

GOVERNANÇA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL

Tatiana Dias Silva

Luciano Pereira da Silva

Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre a governança de políticas públicas de promoção da igualdade racial, considerando arranjos institucionais, atores, processos e instrumentos formais e informais que têm sido postos em prática para coordenação e implementação dessas políticas. Para tanto, adota-se uma perspectiva de centralidade necessária para ações governamentais de enfrentamento ao racismo e à discriminação racial, bem como as diretrizes da transversalidade e da interseccionalidade como referências. De modo exploratório, especialmente por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), identificaram-se estruturas formais que caracterizam municípios que implementam políticas públicas de igualdade racial. Apesar da baixa cobertura municipal de arranjos de governança de Igualdade Racial, foi possível identificar, na realidade municipal, elementos em uso para estabelecer governança de políticas de igualdade racial. O debate sobre governança de igualdade racial pode se beneficiar do aprofundamento de pesquisas e, sobretudo, do desenvolvimento conceitual que capture as necessidades de arranjos vis a vis com a complexidade e estágio da política. Avalia-se que este tipo de análise pode colaborar para identificar elementos que contribuam no desenvolvimento de capacidades e facilitadores para aprimorar a implementação de políticas de igualdade racial no nível local.

Palavras-chave: Igualdade Racial. Governança pública. SINAPIR. Políticas Públicas Gestão Municipal.

Abstract

This article proposes a reflection on the considering institutional arrangements, actors, processes and formal and informal instruments that have been put into practice for the coordination and implementation of these policies. To this end, a perspective of centrality necessary for government actions to confront racism and racial discrimination is adopted, as well as the guidelines of transversality and intersectionality as references. In an exploratory way, especially through the Municipal Basic Information Survey (MUNIC), carried out by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), formal structures were identified that characterize municipalities that implement public policies of racial equality. Despite the low municipal coverage of Racial Equality governance arrangements, it was possible to identify elements in use to establish governance of racial equality policies. This debate can benefit from further research and, above all, from conceptual development that captures the needs of arrangements related to the complexity and stage of the policy. It is assumed that this type of analysis can collaborate to identify elements that contribute to the development of capacities and facilitators to improve the implementation of racial equality policies at the local level.

Keywords: Racial equality. Public governance. SINAPIR. Public Policies. Local Management.

1 INTRODUÇÃO

A discussão e as aplicações sobre governança pública têm se expandido e conquistado amplo espaço no debate público, notadamente como referência para organização e coordenação de políticas públicas (BRASIL, 2014). Cavalcante e Pires (2018) tratam da ampliação do uso do termo governança pública, especialmente para abarcar os desafios de complexidade e transparência das políticas públicas e de participação social ao longo de suas fases. Nesse sentido, afirmam que essa discussão tem se fortalecido na medida em que a estrutura burocrática tradicional tem apresentado limites significativos, especialmente a partir da virada do século e das transformações informacionais, demográficas e sociais. Governança estaria, sobretudo, associada à demanda por novas formas de coordenação intra e intergovernamental em ambiente mais complexo. Pontuam ainda os autores que, diante da profusão de abordagens, o construto da governança tem sido basicamente apresentado como um arcabouço normativo ou como uma estratégia analítica para investigação sobre o Estado e seu funcionamento.

Por sua vez, as políticas públicas de promoção da igualdade racial têm ampliado sua participação no cenário brasileiro, especialmente nas últimas duas décadas. Embora o protesto negro marcasse a denúncia acerca do racismo e das desigualdades raciais, este tema permanecia na sociedade brasileira como tabu e sob a estratégia do silenciamento, manifestado de diferentes formas. Ao se reconhecer distorcidamente como uma democracia racial, a sociedade brasileira desenvolveu toda sorte de artifícios e mecanismos para não apenas cercear o discurso sobre a centralidade da raça nas desigualdades, como para permitir a manutenção de estratégias de reprodução de seus efeitos.

Políticas de repressão e valorização da matriz afro-brasileira já se faziam presentes (JACCOUD e BEGHIN, 2002), com diversos limites e sob a égide de uma sociedade marcada estruturalmente pelo racismo. No entanto, é apenas mais recentemente que se conquistou espaço para inclusão, no debate público, de medidas que viessem a enfrentar diretamente o amplo espectro de desigualdades raciais que caracterizam e estruturam a sociedade e o estado brasileiros (THEODORO, 2022; SILVA, 2019).

