

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS / UFMG**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**CURSO DE GESTÃO PÚBLICA**

**AGÊNCIAS INTERORGANIZACIONAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DE**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO, RAÇA E ETNIA: o caso**  
**brasileiro.**

**Gustavo Henrique Moreira Dias Almeida**

**Belo Horizonte**

**2014**

**Gustavo Henrique Moreira Dias Almeida**

**AGÊNCIAS INTERORGANIZACIONAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE GÊNERO, RAÇA E ETNIA: o caso brasileiro.**

Monografia apresentada ao curso de Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: José Ângelo Machado.

**Belo Horizonte**

**2014**

**Gustavo Henrique Moreira Dias Almeida**

**AGÊNCIAS INTERORGANIZACIONAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE GÊNERO, RAÇA E ETNIA: o caso brasileiro.**

Monografia apresentada ao curso de Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Gestão Pública.

---

José Ângelo Machado(Orientador) – FAFICH/UFMG

---

Marlise Miriam de Matos Almeida – FAFICH/UFMG

**Belo Horizonte, 09 de Junho de 2014**

## **AGRADECIMENTOS**

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho, fica expressa aqui a minha gratidão, especialmente: Ao Professor José Ângelo Machado, pela orientação, pelo aprendizado e apoio em todos os momentos que precisei, seja pelas trocas de emails ou em seu gabinete e a Professora Marlise Miriam de Matos Almeida por ter aceitado fazer parte da banca examinadora.

Aos demais professores do DCP(Departamento de Ciência Política- UFMG) por todos os ensinamentos e principalmente pelas experiências compartilhadas.

Aos meus colegas de classe, pelo convívio ao longo destes quatro anos.

Aos meus pais, irmão e namorada pelo incentivo e apoio em todas as etapas da minha vida.

E a todos que de alguma maneira, direta ou indiretamente, contribuíram para minha formação.

## RESUMO

Promover e consolidar a transversalidade de gênero, raça e etnia nas políticas públicas sempre se constituiu como um desafio no contexto brasileiro. Os motivos pelos quais estas políticas não encontravam agenda governamental pode ser caracterizados pela própria conformação social que o Estado brasileiro assumiu nas últimas décadas. O legado excludente, elitista e patriarcalista fez com que as demandas desses grupos, tratados como “minoritários”, fossem suprimidas e ganhassem pouca relevância no cenário nacional. Nesse sentido, com o objetivo de superar as desigualdades existentes nos últimos anos, o governo brasileiro vem avançando no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas focalizadas para estes grupos. Uma das ferramentas utilizadas pelo governo brasileiro se constitui em mecanismos de articulações entre instituições internas e externas ao Estado seja através de cooperações, incentivos e parcerias. Esse arranjo institucional composta por ministérios, secretarias, agências internacionais e sociedade civil permite lograr maiores esforços na implementação de políticas públicas. Como forma de caracterizar esse arranjo institucional citado, o presente trabalho tem como objeto o Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia. Através do estudo deste programa buscou-se caracterizar os arranjos institucionais interagenciais, mais precisamente analisar o arranjo institucional empregado e verificar do ponto de vista das capacidades institucionais, de que forma cada instituição executou suas atividades e se tais iniciativas se constituíram ou não como inovadoras e positivas no que tange a implementação de políticas públicas. Essa percepção se faz pertinente na medida em que, a participação de instituições especializadas influi e potencializa os resultados em temas transversais, aprimora a maneira de atuação das entidades e dos próprios dirigentes, promove as trocas de experiências e informações entre agências nacionais e internacionais, beneficia os grupos de maneira mais focalizada e atende melhor o problema a ser solucionado. Ademais proporciona a elaboração de instrumentos e mecanismos que auxiliam agentes internos a construir, de maneira eficiente, a intersetorialidade entre institutos de governos, organizações sociais, sociedade civil e entes privados.

Palavras Chaves: cooperações; agências internacionais; arranjos interagenciais; implementação de políticas públicas.

## ABSTRACT

Promote and consolidate the mainstreaming gender, race and ethnicity in public policy has always been a challenge in the Brazilian context. The reasons why these policies did not find government agenda can be characterized by social conformation itself that the Brazilian state has assumed in recent decades. The excluding, patriarchal and elitist legacy made the demands of these groups, treated as "minority" were deleted and earned little relevance on the national stage. In these terms, in order to overcome the existing inequalities in recent years, the Brazilian government is moving forward concerning to the development of targeted public policies for these groups. One of the tools used by the Brazilian government constitutes mechanisms for linkages between internal and external to state institutions or through collaborations, partnerships and incentives. This institutional arrangement consisting of ministries, departments, international agencies and civil society allows achieving greater efforts in the implementation of public policies. As a way to characterize this institutional arrangement above, the present work has as its object the Interagency Program for Promotion of Gender, Race and Ethnicity. Through the study of the program it may characterize the interagency institutional arrangements, more precisely analyze the institutional arrangement employee and verify the point of view of institutional capacities, how each institution performed its activities and initiatives such or not constituted as an innovative and positive regarding the implementation of public policy. This perception is relevant to the extent that the participation of specialized institutions influences and enhances the results in cross-cutting themes, enhances the manner of operation of the entities and leaders themselves, promotes the exchange of experiences and information among national and international agencies, benefits groups more focused manner and meets the problem to be solved. Furthermore provides the development of tools and mechanisms that help build domestic agents efficiently intersectoriality institutes between governments, social organizations, civil society and private entities.

Key words: cooperation; international agencies; interagency arrangements, implementation of public policies

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. POLÍTICAS PÚBLICAS, RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E COORDENAÇÃO. .....	10
1.1.O processo de implementação de políticas públicas. ....	11
1.2 Arranjos institucionais sob a perspectiva das relações interorganizacionais no processo de implementação de políticas públicas.....	14
1.3. Novos direitos, coordenação e cooperação entre instituições. ....	18
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO, RAÇA E ETNIA, AGENDAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS E OS PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO A PARTIR DA SETORIZAÇÃO.....	23
2.1 Gênero, raça e etnia. ....	24
2.2 Gênero, raça e etnia na agenda dos programas nacionais e nos planos internacionais. ....	28
2.3 Os problemas da setorialização em políticas públicas voltadas para gênero, raça e etnia. ....	32
3 PROGRAMA INTERAGENCIAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE EM GÊNERO, RAÇA E ETNIA.....	34
4 PROGRAMA INTERAGENCIAL E SUAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS REFERENCIAS TEÓRICAS UTILIZADAS.....	45
5 CONCLUSÃO.....	50
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56

## INTRODUÇÃO

A abordagem proposta nesse estudo visa contemplar de maneira teórica e empírica o tema de análise dos arranjos interagências no processo de criação e desenvolvimento de políticas públicas, mais especificamente na implementação de políticas públicas voltadas para Gênero, Raça e Etnia. É seu objetivo, portanto, identificar como a rede formada por instituições nacionais, agências internacionais e a sociedade civil organizada estão envolvidas no processo de construção e implementação de políticas públicas.

Os instrumentos utilizados neste trabalho foram: consulta a documentações diversas como leis que retratam os assuntos de gênero e raça, especificamente a lei nº 12.288 que institui o Estatuto de Igualdade Racial; os documentos firmados entre as agências da ONU e as Secretarias do Governo brasileiro – Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; e o Guia de Implementação do Estatuto da Igualdade Racial (2013), além de outros materiais relacionados aos temas de gênero, raça e etnia. Metodologicamente será utilizado um estudo descritivo para identificar e analisar as características, fatores ou variáveis que se relacionam com o processo de construção do arranjo institucional, objeto do trabalho.

O caso empírico a ser estudado é o Programa Interagencial de promoção a igualdade de gênero, raça e etnia. Este programa foi financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) com recursos do Fundo para o Alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A execução foi feita de forma interagencial pelo Sistema ONU representado pela ONU Mulheres, Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), e pelo governo brasileiro por meio da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)<sup>1</sup>. Além destes principais parceiros, o programa envolveu outras instituições governamentais, incluindo alguns de nível sub-nacionais, e as organizações da sociedade civil, especialmente aqueles que trabalham com a promoção e defesa dos direitos das mulheres e da população negra.

