rompendo com a tendência de estabilidade das instituições (MAHONEY; THELEN, 2010). Rezende (2012) corrobora com essa avaliação, ao elencar 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 analisem 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 tanto limitadas da mudança.

Com efeito, 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. 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.

A análise desses processos de mudança “menos evidentes” requer estratégias diferenciadas, que possibilitem uma aproximação dos mecanismos complexos que promoveram a mudança ao longo do tempo. Para este tipo de investigação, há que se recorrer a métodos qualitativos mais aprofundados. Os métodos estatísticos tratam esse percurso como uma caixa preta – 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.

Considerando que o *process tracing* tem como objetivo conhecer os mecanismos causais e a sequência de eventos que resultaram em um determinado efeito, essa foi a opção para análise



de um processo de mudança visto como gradual, porém transformativo. 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 *process tracing*, tanto por meio de estudos de casos como de pesquisas com “small-N”.

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). 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 descrever 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 caso”.

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.

Um dos elementos distintivos do PT assenta-se na explicação dos fenômenos por meio de mecanismos causais. Dentre diferentes explicações para compreensão de fenômenos políticos, Tilly (2001) 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”. 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).

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

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 oito entrevistas, com pessoas que atuaram como gestores públicos no período em análise, acadêmicos e ativistas do movimento negro.

RACISMO E MUDANÇA INSTITUCIONAL

Esta pesquisa foi realizada tomando-se como referência os seguintes períodos e marcos temporais:

- 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, em que o tema foi trazido 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 Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB). Sedimenta a legitimidade do critério racial como critério de políticas públicas.

As desigualdades raciais e o racismo permaneceram, por décadas após a abolição, como um não-problema no cenário brasileiro. Por consequência, uma não-política pública. Encoberto por um lado pelo mito da democracia racial e por outro por uma expectativa de superação a partir do desenvolvimento nacional, o racismo persistiu, se reconfigurou e continuou a submeter, com seus efeitos, a população negra aos piores indicadores sociais do país. A despeito da mobilização de movimentos sociais negros, o tema não somente era negligenciado pela agenda governamental, como não raro enfaticamente negado.

Embora já houvesse legislação contra a discriminação racial anteriormente (FULLIN, 2015), é no período da redemocratização, com a reorganização dos movimentos sociais e a retomada do pleito eleitoral e das respectivas alianças, que se abre espaço para demandas por igualdade racial e combate ao racismo. Com a Constituição Federal de 1988, foi possível obter muitos avanços, como o reconhecimento da contribuição cultural negra, o direito às terras remanescentes de quilombos e a definição de racismo com crime inafiançável e imprescritível.

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.

O momento seguinte 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 Jaccoud e outros (2009), se expandiu também para Organizações não Governamentais (ONG), partidos políticos e centrais sindicais, que passaram a pautar o tema. Em 1995, foi realizado um grande evento, que é considerado um marco nesse redirecionamento. A Marcha Zumbi dos Palmares reuniu 30 mil pessoas em Brasília, no dia 20 de novembro de 1995, congregando reivindicações relativas tanto à valorização da matriz africana na sociedade, bem como a promoção de políticas de igualdade racial e ações afirmativas (JACCOUD et al., 2009).

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. Mesmo com a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, a pauta não avançou nessa ocasião, mas iniciou um caminho que seria percorrido em busca de justiça para a população negra no país.

No período 1, intensa movimentação se deu em decorrência dos preparativos para a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul. Durban é apresentada como praticamente uma unanimidade dentre os marcos da políticas de igualdade racial no Brasil (FERREIRA, 2017; RIBEIRO, 2014; THEODORO, 2014). Havia grande expectativa de 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.

A agenda de compromissos de Durban (Plano de Ação) 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. Em consequência dessa mobilização, foram estabelecidas algumas ações no âmbito do governo federal que, a despeito de sua efetividade e continuidade, marcaram um novo período na abordagem ao racismo na agenda governamental. Destacam-se o Decreto 4.228/2002, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, algumas ações afirmativas e reserva de vagas para servidores públicos e colaboradores em ministérios, além de programas como Diversidade na Universidade e Programa Bolsas-Prêmio de Vocação para a Diplomacia (IPEA, [s.d.]; OSÓRIO, 2006; SILVA, 2013).