As políticas de ação afirmativa, especialmente as cotas para ingresso no ensino superior e no serviço público, bem como a criação de instâncias voltadas à inclusão racial em governos e em órgãos públicos são os principais elementos dessa fase de

expansão das ações públicas direcionadas para a redução das desigualdades raciais. Políticas de promoção da igualdade racial constituem-se, por conseguinte, em uma recente inovação em políticas públicas no país, lidando com desafios complexos como a necessidade de participação social, articulação intersetorial, transversalidade e interseccionalidade. Acrescentam-se os limites e desafios proporcionados pelo racismo institucional e por estruturas, processos e discursos que, além de negligenciar os efeitos do racismo, não raro reforçam seus mecanismos pretensamente neutros de reprodução de desigualdades.

Este artigo propõe debate acerca da governança de políticas públicas de promoção da igualdade racial, considerando arranjos institucionais, atores, processos e instrumentos formais e informais que têm sido postos em prática para coordenação e implementação dessas políticas. Para tanto, adota-se uma perspectiva de centralidade necessária para ações governamentais de enfrentamento ao racismo e à discriminação racial, bem como as diretrizes da transversalidade e da interseccionalidade como referências.

De modo exploratório, especialmente por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), busca-se identificar que estruturas formais têm caracterizado os municípios que implementam políticas públicas de igualdade racial. A referida pesquisa identificou, entre outros achados, a existência de 365 municípios com conselhos de igualdade racial, 212 prefeituras com legislação específicas sobre Promoção da Igualdade Racial e/ou de Enfrentamento ao Racismo e 945 que executam ações e programas voltados para a população negra, por meio de seu órgão gestor de direitos humanos (IBGE, 2019).

Com esse recurso, pretende-se realizar análise exploratória dessas estruturas, complementada por revisão de literatura que incorpore reflexões acerca de arranjos institucionais, estratégias de coordenação e articulação e seus desdobramentos. Avalia-se que este tipo de análise pode colaborar para identificar elementos que contribuam no desenvolvimento de capacidades e facilitadores para aprimorar a implementação de políticas de igualdade racial no nível local.

72 DESENVOLVIMENTO

2.1 Arranjos institucionais e promoção da Igualdade Racial: estado da arte, avanços e desafios

Peter (2013, p. 29) apresenta conceito mais genérico de governança, assemelhado à direção, com foco na gestão da economia e da sociedade, com vistas a determinados

objetivos, por meio do “estabelecimento de metas, coordenação das metas, implementação, avaliação e reações e comentários”.

Teixeira e Gomes (2019) realizam revisão conceitual do conceito de governança pública, em contexto de crise do *Welfare State*, desafios fiscais e busca de uma gestão mais eficiente. Nessa discussão, de modo mais específico, a governança é apresentada como conjunto de arranjos que possibilitam a desvinculação entre gestão e propriedade, entre agente e principal, o que, transplantado para o foco das organizações públicas passa a ser compreendido como gestão da relação e expectativas entre cidadãos e governo. No entanto, ao se discutir a governança, elementos como definição de problemas públicos, desempenho, transparência e avaliação se apresentam como dimensões centrais. Os autores pontuam que a descentralização torna ainda mais necessária a reflexão e estratégia sobre governança.

A seguir, no Quadro 1, apresentamos alguns dos conceitos sistematizados por Teixeira e Gomes (2019), percebidos como mais aderentes a nosso problema de pesquisa particular.