Conforme Peter John (1999,apud FARIA,2003), são cinco as grandes vertentes

---

<sup>1</sup> ONUBR. “Grupos Interagenciais e Programas Conjuntos”. Disponível em:<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/grupos-interagenciais-e-programas-conjuntos/>. Acesso em: 02 Janeiro 2014.



analíticas na subárea das políticas públicas de que se pode analisar: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento.

Dessa forma, considerando essas vertentes citadas, pretende-se neste estudo desenvolver as perspectivas (1),(2) e (3), ainda que tenhamos elementos das outras vertentes, ou seja, utilizar o referencial teórico sobre a implementação de política pública destacando a cooperação dos atores considerados no arranjo institucional formulado, demonstrando como a pluralidade de participação na implementação da política pública; sociedade, instituições internacionais, as instituições nacionais representadas pelas secretarias de governo, entre outras não se constituíram como empecilho ao processo de implementação de determinada política, pelo contrário, permitiu o desenvolvimento de novas iniciativas por parte do Estado em considerar a perspectiva de gênero, raça e etnia em outras políticas. Além disso, buscou-se analisar como os incentivos e os arranjos alinhados ao objeto proposto, podem diminuir os desentendimentos ao longo do processo de implementação.

Em relação aos objetivos específicos, este trabalho tentará (1) esclarecer, identificar e caracterizar através da literatura e do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, como a coordenação interagencial na implementação das políticas públicas ocorre; (2) verificar o tipo de coordenação; (3) verificar os resultados de desempenho da implementação do programa possuindo como variáveis independentes seus aspectos de desenho institucional, incentivos e cooperações internacionais.

Para que isso seja possível, torna-se imprescindível o conhecimento de determinados conceitos. Na primeira parte deste trabalho serão introduzidos alguns elementos que julgamos ser necessários para se entender o programa. Na segunda parte, iremos nos ater às particularidades das políticas públicas voltadas para gênero, raça e etnia, já que o programa, objeto deste estudo, foi desenvolvido para buscar alterar o contexto atual desta temática. Por tanto, no segundo capítulo iremos definir conceitos de gênero, raça e etnia, além de entender suas especificidades, o seu espaço nas agendas nacionais e internacionais, e quais estruturas são empregados para a elaboração e implementação de tais políticas. No capítulo 3 será discutido propriamente o nosso objeto de estudo, passando para o capítulo 4 onde iremos articular teoria e o caso empírico. Por fim, o capítulo 5, a conclusão, retomará as ideias desenvolvidas ao longo do texto, ressaltando como as redes são importantes para lidar com a complexidade que essa temática enfrenta nos vários setores da sociedade.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS, RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS E COORDENAÇÃO.

A discussão em torno de uma definição para políticas públicas ainda enseja um amplo debate entre os teóricos da ciência política e de outras áreas que estudam o tema. No entanto, entre os diversos conceitos apresentados pelos teóricos ao longo dos tempos, buscamos neste trabalho mesclar definições mais clássicas a outras mais modernas com o intuito de identificar os elementos das duas abordagens e assim fornecer ao leitor uma definição mais consistente e apropriada para este trabalho.

Sob uma perspectiva mais clássica, Lowi apud Rezende, citados por Souza(2007,p.68) identificam a política pública como "uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas". Por sua vez, sob uma lente mais moderna do que vem a constituir uma política pública, Saravia(2007, p.28) define políticas públicas como “um fluxo de decisões públicas”, seja como orientação para os governantes manterem determinado *status quo* ou induzirem desequilíbrios para modificação de uma dada realidade. Assim sendo, para o autor, tais decisões podem buscar a modificação dos tecidos sociais, consolidar a democracia, promover a justiça social, a manutenção do poder e a felicidade das pessoas. Diante do exposto, podemos esclarecer que o processo de construção de uma política pública implica naquilo que os governos, em quaisquer esferas, executam, sejam através de leis, intervenções e decisões, enfim, que possa alterar a situação que se pretenda modificar. De acordo com Celina Souza (2007):

“Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o 'governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações(variável dependente).”

Partindo genericamente de políticas públicas para um formato<sup>2</sup> específico de política pública com o propósito de exemplificar a importância de se estudar o processo de implementação, Nogueira (1998) apud Bronzo (2012) cita os projetos sociais. Segundo estes autores, para que haja implementação destes projetos é necessário o envolvimento de mobilizações de recursos de poder, de conhecimento no que se deseja implementar, de recursos organizacionais e institucionais e outros mecanismos que garantam a ampliação da

---

<sup>2</sup>Lowi citado por Celina Souza (2007, p.73) explica que uma política pública pode assumir quatro formatos, a saber: (1)Políticas Distributivas;(2)Políticas Regulatórias;(3)Políticas redistributivas;(4)Políticas constitutivas.

legitimidade da intervenção. Considerando o aspecto descritivo das políticas, podemos estudar o tema com o intuito de identificar as etapas desencadeadas ao longo da política pública, e nesse sentido, entender como os atores e suas preferências são colocadas, como as instituições e suas regras podem ou não constranger as ações dos atores, como os mecanismos de cooperações entre governo, sociedade e instituições podem ser cruciais para a efetividade de uma política pública, enfim, como o ciclo da política pública pode ampliar o universo de estudo acerca deste tema em todos os âmbitos, sociais, econômicos, políticos, etc. Com o propósito de delinear o caminho a ser percorrido, na próxima seção trataremos mais sobre o processo de implementação de políticas públicas, fase importante e definidora para o sucesso de qualquer política pública.

### **1.1.O processo de implementação de políticas públicas.**

De acordo com Souza (2007), o processo de criação de uma política pública é caracterizado pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação<sup>3</sup>. Como cada estágio possui suas dinâmicas e complexidades, no decorrer do texto utilizaremos a fase de implementação de políticas como instrumento para analisar nosso objeto de estudo e assim buscaremos entender como esta parte é importante nas políticas públicas, já que a implementação da política pública também possui suas complexidades e exige muito trabalho para mapear toda sua estruturação. Menicucci(2007), nos esclarece que nesta fase, a implementação de políticas, não existe uma relação entre o conteúdo das decisões que configuram a política e os resultados da implementação de tais políticas, o que torna ainda mais intrigante como são desencadeados os processos nesta fase.

Ainda segundo a mesma autora citada, o ponto relevante desta fase encontra-se na capacidade dos agentes implementadores obterem a convergência necessária entre os objetivos que a política se propõe a alcançar e a legitimação necessária dos envolvidos que contam com o apoio político daqueles que configuram como o público alvo da política. Nesta fase do processo, o ponto principal a ser destacado é a participação de múltiplos atores envolvidos na arena política e, conseqüentemente, na execução das atividades, pois cada um possui suas próprias preferências e no curso da ação podem ou não influenciar os resultados e

---

<sup>3</sup>De forma a visualizar o ciclo de políticas públicas, podemos esclarecer as fases ou estágios como:(a) percepção e definição de problemas que dão origem a formação da agenda; (b) elaboração de programas e decisões como forma de identificação de alternativas e (c) posteriormente objeto de formulação de políticas;(d) implementação e a de avaliação e eventual correção da ação(FREY, 2000).

impactos da política.

Para Silva & Melo (2000) a fase de implementação de políticas públicas não tem a mesma relevância que outras fases possuem quando se trata de uma análise da ação governamental. Ainda segundo os mesmos autores e em suas próprias palavras: “o contexto institucional e organizacional brasileiro caracteriza-se por especificidades importantes, dentre as quais se destaca sua complexidade e a forte diferenciação funcional, e principalmente os problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais”. Tais problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais são considerados por O’Toole Jr(2010,p.230) como um desafio a ser superado, dado que esta fase da política pública é “moldada por muitas variáveis,e ainda não foram encontradas pelos pesquisadores uma teoria válida sobre o processo de implementação”.