Com efeito, 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 repercussão nacional do debate sobre a questão racial. Já assumido oficialmente, o racismo passa a ser considerado um problema na agenda governamental e a pautar ações governamentais.

O período 2 tem como marco a criação da Seppir, consolidando a trajetória iniciada no período anterior. Nesse período, o mecanismo causal predominante foi o tensionamento institucional, promovendo disputa pelas políticas de igualdade racial dentro da estrutura



governamental. A pressão internacional, ainda que persistente, perde força e mostra-se apenas como mecanismo residual na promoção de mudanças (por meio dos compromissos assumidos em Durban e dos eventos de revisão de conferência). Dentre os elementos que compõem este tensionamento institucional, está a criação da Seppir, a intensificação do ativismo institucional e do arregimento de aliados institucionais, além da ampliação dos mecanismos de participação social e da transversalidade das políticas públicas no governo federal.

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. Ainda que com muitos limites institucionais, foram implementadas relevantes mudanças no governo federal. Nesse período, cabe ressaltar a inserção inédita da temática racial no Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Outro feito inovador no período, cuja primeira ação antecedente mesmo à criação da Seppir, trata-se da Lei 10.639/2003, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 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 e seu respectivo Plano de Implementação¹. Foram iniciados alguns programas de promoção da igualdade racial nas áreas da saúde e trabalho, por exemplo. Iniciou-se tímida difusão subnacional da política, tanto por meio de ações como da criação de instâncias estaduais e municipais de promoção da igualdade racial. Paralelamente ao governo federal, estados, municípios e instituições públicas de ensino passavam a discutir e adotar políticas afirmativas para ingresso de estudantes negros (entre outros públicos).

Além da criação da Seppir, a ascensão de um grupo político com setores que defendiam a causa foi essencial. Embora se reconheça que a coalização no poder não era homogênea em relação ao tema, havia grupos mais progressistas que, uma vez instalados em diferentes áreas do governo, impulsionavam o tema. Essa orientação conduziu à ocupação de postos chave por pessoas oriundas de movimentos sociais e técnicos com concepção mais sensível às políticas sociais, o que permitiu, ao menos, maior possibilidade de escuta da temática racial. Ampliou-se o espectro do que pode ser chamado de “aliados institucionais”.

No período 3, 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 (UnB) – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186. Esses marcos promoveram o mecanismo causal da validação normativa que, ao referendar regras e estabelecer interpretações, atuou na consolidação e extensão da mudança institucional. O Estatuto da Igualdade Racial, a despeito da sua frágil configuração resultante de longo processo de negociação legislativa, trouxe um arcabouço legal mínimo que respaldou algumas ações encetadas na sequência. O segundo elemento, notadamente mais eficaz no sentido da mudança, foi a decisão do STF sobre a constitucionalidade da ação afirmativa na UnB. Note-se que nenhum dos dois elementos obrigava a administração pública a avançar no sentido das ações afirmativas; 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 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.

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 12.711/2012 e Lei 2.990/2014. A primeira, apenas alguns meses após



a decisão do STF sobre as cotas.

Neste período, verifica-se também que a mudança institucional continua a ser promovida por tensionamento institucional, em parte intensificado pela própria validação normativa. Esse contexto 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, em decorrência dessa dinâmica, seus termos são em geral ambíguos e conciliatórios.

Em síntese, foram identificados os principais mecanismos causais 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, sua preparação 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. O terceiro mecanismo foi a validação normativa, que ratificou interpretações sobre a política de igualdade racial e referendou sua expansão. Por fim, o último mecanismo identificado, mas não abordado nesse texto, é a transformação do discurso sobre raça e políticas públicas, que passa de um tema nem mesmo considerado a diretriz 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). Dadas as limitações de espaço, não foi possível detalhar neste texto como o discurso foi abordado na pesquisa, teoricamente e metodologicamenteⁱⁱ.

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. A estratégia de pesquisa foi o estudo de caso, utilizando-se de *process tracing* como referencial teórico-metodológico 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, que incorpora desde as causas, sequência de fatos e seus efeitos (*process tracing* extensivo), além de se basear na análise de mecanismos causais (FALLETI, 2016; TILLY, 2001).

Com base nesse referencial, 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. 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 e pesquisadores. Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo.