Quadro 1: Conceitos de governança encontrados na literatura

| Autores | Conceitos |
|---|---|
| Bovaird e Loeffler (2003) | São as formas como as partes interessadas (stakeholders) interagem uns com os outros, a fim de influenciar os resultados das políticas públicas. |
| Comission on Global Governance (CGG) (2003) | Totalidade dos diversos modos pelos quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns. Diz respeito não somente às instituições e aos regimes formais autorizados a impor obediência, mas também aos acordos informais que atendam os interesses de pessoas e instituições. |
| Graham, Amos e Plumptre (2003) | Interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como os cidadãos são ouvidos e como as decisões são tomadas nas questões de interesse público. Tratam-se, basicamente, de poder, relacionamentos e accountability (que tem poder, como as decisões são tomadas e como se dá a responsabilidade de seus principais protagonistas) |
| Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2004) . | Arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes |
| Streit e Klering (2004) | Caracteriza-se pelo alcance de objetivos coletivos de uma sociedade, pelo governo, com enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes |

| | |
|------------------------|--|
| | instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade |
| Raquel e Bellen (2012) | É um processo de interação entre os diversos atores, mecanismos e práticas administrativas, onde o governo participa de forma ativa e busca uma gestão eficiente e eficaz em razão aos objetivos propostos |

Fonte: Extrato do quadro 1, de Teixeira e Gomes (2019, p. 528-530)

O nosso foco de análise é na Governança de Igualdade Racial no Brasil. Nesse sentido, o desafio envolve tanto a relação direta entre governo e cidadãos, mas também a relação interfederativa, como é o caso intermediado pelo Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR). Os excertos do quadro 1 podem auxiliar na definição de um conceito de governança que agregue interações diversas entre instituições, organizações, processos e estruturas, organizados em arranjos institucionais formais e informais, que exercem a coordenação de esforços em direção ao atendimento do interesse público. Ademais, essa relação de governança envolve, de modo ainda mais relevante para uma política como de igualdade racial, as dimensões da intersectorialidade e da transversalidade.

O Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial foi instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010), como “forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal.” (art. 47), com previsão de adesão de entes subnacionais e participação da iniciativa privada e da sociedade¹.

Nesse arcabouço, entre os arranjos previstos para promoção da igualdade racial no âmbito local, estão o Conselho de Promoção da Igualdade Racial e órgão executivo para promoção da igualdade racial. Com início de adesões em 2014, o SINAPIR atualmente congrega apenas 187 municípios e 25 UF². De acordo com a Portaria nº 8/2014, em seu Art. 10, a definição das modalidades de gestão do SINAPIR – Básica,

¹ O sistema, no entanto, já era previsto em 2003, mencionado no Decreto 4886/2003, que instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, passando por diferentes alterações institucionais (Moreira, 2021). Durante a longa tramitação do Estatuto da Igualdade Racial (Silva, 2012), iniciada no Senado, o SINAPIR passa a figurar como elemento do Estatuto, em substitutivo apresentado na Câmara dos Deputados, conforme destaca Moreira (2021).

²<https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao>

Intermediária e Plena – é determinada a partir do grau de institucionalização da política de igualdade racial em âmbito local.

Jaccoud e Behin (2002) identificam três tipos de políticas de igualdade racial: as afirmativas, as de valorização da matriz afro-brasileira e as medidas repressivas. Embora as medidas repressivas, com todas as limitações, tenham sido inauguradas com a Lei Afonso Arinos, de 1951, e as medidas de valorização tenham como marco a criação da Fundação Cultural Palmares, em 1988, as medidas afirmativas e outras com foco na redução das desigualdades raciais não eram vistas como iniciativas legítimas ou que merecessem atenção do debate público até recentemente. Como destaca Silva (2019), apenas no início deste século, as medidas voltadas a enfrentar as desigualdades raciais, atualmente fartamente documentadas, passam a compor o repertório de políticas públicas no governo brasileiro, especialmente, no governo federal.

Importa destacar, todavia, que arranjos institucionais formais e informais governamentais, voltados para o enfrentamento ao racismo e às desigualdades raciais, datam especialmente do período de redemocratização, com a criação de conselhos e delegacias especializadas em atendimento a vítimas de racismo (RIBEIRO, 2014, THEODORO, 2014, SILVA, 2019).

Por sua vez, políticas voltadas ao enfrentamento ao racismo e à promoção da igualdade racial constituem-se em ações voltadas ao conjunto de áreas de governo e da sociedade. Com efeito, a perspectiva que ilustra a reflexão sobre o racismo de modo abrangente e estruturante das relações sociais e das desigualdades brasileiras não encontra respaldo em uma atuação residual e lateral das políticas de igualdade racial. Uma intervenção governamental para redução das desigualdades raciais, compreendendo a diversidade de iniciativas e estratégias apontadas por Jaccoud e Behin (2002), deve ter em conta o compromisso público no enfrentamento do racismo em sua visão sistêmica, atuando em diferentes domínios de poder e profundamente no *modus operandi* da produção e reprodução das desigualdades raciais (COLLINS, 2000).