Saravia (2006) nos esclarece que a fase de implementação da política é compreendida por relacionar planejamento e organização do aparelho administrativo, além da alocação de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Ou seja, constitui a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

Na literatura especializada em implementação de políticas públicas podemos encontrar três modelos para se analisar como o processo de implementação de políticas é executado, duas delas encontram-se vasta referencia bibliográfica, onde cada qual possui suas especificidades e singularidades, são os modelos denominados de *top down* e *bottom-up*. O terceiro modelo<sup>4</sup>, ainda incipiente na academia, mas que não teve muita aceitação por parte de alguns teóricos devido à quantidade de variáveis e seu caráter amplo, contém elementos tanto do primeiro quanto do segundo modelo além do uso de pesquisa comparativa e estatística acrescidos de outras teorias tais como as de comunicação, do regime, da escolha racional e a teoria da contingência (GOGGIN,1986) *apud* O’TOOLE JR(2010,p.217)). Abaixo iremos nos ater apenas aos dois primeiros modelos, buscando sintetizar de modo claro o que cada uma se propôs.

O modelo *top down* ou prospectivo é caracterizado pela abordagem seqüencial, ou seja, a implementação é iniciada pelos atores presentes no nível estratégico da instituição – aqueles que decidem, para depois serem tomados pelos atores presentes nos outros níveis organizacionais (ELMORE,1996 *apud* LIMA,2012). Sob a perspectiva desse modelo, a análise é fundamentada nas estruturas, nos formuladores e nas lacunas da implementação, o

---

<sup>4</sup>Elmore(1985, *apud* Winter 2010,p.214);Lester &Goggin(1998, *apud* Winter 2010,p.216)

que para muitos autores como Silva & Melo (2000) “pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como “um mecanismo operativo perfeito”.” Ainda no modelo *top-down*, como forma de corrigir essa visão estanque presente na *policy cycle*, autores como Silva & Melo (2000, *apud* LIMA, 2012) elencam uma visão linear neste processo como forma de superar a visão clássica incluindo o monitoramento para correção de desvios de rota na implementação de política.

Segundo Hill (2007 *apud* LIMA, 2012), os formuladores devem voltar suas atenções para a elaboração de regras que estruturam a implementação e a partir disso alguns elementos essenciais para a implementação da política devem ser levados em consideração, tais como: importância em manter os planos e os objetivos de determinada política; a importância de elaborar estruturas simples com o menor número de elos; a minimização de dependências entre órgãos no que se refere à execução; a presença de mecanismos de controle; os atores precisam ter clareza dos objetivos, caso contrário, os mesmos teriam de barganhar para se chegar a um consenso.

Quanto ao segundo modelo, *bottom-up* ou retrospectivo pode ser caracterizado por enfatizar o poder dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas. Meyers & Vorsanger (2010, p.249) citam Lipsky retratando estes burocratas como servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no exercício de suas atividades rotineiras tais como professores, policiais, assistentes sociais, enfim, todos aqueles que fazem e colocam em prática os programas públicos ou fazem cumprir as leis e regulamentos.

Para Lima & D’Ascenzi (2013) esse tipo de modelo leva em consideração a maneira dispersa e descentralizada que a implementação é feita, no entanto, reconhece a importância do papel dos gestores na implementação, pois, estes atores possuem o conhecimento das situações locais e podem adaptar os planos contidos no programa. É interessante notar que sob esta perspectiva, a implementação é percebida como um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação. Para Hill (2007 *apud* LIMA 2012, p.158) a abordagem *bottom-up* é mais realista, dado que na implementação, as ações estão em contínua interação, uma vez que estão inseridas em estruturas complexas e estão expostas ao cenário externo, políticos, sociais, tecnológicos, entre outros. A preocupação presente neste modelo encontrasse na ação dos atores, ou seja, o papel assumido pela burocracia torna-se variável explicativa no processo de implementação.

Sabatier (1986, *apud* WINTER, 2010) refere-se a importância de cada modelo em determinado tipo de política, ou seja, sob o modelo *top down*, o autor sugere que este seria o melhor modelo quando o estudo da implementação tivesse como objeto as áreas de políticas

denominadas por uma lei específica, por fundos limitados de pesquisa ou em que a situação seja estruturada de forma clara e consistente. Por sua vez, o modelo *bottom-up* poderia ser utilizado em situações em que várias políticas distintas fossem direcionadas para um problema em particular e em que se esteja primordialmente interessado na dinâmica de diversas situações locais. Corroborando o que Sabatier nos esclareceu, segundo Arretche (2002), no Brasil, o modelo de implementação de políticas públicas mais utilizado é o modelo *top-down*, dado que o poder de decisão do conteúdo das políticas é centralizado na União, onde sua autoridade pode traduzir aquilo que foi discutido em leis e políticas de governo. Para autora, quando se trata do processo de implementação é preciso levar em consideração a complexidade de atores envolvidos e a margem de liberdade de ação que cada um possui dentro desse cenário.

Nesta seção foi abordado o processo de implementação que irá subsidiar a discussão sobre a política pública que será tratada mais adiante. Além disso, ressaltamos a participação de múltiplos atores e a necessidade de convergência entre estes atores para se atingir o objetivo proposto em uma dada política pública. Também descrevemos a importância da fase de implementação quando se trata da ação governamental e das dificuldades de se teorizar o processo de implementar. Citamos elementos estruturadores como planejamento e organização do aparelho administrativo como condições necessárias para execução da política e caracterizamos os modelos mais encontrados na literatura acerca do processo de implementação de políticas: *top down* e *bottom up*. Para inserir-mos esta análise no objeto de estudo, verificaremos como os arranjos institucionais podem ser eficazes quando se trata de ações conjuntas de instituições no processo de implementar, até porque, no caso brasileiro, a implementação de políticas públicas também “requer transformações no funcionamento de estruturas administrativas já consolidadas e em concepções arraigadas entre gestores(as) e o funcionalismo público em geral.”<sup>5</sup>

## **1.2 Arranjos institucionais sob a perspectiva das relações interorganizacionais no processo de implementação de políticas públicas.**

Considerando o arcabouço teórico utilizado até o momento, buscarei nos atributos dos arranjos institucionais o eixo para analisar o problema das ações concertadas<sup>6</sup> entre os

---

<sup>5</sup>Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Guia de Implementação do Estatuto da Igualdade Racial. Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2013.

<sup>6</sup>GONTIJO(2012,p.93) buscou definir o termo “concertado” como algo que se faz referência à atuação conjunta entre agências, políticas ou setores que almejam atingir objetivos e/ou metas comuns.

diferentes órgãos, agências, unidades federativas e outros, ou seja, toda tipologia sistêmica articulada na construção de políticas públicas, mais precisamente no processo de implementação de política públicas e nas instituições envolvidas, isto porque como afirma O’Toole Jr(2010, p. 229), “as questões de implementação são mais espinhosas – e mais interessantes – nos contextos interorganizacionais.”

De acordo com Farah(2001), o Estado brasileiro até o anos 1980, era fortemente marcado pela centralização decisória e financeira dos seus órgãos na esfera federal no que diz respeito as políticas públicas, deixando os estados e municípios, o papel de mera execução das políticas formuladas. Ainda segundo ela, estas mesmas políticas públicas possuíam como ponto principal, a fragmentação institucional, a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental, além de citar o crescimento desordenado do aparato estatal, que sem nenhum planejamento sobrepôs novas agências a agências preexistentes, o que caracterizou em falta de coordenação da ação dos diversos órgãos. Esta falta de articulação acontecia tanto no âmbito de um mesmo nível de governo quanto entre diferentes esferas de governo.