Por meio da análise, foi possível identificar a preponderância de três mecanismos causais que desencadearam a mudança institucional por meio da inserção de políticas públicas de igualdade racial no governo federal. O primeiro mecanismo foi a pressão internacional



promovida pelos eventos e compromissos antes, durante e depois da Conferência de Durban. Tais atividades promoveram grande mobilização de atores internos que passaram tanto a debater o tema do racismo e desigualdades raciais como tiveram suas demandas respaldadas por esses eventos. Em consequência, o governo federal reconheceu o racismo e as desigualdades raciais, bem como promoveu mudanças institucionais para seu enfrentamento, a despeito de sua 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 a 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 gestores progressistas 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. A figura abaixo sintetiza esses três mecanismos causais e seus principais elementos.

Figura 1 – 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 lideranças progressistas 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.



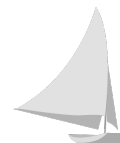
A partir da análise dos mecanismos causais, procurou-se identificar como os fatores que promoveram a mudança institucional, bem como analisar sua trajetória e articulações. Os mecanismos causais identificados na pesquisa não são excludentes. Pelo contrário, é possível verificar sua atuação complementar em vários períodos. A validação normativa, por exemplo, fortalece o tensionamento institucional em prol de mudanças, como se deu a partir da decisão do STF sobre a constitucionalidade do critério racial para cotas (no julgamento sobre o programa da UnB). Este processo legitimou e estimulou a decisão de aprovação de uma legislação federal para o tema, após uma década de iniciativas autônomas nas instituições públicas de ensino.

Compreender o desenvolvimento dos mecanismos causais e da trajetória de mudança institucional como fenômenos complexos permite uma análise mais aprofundada tanto dos processos de mudança como das reações, entraves e limites à sua implementação. Identificar os limites impostos e as estratégias de mudanças implementadas ao longo da institucionalização de políticas públicas de igualdade racial pode ser um caminho necessário para garantir sua continuidade e enfrentamento aos pontos de veto e desmobilização.

Como agenda de pesquisa, sugere-se ampliar a análise, incorporando inclusive o período mais recente, em que se verifica desmobilização do processo de mudança institucional relativo às políticas de igualdade racial. Por sua vez, a análise e avaliação das iniciativas implementadas também constituem oportunidade de aprofundar a pesquisa, inclusive com a compreensão dos mecanismos que afetam os resultados propostos. Neste campo, de recente inserção tanto na agenda pública como na análise de políticas públicas, há muito que se investigar e que contribuir, na expectativa de construção de uma sociedade mais justa e com políticas públicas que conduzam à equidade.

REFERÊNCIAS

- 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** BrasíliaEdUnB, , 2015.
- CARNEIRO, S. A Batalha De Durban. **Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 209, 2002.
- 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.
- COLLIER, D. Understanding process tracing. **PS - Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.
- 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
- 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.
- FERREIRA, G. L. **A Lei de Cotas no Serviço Público Federal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- 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.
- 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.
- GOTTEMS, L. B. D. Análise da Política de Atenção Primária À Saúde. p. 1–285, 2010.



- GUIMARÃES, A. S. A. Preconceito de cor e racismo no Brasil. **Revista de Antropologia**, v. 47, n. 1, p. 9–43, 2004.
- IPEA. **Instrumentos normativos federais relacionados ao preconceito e às desigualdades raciais. 1950-2003**. [s.l.: s.n.].
- 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.
- 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.
- MOEHLECKE, S. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 757–776, 2004.
- OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Programa de ed. Brasília: OIT Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.
- PAULO, C. A. S. DE. **As Respostas Do Estado Às Demandas Sociais E Étnico-Raciais : Particularidades No Brasil entre 2003 e 2013**. [s.l.] Universidade de Brasília/UNB, 2015.
- 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.
- 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>.
- 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, 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. D.; GOES, F. L. (Eds.). **. Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Brasília: IPEA, 2013.
- 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.
- 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.
- TILLY, C. MECHANISMS IN POLITICAL PROCESSES. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 4, n. 21, p. 21–41, 2001.

ⁱ Posteriormente, esta normativa foi alterada pela Lei 11.645/2008, que incluiu também a obrigatoriedade do estudo da cultura e história indígena.

ⁱⁱ Para mais informações, consultar outros trabalhos dos autores.