Nesse sentido, os referenciais da transversalidade e intersetorialidade são bastante mobilizados ao se tratar de governança para políticas de promoção da igualdade racial, reconhecendo-se que esse desiderato deve perpassar (*mainstreaming*) todas as áreas de políticas públicas, em um arranjo colaborativo entre diferentes áreas de governo. Desse modo, incorpora o quadro de análise das políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades raciais a problemática em torno da interseccionalidade, em que se consideram as diferentes vivências experimentadas pelos indivíduos, em que as vulnerabilidades se inter cruzam e agem de modo específico sobre cada existência,

demandando esforços analíticos e gerenciais mais complexos ao compreender as possibilidades de ação pública e a efetividade de políticas públicas que alcançam de modo distinto as pessoas sujeitas de direitos (CREWSHAW, 2002; COLLINS, 2001).

Silva e Calmon (2017) recuperam o debate proposto por Nuria Cunil-grau ao identificar na integralidade o fundamento político para a intersectorialidade, para apontar que, considerando a interseccionalidade, a transversalidade pode ser vista como o embasamento técnico para sua discussão analítica e política.

Enquanto o fundamento político da intersectorialidade é a integralidade das políticas (Cunil-grau, 2014), a transversalidade tem como fundamento político o enfrentamento a eixos de subordinação considerados estruturantes para determinados sujeitos. Ou seja, enquanto na intersectorialidade, é necessário considerar o caráter multifacetado dos problemas, na transversalidade, é o caráter interseccional dos sujeitos que está em evidência. (SILVA; CALMON, 2017, p. 8)

É a partir desse contexto e das referências apresentadas que se inscreve nosso debate sobre governança de políticas públicas de Igualdade Racial, considerando:

- o racismo como fenômeno complexo, estruturante e definidor das relações raciais e das desigualdades no contexto brasileiro, demandando a compreensão de intervenção pública de modo abrangente, central e transversal;
- os marcos já estabelecidos nas normativas brasileiras, especialmente a partir da criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
- as dimensões da governança pública, na mediação entre o interesse público e a gestão, por meio de instrumentos de coordenação e arranjos formais e informais.

Para aproximar-se da compreensão de como esses elementos têm se apresentado na empiria de gestões municipais, já cientes das limitações das informações disponíveis, a próxima seção explora os resultados apresentados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), de 2019, em que pode-se identificar estruturas e processos atinentes a esse debate, implementados por municípios brasileiros.

2.2 Governança de Igualdade Racial em governos municipais: um retrato à luz da MUNIC 2019

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) é um levantamento realizado anualmente pelo IBGE, com base em registros administrativos referentes à

estrutura, à dinâmica e ao funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes aspectos das políticas públicas setoriais sob responsabilidade dessa esfera governamental. Seus resultados permitem a consolidação de base de dados estatísticos e cadastrais atualizados, com indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo das municipalidades, sob a perspectiva da gestão (IBGE, 2019).

A pesquisa, que teve início em 1999, conta com blocos temáticos abordados em seu questionário básico que se repetem a cada 4 (quatro) anos, a fim de consolidar uma base de dados estatísticos e cadastrais atualizados e que proporcionem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo das municipalidades. A referida pesquisa é aplicada de modo que cada tema seja incorporado na pesquisa pelo menos 1 vez a cada gestão estadual/municipal.

Em termos metodológicos, a MUNIC tem como objeto de pesquisa o município³, sendo informante principal a prefeitura, por meio dos diversos setores que a compõem; as instituições ligadas a outros poderes públicos locais ou instaladas localmente constituem-se em unidades secundárias de informação. As informações coletadas em cada município são resultado de entrevistas aos gestores, posicionados nos diversos setores e/ou instituições investigados, que detêm informações sobre os órgãos públicos e demais equipamentos municipais.