A partir dos anos 90, a autora ressalta que novas ações foram postas em prática de forma a modificar e aperfeiçoar os mecanismos de cooperação e articulação entre as entidades envolvidas. Tais ações são caracterizadas pela inclusão das ONGs, da sociedade civil organizada, do mercado, e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, inserindo em seus contextos os conceitos de eficiência e efetividade com a finalidade de desburocratizar os procedimentos e a hierarquização excessiva dos processos decisórios.

A intenção dos dois parágrafos acima foi historicizar rapidamente como as instituições brasileiras moldaram as relações entre elas mesmas e entre elas e as organizações ao seu redor, ou seja, o papel assumido pelas instituições é tão forte que para Thoenig(2010,p.168) “funcionam como determinantes cruciais do caráter essencial, da história e do desenvolvimento futuro de uma política”.

Theret(2003), citando Commons(1989) em um dos seus artigos, nos explica que as instituições atuam como regras de ação coletiva que controlam, limitam ou permitem a liberdade de ações individuais. De acordo com Theret(*ibidem*), as instituições “funcionam também como convenções de cooperação e, portanto, como regras de coordenação.”<sup>7</sup> Sem entrar na teoria dos neoinstitucionalistas, podemos dizer, grosso modo, que as instituições podem contribuir na medida em que nos permitem analisar as relações de poder, os conflitos

---

<sup>7</sup>Theret(2003, p.249)

de interesse e a coordenação entre as instituições, algo que iremos nos debruçar nos próximos parágrafos.

Adentrando propriamente nos arranjos, Williamson citado por Fiani(2013), caracteriza os arranjos institucionais como uma matriz institucional no qual, em seu interior, ocorrem barganhas, negociações e a própria execução do objeto discutido. Para o autor citado, as características do ambiente institucional fornecem um conjunto de parâmetros sob os quais um arranjo institucional opera. Fiani(2013) nos esclarece que os arranjos institucionais especificam quais são os participantes de determinado programa, ou seja, aqueles que estão habilitados efetuar transações e interações entre os agentes.

Segundo Van De Ven & Walker(1979), citados por Barbosa & Medeiros(2005,p.2a), as configurações dos arranjos de relações interorganizacionais podem ser verificadas da seguinte maneira: (1) relações aos pares, onde duas organizações estabelecem relação de mão dupla, constituindo-se este como o tipo mais simples de relação interorganizacional;(2) relação de conjunto interorganizacional, dado que um conjunto de organizações se interrelacionam. No entanto, neste tipo de relação existe uma organização focal(principal) e as diversas outras organizações membros ao redor que se articulam somente com a organização principal, ou seja, não há relação entre as organizações secundárias. Predomina nesse tipo de relação, o papel de liderança da organização principal perante as demais; (3) por fim, temos a rede interorganizacional, composta por organizações que estabelecem relações recíprocas entre si, sem que haja uma preponderância de determinada agência sobre as outras, qualquer tipo de ligação é permitido, por conseqüência, um maior volume de interações com maior grau de complexidade é verificado, o que promove trocas de experiências e a diminuição de assimetrias de informações com o propósito de se atingir o resultado proposto se tal coordenação for bem articulada.

Outra forma de visualizar essa interação entre os arranjos instituições pode ser encontrada em Miles & Snow, citados por Barbosa & Medeiros (2005.3b). Segundo estes autores, as relações interorganizacionais estão baseadas nas formas de coordenação em (1) rede estável, onde a coordenação é técnica e central, com características de integração vertical; (2) rede dinâmica, que possui uma coordenação central e alianças temporárias, é vista como uma rede de integração horizontal. (3) redes internas baseadas em trocas de bens e serviços entre as organizações que compõe uma organização central.

Segundo O'Toole Jr(2010, p.232), a importância dos estudos dos arranjos institucionais no processo de implementação de políticas públicas atualmente deve-se aos valores múltiplos que determinada política possui em sua estrutura, ou seja, a preocupação se



encontra na expansão dos padrões de implementação para acolher atores, unidades e preocupações que poderão advir do processo de implementação. A ideia é que, para além dos objetivos previamente estabelecidos, ao implementar tal política, o gestor encontra outras variáveis de contexto que não estavam no planejamento e dessa forma, trazendo para o caso presente neste trabalho, nós podemos pensar não só na implementação de políticas públicas voltadas para gênero, raça e etnia, mas também na inclusão dos atores dos diversos movimentos sociais e induzir ações integradas entre diversos órgãos setoriais, principalmente aqueles que possuem conhecimento de causa como a Secretaria de Promoção de Igualdade Racial e a Secretária de Políticas das Mulheres.

O ponto trazido por O'Toole contribui na medida em que verificamos a participação de agências internacionais especializadas, que possuem *know-how* quando o assunto é coordenação e atuação conjunta com outras instituições no processo de implementação de políticas, isso porque não se atinge somente uma área específica e sim vários setores da sociedade.

Se trazermos para o plano doméstico brasileiro o que foi dito, encontramos muita das vezes, a implementação de determinada política realizada de forma marginal, isso se a mesma não gerar um novo setor, fragmentando por tanto, a ação estatal. Com a introdução da Constituição de 1988 e posteriormente a reforma institucional, o fenômeno da setorialização ganhou força no Brasil, pois segundo Heilborn, Araújo & Leila(2010,p.39),“... tradicionalmente, o Estado brasileiro se estruturou em órgãos setoriais e que essa articulação é construída por meio de um processo por vezes árduo”. Nesse sentido, as ações dos governos foram estruturadas para conduzir problemas coletivos em setores ou áreas de governos especializadas, que não possuem nenhum tipo de coordenação.

Todavia, O'Toole anuncia que as forças da globalização são como estímulos em direção ao estabelecimento de acordos internacionais nos diversos campos, sociais, econômicos e nos campos políticos. Isso faz com que os países busquem desenvolver padrões de implementação que induzam a cooperação e a criação de vínculos entre os ministérios, governos e setores dentro de um país e também o estabelecimento de elos interorganizacionais entre burocracias nacionais e secretarias internacionais e elos interorganizacionais transnacionais entre órgãos nacionais que cooperam mutuamente. Somando-se a isto, como ferramentas e estratégias para execução de tarefas em conjunto temos a presença dos grupos temáticos, forças-tarefas e os programas conjuntos<sup>8</sup>. Isso tudo visando à superação do modelo

---

<sup>8</sup> Segundo site eletrônico da ONU, os “Grupos Temáticos são estruturas permanentes, que trabalham em articulação com as instituições nacionais relevantes e são compostos por agências, fundos e programas da ONU

organizacional encontrado no Brasil, que conforme já citado acima por Melo (2000), um modelo caracterizado por sua complexidade e diferenças funcionais que comprometem o processo de coordenação e cooperação entre organizações do próprio ambiente doméstico, seja elas, entre entes subnacionais ou entre órgãos da União e entidades subnacionais.

Esta seção priorizamos a caracterização do Estado brasileiro em relação à centralização decisória das políticas públicas ao longo dos anos 1980 e 1990. Dessa forma, esclareceu-se que dentre os modelos existentes na literatura, o modelo de implementação de políticas públicas predominante no Brasil é o modelo *top-down*, uma vez que a União detém ferramentas de centralização de poder em sua esfera de atuação. A partir da discussão de centralização decisória, discutiram-se propriamente as configurações dos arranjos institucionais em relações interorganizacionais. Foram elencadas algumas percepções de estudiosos da área como Van De Vem & Walker (*ibidem*), Miles & Snow (*ibidem*), cada qual com suas ideias sobre as interações e formatos entre as instituições. Por fim, ressaltou-se a importância dos padrões e formas de implementação de políticas públicas.

### **1.3. Novos direitos, coordenação e cooperação entre instituições.**

Com o desenvolvimento dos países emergentes, as transformações ocorridas no seio dos Estados tais como o aumento das suas funções em relação à intervenção na vida econômica e social, o surgimento de “novos direitos” e conseqüentemente, a garantia em assegurá-los, a presença dos movimentos sociais, a inclusão de novas demandas da sociedade e a busca por justiça social<sup>9</sup> desafiaram os governos a realizar mudanças no *como* se fazer políticas. Para uma construção mais substantiva acerca deste novo cenário anunciado, Bobbio(2004, p.33), menciona que esses “novos direitos sociais” advêm de três modos:

“a) porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc.”.

---

em função de seus mandatos...Forças-tarefa são estruturas temporárias que trabalham em articulação com as instituições nacionais relevantes e são compostos por agências, fundos e programas da ONU em função de seus mandatos...Programas Conjuntos representam um esforço coletivo de duas ou mais agências do Sistema das Nações Unidas que trabalham em articulação com parceiros nacionais para desenvolver, implementar, acompanhar e avaliar atividades integradas que contribuam para a implementação dos ODM's e de outros compromissos internacionais.” Disponível em: <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/grupos-interagenciais-e-programas-conjuntos/> Acesso em 03/04/2014

<sup>9</sup>NANCY, Fraser. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, Outubro 2002: 7-20

Segundo o autor, no que se refere ao terceiro aspecto, a passagem do ser humano genérico para o específico permitiu o desenvolvimento de uma nova abordagem em relação à construção do seu próprio eu, ou seja, foi considerada a “diversidade de seus diversos status sociais”<sup>10</sup> seja devido a idade, sexo, condições físicas, enfim, tais diferenças específicas e particulares de cada sujeito conduziram a percepção de que o tratamento e proteção para os indivíduos deveriam ser diferenciados e levassem em consideração suas peculiaridades.

A Constituição de 1988 elencou um rol de direitos e deveres ao longo de seus artigos, mas, para além dessa formalidade em relação aos dizeres, exigiu também a criação de novos instrumentos - canais de participação, mecanismos de inserção da população - e a presença de instituições capazes de assegurar que os direitos fossem realmente usufruídos. Para tanto, novos modelos de gestão e a própria estruturação das políticas deveriam abarcar novos valores até então desconsiderados no processo de tomada de decisões. É importante notar que organizações internacionais estimularam a implantação de políticas públicas voltadas para vários interesses como gênero, raça e etnia (GONTIJO 2012, p.82), as quais serão objeto de apreciação neste trabalho. Em função da entrada desses “novos” temas nas agendas governamentais, diferentes arranjos tornaram-se necessários para incluir atores que não eram considerados nas análises interorganizacionais.

Ao citar os arranjos institucionais como mecanismos que afetam na implementação de políticas públicas, percebemos que o acréscimo de instituições ou de outros atores e atoras neste processo pode contribuir para explicar o sucesso de determinada política. O’Toole (2010) nos esclarece que para implementar políticas que promovam o impacto desejado, sob tal acréscimo, é necessário a cooperação e a coordenação entre atores interdependentes. O mesmo autor sugere três tipos de incentivos para a realização do planejamento de ações; (1) autoridade, onde uma entidade/órgão/organização coopera com outra entidade/órgão/organização por obrigação, ou seja, uma se impõe sobre a outra; (2) interesse comum, dado que uma ou varias entidade/órgão/organização(s) coopera (m) com outra entidade/órgão/organização na obtenção de um objeto geral, mas que, agindo dessa forma, também poderá realizar seus objetivos próprios; (3) realização de trocas, ou seja, a ação de uma entidade/órgão/organização está condicionada ao que a(s) outra(s) irá (ão) oferecer.

A coordenação, segundo Peters (1998;2005), citado por Gontijo(2012, p.90), se caracteriza como um estado final em que as políticas públicas e os diversos programas devem

---

<sup>10</sup>Bobbio(2004, p.34)

ser elaborados com a “mínima existência de redundância, incoerência e práticas lacunares”. Por tanto, coordenar significa atuar em conjunto, tanto na elaboração quanto na execução de políticas públicas, com o intuito de se evitar sobreposições ou contradições entre uma agência/instituição e outras aí implicadas. A ideia por trás disso é considerar a coordenação não como um processo, mas como um estado fixo, uma condição de organização dos arranjos.

Já para Repetto (2005), citado por Gontijo (2012, p.92), a coordenação nada mais é do que um processo sinérgico entre as ações estabelecidas e os recursos a serem utilizados no campo da gestão pública, de forma que os atores e as instituições envolvidas podem encontrar incentivos ou constrangimentos para atuar de forma cooperativa. Brown & Waddell (1997), também citados por Gontijo (2012, p.94), mencionam que as parcerias com os setores da sociedade são relevantes no que diz respeito às condições para lidarem com a coordenação entre as instituições. Para eles, na medida em que (1) a sociedade participa, reduz a duplicidade de esforços para executar determinada atividade. Além disso, (2) exige o desenvolvimento de novas soluções para atender interesses diversos, assumindo “o todo ser maior que a soma das partes.”. Ou seja, por meio da coordenação, todos colaboram para que haja efetividade e eficácia nos objetivos previamente planejados.

Os gestores públicos que se inserem nessa seara, entretanto, deparam-se com cenários institucionais complexos e dinâmicos, pois há presença de múltiplos pontos de influência gerencial e diferentes configurações políticas, econômicas e sociais que existem, não apenas os aspectos políticos internos aos arranjos coordenados, onde temos a presença de preferências distintas e muitas vezes opostas, mas sim, aspectos administrativos, onde poucas ações podem ser executadas de forma unilateral.

Partindo para a perspectiva do eixo cooperativo, Stoker, citado por O'Tooler (2010, p 236), nos ensina que, para que a cooperação seja bem sucedida, a atenção deve ser dada não propriamente às tarefas de dirigir e controlar, mas sim em avaliar contextos de interdependência e buscar influenciá-los. Outros estudiosos da área de relações internacionais, como Robert Axelrod & Robert O. Keohane (1985, p.226) mencionam que “cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others. Cooperation, thus defined, is not necessarily good from a moral point of view.” Para estes mesmo atores, existem três dimensões que afetam a propensão dos agentes, atores e instituições a cooperarem uns com os outros, a saber: 1) reciprocidade de interesse; 2) a sombra do futuro; e 3) o número de atores. Utilizando a teoria dos jogos, mais especificamente o dilema do prisioneiro, os autores explicam cada uma dessas dimensões

citadas. De forma rápida, podemos definir que, para os autores a primeira dimensão, reciprocidade de interesse, a cooperação seria necessária na medida em que para as agências cooperantes, o interesse mútuo implicaria em um resultado de equilíbrio, ou seja, o melhor resultado para ambas ou todas só poderia ser obtido se as mesmas cooperassem umas com as outras. Em relação à segunda dimensão, os autores trabalham com anseios e preocupações em relação ao futuro, para eles a realização da cooperação não só traria benefícios em curto prazo, mas também poderia trazer recompensas e retornos futuros. A terceira dimensão, o número de atores, os autores trabalham com a construção das estruturas de relação sob custos de transação que crescem com a escala de agentes envolvidos. Estas estruturas de relação são caracterizadas pelos efeitos da reciprocidade de que um tem para com o outro.

Dessa forma, trazendo as reflexões teóricas para nosso estudo, os gestores participantes devem ter em mente a conjuntura e o cenário estruturador da política, com os pontos fortes e fracos ao estímulo do esforço cooperativo, pois além do aumento das demandas, da multidimensionalidade dos problemas, eles ainda têm de lidar com o constante problema de recursos escassos por parte do Estado.

Peters(1998), citado por Gontijo (2012, p.86), nos mostra que a participação das organizações internacionais contribui no desenvolvimento de novas ferramentas de comunicação e, conseqüentemente, facilita as trocas de informações, permite o desenvolvimento de *expertises* entre uma ou várias organizações, colabora no aperfeiçoamento de novas capacidades com o auxílio das tecnologias, provoca um (re)arranjo institucional no que diz respeito a implementação de políticas, além de “fabricar” novos modelos de gestão e novas estruturas de implementação de políticas públicas.