A coleta dos dados é feita por meio de entrevista pessoal, com referência ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro do respectivo ano em questão. A pesquisa de campo é realizada após treinamento centralizado e regionalizado.

Em face do monitoramento de políticas de Igualdade Racial, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) se mostra de suma importância para a subsidiar políticas públicas em nível local, visto que coleta dados sociodemográficos, territoriais e de governança, em níveis desagregados municipais, que auxiliam a elaboração de estudos técnicos, aprimoramento de painéis temáticos e, conseqüentemente, fornecem melhores informações para as ações de ampliação e fortalecimento de sistemas, projetos e programas.

A temática de Igualdade Racial foi abordada pela MUNIC no bloco temático de Direitos Humanos da pesquisa do ano de 2019. Quanto à governança de Igualdade Racial,

³ Sua abrangência geográfica é nacional, com resultados divulgados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios. Dois distritos brasileiros, cabe destacar, são tratados na MUNIC como municípios: o Distrito Federal, onde tem sede o governo federal, sendo Brasília a capital federal; e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, arquipélago localizado no Estado de Pernambuco. Em ambos os casos, informantes da administração local respondem ao questionário básico (IBGE, 2019).

foi possível identificar perguntas do questionário aplicado que retratam variáveis referentes a ações, arranjos e políticas relacionadas à pauta racial, conforme demonstrado no Quadro 2, categorizadas como referentes à estrutura, instrumentos, competências e regulação.

Quadro 2: Arranjos de governança de Igualdade Racial nos Municípios Brasileiros, com base em dados da MUNIC (IBGE), para o ano de 2019

| Governança de Igualdade Racial | Perguntas (exemplos) |
|---------------------------------------|---|
| Estrutura | O município possui Conselho Municipal de Igualdade Racial? Existe no município Comitê em Defesa da Liberdade Religiosa ou similar? |
| Instrumentos | A gestão municipal desenvolve política ou programa voltados à promoção da igualdade racial e/ou enfrentamento ao racismo? Existe no município Fundo Municipal de Promoção da Igualdade Racial? O município possui protocolo que defina os procedimentos para a consulta livre, prévia e esclarecida aos povos e comunidades tradicionais para os casos de medidas administrativas ou legislativas de qualquer natureza que lhes afete, incluindo obras de infraestrutura? |
| Competências | O órgão gestor da política de direitos humanos é responsável por executar programas e ações para a população negra? O órgão gestor da política de direitos humanos é responsável por executar programas e ações para comunidades quilombolas? |
| Regulação | Existe legislação municipal específica sobre promoção da Igualdade Racial e/ou de Enfrentamento ao Racismo? Existe legislação municipal específica sobre reconhecimento e proteção do patrimônio das comunidades indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais? |

Fonte: Elaboração dos autores com base no questionário da MUNIC (IBGE, 2019).

O Quadro 2 mostra que o questionário da MUNIC (IBGE, 2019) é útil ao tema em debate, ao englobar perguntas que contemplam arranjos de governança de Igualdade Racial, seguindo os conceitos de Streit e Klering (2004) e Raquel e Bellen (2012) (apud Teixeira e Gomes, 2019), ao prover informações sobre regulação e execução das políticas de Igualdade Racial nos municípios, com base nos registros de regulamentações, gestão

de órgãos competentes e práticas desenvolvidas que se alinham a importância de uma coordenação estatal na implementação de tais ações. Importa destacar informações fornecidas sobre instâncias participativas de caráter consultivo/deliberativo/normativo, como é o caso dos comitês/conselhos/conferências, que englobam as redes, atores e partes interessadas no desenvolvimento de políticas de promoção à Igualdade Racial.

De modo exploratório, por meio da MUNIC (IBGE, 2019), observaram-se, entre outros resultados obtidos, que:

Sobre a estrutura local para promoção da igualdade racial:

- Em 945 (17%) municípios brasileiros o órgão gestor da política de direitos humanos é responsável por executar programas e ações para população negra;
- 365 (6,6%) municípios brasileiros contam com Conselho Municipal de Igualdade Racial;
- 17 (0,3%) municípios brasileiros contam com Conselho Municipal dos Povos e Comunidades Tradicionais; e

Sobre os instrumentos locais para promoção da igualdade racial: -

- Em 1366 (24,5%) municípios brasileiros, a gestão municipal desenvolve política ou programa voltados à promoção da igualdade racial e/ou enfrentamento ao racismo;
- 49 (0,9%) municípios brasileiros contam com Fundo Municipal de Promoção da Igualdade Racial;
- 360 (6,5%) municípios brasileiros realizaram conferências municipais sobre Direitos ou políticas para a igualdade racial, nos últimos 4 (quatro) anos anteriores à pesquisa.