Quando falamos em cooperação não devemos levar em consideração somente as benesses que as agências cooperantes podem auferir ao longo da interação, mas também precisamos ter ciência dos problemas que tais agências estão suscetíveis ao assumirem esse compromisso uma com as outras. Em princípio, a falta de conhecimento ou até mesmo a inabilidade de um Estado em determinada área ou assunto pode inibir o processo de cooperação, dado que seria mais difícil e custoso chegar a um acordo sobre uma questão desconhecida, ainda que exista uma pressuposição de que independente de conhecimento tal acordo seria benéfico para todos. Outros problemas como a identificação de possíveis não cumpridores dos tratados ou compromissos assumidos, a presença de *freerider*<sup>11</sup> e os efeitos de ganhos relativos – ou seja, a desproporcionalidade em relação aos ganhos - colabora para

---

<sup>11</sup>Axelrod & Keohane(1985, p.235)

uma diminuição da disposição da parte menos favorecida/ prejudicada no exercício de cooperação.

Para este estudo, o ponto a ser levantado é como utilizar da cooperação para atingir os resultados previamente calculados, ou seja, para além de um sistema binário, ou até mesmo um tratamento dicotômico - cooperar ou não cooperar, trazer este debate para temática de gênero, raça e etnia utilizando a fase de implementação de políticas como subsidio teórico e empírico, nos permite dimensionar o quanto é complexo trabalhar com essa temática no Brasil e no mundo.

Repetto (2005), citado por Gontijo (2012,p.115), argumenta que quatro fatores podem ser incisivos para o andamento dos trabalhos durante a coordenação dos trabalhos;(a)político;(b)econômico;(c) administrativo;e (d) ideológico. Tais fatores poderiam constranger ou formar barreiras provocando dificuldades em atuações conjuntas. No caso brasileiro, e mais precisamente na análise das instituições brasileiras, para Gontijo (2012) a baixa confiança<sup>12</sup> entre as organizações, o desenho institucional das agências – muito baseados na burocracia weberiana caracterizada pela hierarquia rígida e altos níveis de controle -, também são elementos que comprometem a execução de ações conjuntas.

De acordo com o relatório final do Programa Interagencial de Promoção a igualdade de Gênero, Raça e Etnia, o Programa Conjunto é uma modalidade inovadora de financiamento para a cooperação técnica internacional que aponta um caminho para promover a cooperação internacional mais eficaz em contextos caracterizados por uma grande diversidade, disparidades regionais e as desigualdade sociais. Nesse sentido e seguindo as Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral da Agência Brasileira de Cooperação,<sup>13</sup> (2005, p.7) os objetivos da cooperação técnica internacional contribui para o desenvolvimento do país em três níveis:

“i) atuação mais eficiente e eficaz da instituição brasileira que atuou como executora do projeto, bem como daquelas à ela associadas na implementação da cooperação internacional, a partir do aperfeiçoamento de seus quadros profissionais e de sua infra-estrutura técnica, do aprimoramento de seus processos internos e da elaboração e implementação de planos e estratégias de ação com maior qualidade; ii) melhor formulação e execução de programas públicos ou de projetos que envolvam

<sup>12</sup>Também percebidas pela sociedade e comprovado nas pesquisas realizadas como aquelas encontradas no Índice de Confiança Social 2013 [http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/JOB%2013\\_0963\\_ICCS%20JUL%202013\\_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20final.pdf](http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/JOB%2013_0963_ICCS%20JUL%202013_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20final.pdf) acessado em 22/04/2014

<sup>13</sup>Brasil. Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral. Ministério das Relações Exteriores. 2º edição. 2005. Disponível em [http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/DiretrizesCTI\\_new2.pdf](http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/DiretrizesCTI_new2.pdf) . Acesso em 10/04/2014.

parcerias com o setor privado e não-governamental, contribuindo para a geração de impactos mensuráveis nos indicadores sociais, econômicos ambientais e na promoção da cidadania, dentre outros avanços; iii) população mais consciente de sua contribuição para a definição e implementação de políticas de desenvolvimento nacional, uma das formas de se exercer a cidadania.”

Dentre os diversos benefícios encontrados na coordenação de políticas públicas entre organizações internacionais e nacionais podemos citar: a troca de experiências externas com conhecimentos disponíveis no próprio país, gerando um produto novo; o acesso a experiências bem-sucedidas localizadas em outros países seja por ações bilaterais ou por redes de informação/conhecimento; o financiamento de projetos de caráter inovador, para a geração e disseminação de conhecimento e de “boas práticas” de governança; e a capacitação de instituições nacionais públicas e da sociedade civil para o planejamento e execução de programas de desenvolvimento<sup>14</sup>. No próximo capítulo abordaremos a temática de gênero, raça e etnia com suas definições, particularidades, inserção na agenda dos governantes nacionais e nas pautas dos organismos internacionais. Veremos o problema da *setorialização*, estrutura que compromete o sucesso de novas pautas e demandas.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO, RAÇA E ETNIA, AGENDAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS E OS PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO A PARTIR DA SETORIZAÇÃO.**

Neste capítulo iremos trabalhar os conceitos, as inserções das temáticas de gênero, raça e etnia e os problemas de setorialização, método utilizado nas décadas passadas para implementação de políticas.

A primeira seção deste segundo capítulo busca desenvolver o reconhecimento desses cidadãos perante a sociedade brasileira, articulando elementos da Constituição Federal 1988, ressaltando a importância de Convenções e Tratados Internacionais, definindo gênero, raça e etnia e, por fim, compondo uma discussão sobre as formas de discriminação e, conseqüentemente, os possíveis resultados de políticas públicas que visem atacar não só determinada situação proposta, mas sim, a busca de alterações no *status quo* vigente.

Em relação à segunda seção, verificaremos como as organizações nacionais e internacionais incluíram a temática de gênero, raça e etnia nas suas respectivas agendas,

---

<sup>14</sup> Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral.

nacionais e internacionais. Para isso, utilizamos as organizações participantes do programa, já introduzindo o processo de articulação entre teoria e empiria através do estudo de caso.

Por fim, na seção 2.3, vamos esclarecer um pouco sobre o fenômeno da *setorialização* e suas especificidades ao lidar com as políticas públicas. A ideia é demonstrar como essa forma de organização das instituições é incompatível com determinadas políticas e mais precisamente em políticas de gênero, raça e etnia. Sendo assim, visualizaremos a incompatibilidade deste tipo de estrutura ao longo do terceiro capítulo, identificando como se estruturou essa nova articulação para atender essas demandas citadas, o programa interagencial.

## **2.1 Gênero, raça e etnia.**

O envolvimento da temática gênero, raça e etnia nesse estudo é pautado no esforço de se entender como esse tema, relativamente novo na agenda dos governantes, vem ganhando espaço e relevância nas políticas públicas ao longo dos anos no Brasil. Para iniciarmos a discussão podemos citar dois incisos do artigo 3º<sup>15</sup> da Constituição da República como forma de orientação para o desenvolvimento dessa seção; “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária” e o inciso “IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

A partir desses objetivos que orientam as ações dos governantes e da própria sociedade em geral, iremos nos debruçar sobre a dimensão que envolve o reconhecimento de identidades, perpassa a noção de redistribuição<sup>16</sup> e clama por paridade de participação<sup>17</sup>. Por esse último, Fraser (2002) nos esclarece que a independência de diversos grupos depende de duas condições, a saber: a) a primeira requer a distribuição de recursos materiais, pois, a concentração destes nas mãos de poucos inibe a voz de outros participantes e tal desigualdade é encarada como obstáculo a paridade de participação na medida em que promove a discriminação e o alijamento de certos grupos do sistema democrático e dos sistemas socioeconômicos, além das próprias injustiças culturais e simbólicas e a b) segunda condição menciona a igualdade de todos participantes ao acesso a oportunidades, ou seja, exclui todos os valores institucionalizados que negam a condição de cidadão pleno, dotados de direitos e deveres, de forma a reconhecer-lhes suas particularidades.