Sobre os regulação para promoção da igualdade racial-

- 212 (3,8%) municípios brasileiros contam com legislação municipal específica sobre promoção da Igualdade Racial e/ou de Enfrentamento ao Racismo;

Considerando-se apenas os dados relativos aos municípios que aderiram ao SINAPIR, verificou-se, dentre outros resultados, que:

- O SINAPIR conta com a adesão de 187 municípios, em torno de 3% do total de municípios brasileiros, e 25 unidades da federação (UF);

- Dentre os municípios, a região sudeste foi a que apresentou maior número de adesão, com 71 entes (38% das adesões e em torno de 4% do total de municípios da grande região);
- A região nordeste, que é a maior em número absoluto de municípios, apresenta um total de 51 adesões (28% no SINAPIR e em torno de 3% do total de municípios da grande região);
- A região com menor adesão, em termos percentuais, foi a região sul que de um total de 1191 municípios, apenas 23 apresentaram adesão ao sistema, chegando a um percentual próximo de 2%;
- Dentre as UFs, apenas os Estados de Sergipe e Roraima ainda não aderiram ao SINAPIR;
- Em termos de modalidade de adesão, em percentuais, temos 85% dos municípios que se encontram na modalidade básica, 9% na intermediária e 6% na plena. Entre as UFs, 80% estão na modalidade básica, 16% na intermediária e 4% na plena;
- 35% dos municípios com adesão ao SINAPIR são pertencentes a regiões integradas de desenvolvimento ou regiões metropolitanas, 21% são de entes da Amazônia Legal, 41% são de municípios de grande porte, 28% são de municípios de pequeno porte, e apenas 9% são de municípios de capital (IBGE, 2019; MIR, 2023).
- Dentre os 187 municípios que aderiram ao Sinapir, em percentuais, 11% contam com Fundo Municipal de Promoção da Igualdade Racial, 48% realizaram Conferência de Direitos ou política para Igualdade Racial, 69% contam com Conselho de Igualdade Racial Instituído, 19% contam com Órgão gestor dos direitos humanos que executa programas e ações para população negra, e 23% apresentam políticas ou programas na área de direitos humanos voltados à promoção da igualdade racial e/ou enfrentamento ao racismo.

A partir desses resultados, podem-se identificar aspectos qualitativos e quantitativos sobre a governança de igualdade racial em nível municipal.

Qualitativamente, elementos como estrutura, instrumentos, competências e regramentos (regulação) são considerados na pesquisa e identificados na realidade municipal, como elementos em uso para estabelecer governança de políticas de igualdade racial. Quantitativamente, verifica-se que as principais estruturas de promoção da igualdade racial ainda se apresentam de modo residual no ecossistema municipal brasileiro, quer considerando-se os dados MUNIC (IBGE, 2019) ou aqueles

disponibilizados pelo Ministério da Igualdade Racial (MIR, 2023).

Em síntese, observaram-se baixos percentuais de arranjos de governança de Igualdade Racial referentes a regulação, estruturas, atores e mecanismos. Os dados da MUNIC mostram cenário menos desfavorável para as estruturas, processos e práticas administrativas. Ao considerar o SINAPIR como um arranjo formal, é importante ressaltar: a baixa adesão ao sistema por parte dos municípios; entre os municípios integrantes, ainda há muito o que se melhorar em todos os aspectos; e dentre os municípios que não aderiram ao sistema há muitos que apresentam arranjos promissores voltados à governança de Igualdade Racial.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo identificar que estruturas formais têm caracterizado os municípios que implementam políticas públicas de igualdade racial, considerando-se a perspectiva da construção de governança pública para coordenação e implementação de ações governamentais. Nesse sentido, ainda que tenha sido possível captar estruturas, instrumentos, competências e regulação mobilizadas para caracterizar a governança de igualdade racial em municípios brasileiros, por meio da MUNIC/IBGE, identificou-se baixa cobertura dos elementos dessa governança. Desse modo, infere-se que a política de igualdade racial, em que pese completar duas décadas de implementação no governo federal, ainda se apresenta pouco institucionalizada. Essa análise não considera os aspectos dos arranjos informais que configuram um sistema de governança, o que, dada a limitação estrutural, provavelmente se encontrem igualmente fragilizados ou mesmo inexistentes em muitas localidades.