É importante notar que, além dos inúmeros movimentos sociais (feministas, LGBT's)

---

<sup>15</sup> Brasil (1988)

<sup>16</sup> Charles Taylor (1994) e Axel Honneth (2003)

<sup>17</sup> Nancy Fraser (2002)



que direcionavam os debates para as questões sobre raça, gênero, direitos humanos e movimento LGBT, também devemos ressaltar a importância das Convenções Internacionais, pois, essas influenciam e colaboram para inclusão de pautas que atendam a pluralidade de demandas, seja por aprovações de leis<sup>18</sup>, seja por planos de governos<sup>19</sup>. Dentre as Convenções e Tratados podemos citar; a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Discriminações Correlatas, em Durban; Conferências internacionais sobre as mulheres no México (1975), Nairobi (1985) e Beijing (1995), de combate ao racismo, ao sexismo e à xenofobia (1978, 1983 e 2001); dos direitos humanos em Viena (1993) e outros.

De acordo com Farah(2004), o conceito de gênero foi inserido na produção acadêmica sobre as mulheres no anos 1970, mas, no entanto,este conceito possui diferentes interpretações pelos próprios movimentos feministas. Por gênero, pode-se entender as construções advindas das relações encontradas entre homens e mulheres, ou seja, como a sociedade relaciona os papéis dos homens e das mulheres na construção do seu próprio eu, sujeitando-os e sujeitando-as a valores naturalmente estabelecidos. Esses significados, tanto da construção do ser homem e do ser mulher instigam os especialistas por conter elementos que marcam a relação de poder entre aqueles sujeitos (HEILBORN,ARAÚJO & BARRETO,2010).

Em relação ao conceito de raça, Gomes(2005) pontua que tal conceituação é muito complexa, incluindo um misto de construções sociais, políticas e culturais que constroem todas as relações sociais e de poder ao longo da história. Para Garcia (2006 ,*apud* PETRUCCELLI, 2013), raça é entendida como uma categoria sociológica construída ao longo da história para caracterizar um ou mais signos ou traços percebidos culturalmente e associados às particularidades de grupos de indivíduos, ou seja, representações “simbólicas de identidades produzidas desde referentes físicos e culturais”. Ainda segundo Garcia (2006), sob essa perspectiva de raça, trataremos tal grupo social como aquele que possui marcas da sua própria identidade física, como as marcas inscritas nos corpos dos indivíduos, tais como cor da pele, tipo de cabelo, estatura, forma do crânio entre outros.

Por etnia, (MUNANGA,2003) afirma que “é um conjunto de indivíduos que, histórica ou mitologicamente, têm um ancestral comum; têm uma língua em comum, uma mesma religião ou cosmovisão; uma mesma cultura e moram geograficamente num mesmo território”. Já

---

<sup>18</sup> Ver as leis: Lei 11.340/2006;Lei 7.716/1989 ;Lei 8.069/1990 ;Lei 10.741/2003;Lei 10.639/2003; Lei 11.525/2007; Lei 8.112/1990; Lei 8.213/1991; Lei 9.029/1995.

<sup>19</sup> Decreto Nº 6.872 - Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos ; Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, outros.

Heilborn, Araújo & Barreto(2010,p.63), define a etnia como resultado de um “processo classificatório e relacional, por meio do qual um grupo social se distingue de outros a partir de traços historicamente construídos”

Para demonstrar a composição demográfica brasileira, abaixo, na Tabela 1, está representado um detalhamento da população por sexo, cor/raça e faixa etária no Brasil. Interessante notar que, em 2009, subtraindo-se os indígenas, a porcentagem dos considerados “minoritários” e que buscam ser reconhecidos são maiorias no somatório total.

Tabela 1 - Estimativa da população residente por sexo, cor/raça e faixa etária. Brasil 2009. (em 1000 pessoas.) <sup>20</sup>								
Faixa etária	Homens				Mulheres			
	Negros <sup>(1)</sup>	Não negros <sup>(2)</sup>	Indígenas	Total <sup>(3)</sup>	Negras <sup>(1)</sup>	Não negras <sup>(2)</sup>	Indígenas	Total <sup>(3)</sup>
0 a 9 anos	7.958	6.875	25	14.867	7.427	6.665	25	14.122
10 a 14 anos	5.187	3.783	11	8.983	4.786	3.637	12	8.439
15 a 17 anos	3.019	2.247	9	5.277	2.801	2.309	12	5.122
18 a 24 anos	6.233	5.262	30	11.530	5.946	5.535	21	11.505
25 a 29 anos	4.283	3.752	24	8.062	4.310	4.076	24	8.411
30 a 39 anos	7.449	6.378	28	13.860	7.703	7.290	35	15.036
40 a 49 anos	6.079	6.030	34	12.144	6.347	6.920	26	13.296
50 a 64 anos	5.677	6.397	24	12.099	6.337	7.581	35	13.955
65 anos ou mais	2.907	3.602	23	6.536	3.505	5.022	22	8.552
<b>TOTAL</b>	<b>48.791</b>	<b>44.326</b>	<b>209</b>	<b>93.356</b>	<b>49.162</b>	<b>49.037</b>	<b>213</b>	<b>98.439</b>

**Fonte:** IBGE.Pnad. Tabela elaborada pelo DIEESE.

**Legenda:** (1) Pretos e pardos; (2) Brancos e Amarelos; (3) Inclui pessoas sem declaração de cor/raça.

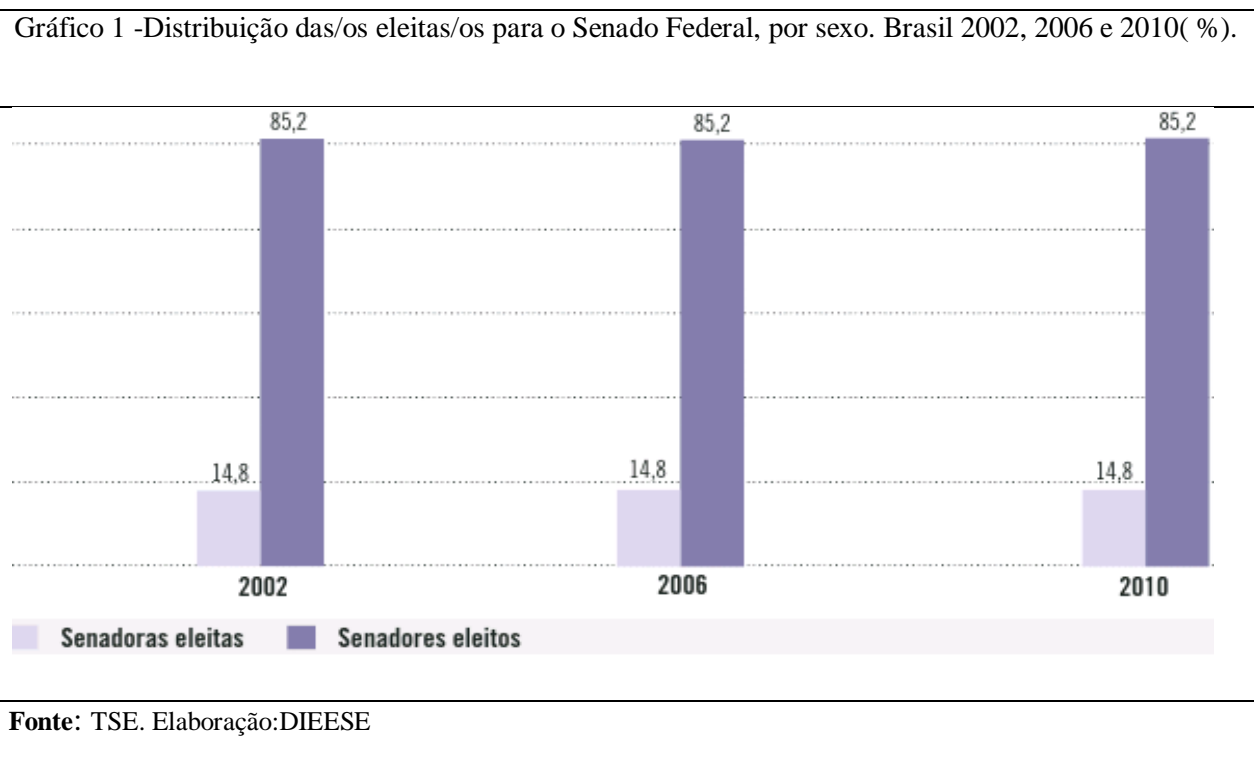
A construção de políticas públicas de gênero, raça e etnia se faz necessário na medida em que uma série de desvantagens econômicas, sociais, culturais, e outras são postas em prática no dia-dia de cada cidadã ou cidadão, alvo de discriminações e injustiças advindas de uma história estrutural marcada por sobreposições e exploração de uns sobre os outros. No caso da “raça”, as discriminações que envolvem o racismo são percebidas quando observamos a relação branco/negro, pois a existência de uma hierarquia de raças promove distorções quanto à desvalorização de um (negro) em relação ao outro (branco) e isso atinge todos os campos da vida social. As discriminações pelo critério de “raça” são; desvalorização da força de trabalho, violações de direitos, estigmatização social, entre outros. Sintetizando, as desigualdades raciais podem ser caracterizadas pelas diferenças e privações ao acesso e uso de