Como pesquisa exploratória, procura contribuir para o campo das políticas públicas e da igualdade racial apontando lacunas em níveis sobrepostos. O primeiro trata de avançar em um conceito e dimensões de governança de igualdade racial que capturem as necessidades de arranjos vis a vis com a complexidade e estágio de maturidade da política. O segundo nível é identificar quais instrumentos de pesquisa e fontes de dados podem servir ao desvelamento dessas dimensões em nível local, inclusive recorrendo-se a estudos comparados com outras políticas e sistemas. Nesse sentido, pesquisas como a MUNIC apresentam alvissareiros caminhos para aprimoramento da coleta de informações sobre o fenômeno em tela. O terceiro desafio, por sua vez, situa-se no campo da intervenção, buscando avançar na identificação das dificuldades locais para implementação desse sistema de governança, bem como na identificação dos meios e

recursos que possam ser colocados a serviço da gestão local para colaborar com essa implementação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. **Decreto n.º 8.136**, de 5 de novembro de 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Brasília: Imprensa Nacional, 2013.

BRASIL. **Lei n.º 12.288**, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Imprensa Nacional, 2010. Brasília: Imprensa Nacional, 2010.

BRASIL. **Portaria 8**, de 11 de fevereiro de 2014. Aprova os procedimentos para adesão e as modalidades de gestão previstas no SINAPIR. Brasília: Imprensa Nacional, 2014.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental**. Nota Técnica Nº 24 Diest Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia Julho de 2018. Disponível em:
[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT_24_Diest_Governan%
7a.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT_24_Diest_Governan%c3%a7a.pdf). Acesso em 11 jun. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

COLLINS, Patricia Hill. **Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment**. New York/London: Routledge, 2000.

CRENSHAW, K. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**, Estudos feministas, ano 10, v. 172, 2002.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Natalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em:
<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9164/1/Desigualdadesraciais.pdf>

MOREIRA, Henrique R. **Formação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. *Nexo Jornal*, 27/12/2021.

PETER, Brainard Guy. O que é governança? **Revista do TCU**. Maio/Agosto, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. In: XXXVI Encontro da Anpad. Rio de Janeiro,

2012. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1003.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

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

SILVA, Tatiana Dias; CALMON, Paulo Du Pin. **Transversalidade e Políticas Públicas**. XXII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 - 17 nov. 2017.

SILVA, Tatiana Dias. **Mudança institucional, discurso e instituições**: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014. 2019. 243 f., il. Tese (Doutorado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, Tatiana Dias. O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL. **Texto para Discussão**, 1712, Ipea, 2012. Disponível em:
https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1712.pdf

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: Encontro Nacional de Estudos em Gestão Pública e Governança. Salvador, 2004. **Anais...** Salvador, 2004.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo. **Rev. Serv. Público**, Brasília 70 (4) 519-550 out/dez 2019. Disponível em:
<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5422/1/Governan%C3%A7a%20p%C3%ABlica%20-%20uma%20revis%C3%A3o%20conceitual.pdf>

THEODORO, Mario. RELAÇÕES RACIAIS, RACISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO. **Revista de Estudos & Pesquisas sobre as Américas**, 2014. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/11461/8120>

THEODORO, Mario. **A Sociedade Desigual**: racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

APÊNDICE A - Governança de Igualdade Racial na MUNIC/2019

| Pergunta | Respostas | Governança |
|--|--|--|
| Existe legislação municipal específica sobre promoção da Igualdade Racial e/ou de Enfrentamento ao Racismo? | Sim / Não. Em caso positivo , o município deve informar o número e ano da lei. | Regulação |
| Existe legislação municipal específica sobre combate à discriminação racial no âmbito da administração pública? | Sim / Não. Em caso positivo , o município deve informar o número e ano da lei. | Regulação |
| Existe legislação municipal específica sobre reconhecimento e proteção do patrimônio das comunidades indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais? | Sim / Não. Em caso positivo , o município deve informar o número e ano da lei. | Regulação |
| O órgão gestor da política de direitos humanos é responsável por executar programas e ações para Ciganos? | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |
| O órgão gestor da política de direitos humanos é responsável por executar programas e ações para a população negra? | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |
| O órgão gestor da política de direitos humanos é responsável por executar programas e ações para comunidades quilombolas? | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |

| | | |
|--|------------|--|
| O órgão gestor da política de direitos humanos é responsável por executar programas e ações para Povos de terreiro/matriz africana? | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |
| O órgão gestor da política de direitos humanos é responsável por executar programas e ações para outros povos e comunidades tradicionais | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |
| A gestão municipal desenvolve política ou programa voltados à promoção da igualdade racial e/ou enfrentamento ao racismo | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |
| A gestão municipal desenvolve política ou programa voltados à promoção da diversidade religiosa | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |
| A gestão municipal desenvolve política ou programa voltados à proteção às pessoas vítimas de violência por intolerância religiosa | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |
| A gestão municipal desenvolve política ou programa voltados à documentação de indivíduos pertencentes a povos e comunidades tradicionais | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |
| A gestão municipal desenvolve política ou programa voltados ao reconhecimento do patrimônio afro-brasileiro | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |
| A gestão municipal desenvolve política ou programa voltados ao atendimento a indivíduos falantes de línguas indígenas, línguas ciganas ou da língua pomerana | Sim / Não. | Estruturas, processos e práticas administrativas |
| Existe no município Fundo Municipal de Promoção da Igualdade Racial? | Sim / Não. | Estruturas, atores e mecanismos |

| | | |
|--|---|--|
| <p>O município possui Conselho Municipal de Igualdade Racial?</p> | <p>Sim / Não.</p> <p>Em caso positivo, o município deve informar lei e ano de criação do conselho, sua formação/constituição, caráter, quantidade de reuniões realizadas nos últimos 12 meses, número de integrantes, existência de capacitação dos integrantes, de infraestrutura física e tecnológica e de dotação orçamentária própria do conselho.</p> | <p>Estruturas, atores e mecanismos</p> |
| <p>Existe no município Comitê em Defesa da Liberdade Religiosa ou similar?</p> | <p>Sim / Não.</p> <p>Em caso positivo, o município deve informar lei e ano de criação do comitê, e a quantidade de reuniões realizadas nos últimos 12 meses.</p> | <p>Estruturas, atores e mecanismos</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <p>O município possui Conselho Municipal dos Povos e Comunidades Tradicionais?</p> | <p>Sim / Não.</p> <p>Em caso positivo, o município deve informar lei e ano de criação do conselho, sua formação/constituição, caráter, quantidade de reuniões realizadas nos últimos 12 meses, número de integrantes, existência de capacitação dos integrantes, de infraestrutura física e tecnológica e de dotação orçamentária própria do conselho.</p> | <p>Estruturas, atores e mecanismos</p> |
| <p>Nos últimos quatro anos anteriores a pesquisa, a gestão municipal realizou conferências municipais sobre Direitos ou políticas para a igualdade racial?</p> | <p>Sim / Não.</p> | <p>Estruturas, atores e mecanismos</p> |
| <p>Existe no município acampamento ou rancho cigano?</p> | <p>Sim, em área pública destinada a este fim / Sim / Não</p> | <p>Estruturas, atores e mecanismos</p> |
| <p>O município possui protocolo que defina os procedimentos para a consulta livre, prévia e esclarecida aos povos e comunidades tradicionais para os casos de medidas administrativas ou legislativas de qualquer natureza que lhes afete, incluindo obras de infraestrutura?</p> | <p>Sim / Não.</p> | <p>Estruturas, atores e mecanismos</p> |

Fonte: Elaboração dos autores com base no questionário da MUNIC (IBGE, 2019).