20 DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Anuário das Mulheres Brasileiras. São Paulo / 2011.

bens, serviços e oportunidades em virtude da raça.<sup>21</sup>

Em relação à perspectiva de gênero, as disparidades envolvidas entre homens e mulheres podem ser identificadas nas desigualdades no mercado de trabalho, principalmente em questões salariais, na subordinação e dominação das mulheres tanto na esfera pública, quanto na privada, entre outros. Por discriminação étnico-racial entende-se que há exclusão dos indivíduos nas duas esferas, pública ou privada e ainda, a privação do gozo de direitos, o não reconhecimento de suas identidades, além das constantes violações de direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, econômico, social e cultural<sup>22</sup>.

Considerando tudo o que foi dito, entendemos que a participação do Estado e outras organizações internacionais são importantes no combate as formas de discriminação e para isso, a realização de políticas públicas devem considerar como resultados últimos a promoção de igualdade plena, reconhecimento de direitos, a equidade, o acesso a oportunidades e a justiça social como objetivo imprescindíveis a serem perseguidos. Como forma de ilustrar as desigualdades, abaixo reproduzimos o gráfico 1 com o intuito de verificar um pouco destas disparidades, mais especificamente em relação à presença das mulheres no campo político - representado pelo Senado Federal. É nítida a falta de paridade de participação nos espaços decisórios por parte das mulheres.



<sup>21</sup>BRASIL.Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, Inciso II, do Parágrafo Único do Estatuto da Igualdade Racial.

<sup>22</sup>BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, Inciso I, do Parágrafo Único do Estatuto da Igualdade Racial.

Assim como está no gráfico 1 acima, várias outras estatísticas nos mostram as desigualdades existentes não só em gênero, mas em raça<sup>23</sup> e etnia<sup>24</sup>. Feitas devidas considerações acerca dos conceitos que iremos nos deparar ao longo deste trabalho, passaremos para as especificidades do Programa o qual nos propomos a analisar. Antes, porém, cabe ressaltar que o propósito desse trabalho é verificar se o formato deste programa - o Programa Interagencial de Promoção a Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, de fato, produziu resultados positivos de acordo com as metas e os planos previamente planejados. Na próxima seção iremos abordar como o tema de gênero, raça e etnia ganharam espaço nas agendas dos programas nacionais e nos planos internacionais para então detalhar o programa.

## **2.2 Gênero, raça e etnia na agenda dos programas nacionais e nos planos internacionais.**

As alterações no mundo ocorridas nas últimas décadas como a organização de redes transnacionais, as novas demandas e a preocupação com as transformações culturais refletiram mudanças reestruturadoras no modo como os cidadãos e os próprios governantes enxergaram os novos temas sociais. Acontecimentos como a globalização proporcionaram o desenvolvimento de novos instrumentos e meios de comunicação para que grupos considerados “minoritários” pudessem expressar suas opiniões acerca dos temas econômicos, sociais e políticos em varias partes do mundo. Conforme citado acima na seção 1.3, muitos movimentos ganharam força e buscaram se emponderar<sup>25</sup> de forma a construir um processo de mudanças em relação aos padrões vigentes quanto aos diversos tipos de discriminação sejam elas: social; étnico-racial; de gênero; a homossexual, entre outros.

Para corresponder a esta nova realidade, Alexander (1993), citado por Gontijo (2012), sugere a utilização de mecanismos estratégicos como a cooperação, algo que também mencionamos nas seções introdutórias deste trabalho. Segundo o autor, a cooperação implicaria em formação de coalizões políticas com intuito de fortalecer a aliança institucional ou mesmo direcionar os esforços para execução de tarefas.

Trazendo essas perspectivas para a temática desse trabalho, a implementação de políticas públicas voltadas para gênero, raça e etnia nos permite constatar que o tema apenas recentemente entrou na agenda governamental do Poder Executivo Federal e dos governos

---

<sup>23</sup> Marcondes, Mariana Mazzini; et al. Dossiê mulheres negras : retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. Brasília: Ipea, 2013.

<sup>24</sup> DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Anuário das Mulheres Brasileiras. São Paulo / 2011.

<sup>25</sup> Heilborn; Araujo; Barreto (2010, p.171)

subnacionais, no caso brasileiro. Os debates acerca dos temas, gênero, raça e etnia já se fazem presente nas diversas arenas políticas, seja supranacionais ou nacionais, em suas diversas instâncias, dando origem a experiências de cooperação entre agências internacionais e o Estado Brasileiro e a instituições que delineiam o processo de interação entre eles ao implementar políticas públicas. Entender o papel das agências internacionais atuantes no Programa Interagencial de Promoção a Igualdade de Gênero, Raça e Etnia é interessante para que se possa dimensionar em que medida estas agências podem ser decisivas, quando bem articuladas com os Estados Nacionais e em nosso caso específico, para a realização de tais políticas. As agências internacionais envolvidas neste programa foram as; ONU Mulheres, Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT)<sup>26</sup>.

Lopes (2012) nos esclarece que a Organização das Nações Unidas (ONU) é uma Organização Internacional composta por cinco órgãos, a saber: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela e o Secretariado. Além desses órgãos também existe a Corte Internacional de Justiça que também se encontra sob sua égide. No entanto, como pondera o autor, o sistema ONU não abarca somente aqueles cinco órgãos, mas também uma gama de instituições, agências especializadas, fundos e programas, institutos de treinamento e pesquisa, e outras mais. Todos eles estariam ligados direto ou indiretamente ao Secretário da ONU (LOPES 2012, p. 180-1). Segundo o preâmbulo da Carta das Nações Unidas, a ONU possui como propósito:

“... reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes de direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla.”

No Brasil, a ONU e suas agências especializadas têm presença desde 1947. Como forma de atuação e representação, existe uma equipe no país<sup>27</sup> composta pelos representantes desses organismos, sob a liderança do Coordenador Residente. Este

---

<sup>26</sup> ONUBR. O Sistema das Nações Unidas no Brasil. Disponível em <http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/siglas-da-onu-programas-fundos-agencias/>. Acesso em 19/03/2014.

<sup>27</sup> ONUBR. O Sistema das Nações Unidas no Brasil. Disponível em <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/>. Acesso em 19/03/2014.

Coordenador tem, entre suas principais funções, a missão de definir estratégias, coordenar o trabalho da equipe e compartilhar informações entre todos seus participantes. A elaboração de iniciativas conjuntas entre os diversos escritórios, a avaliação dos trabalhos da ONU no país e a coordenação das ações dos grupos interagenciais também faz parte de sua missão. O principal objetivo é a realização de trabalhos coordenados, com propostas coerentes e integradas às prioridades e necessidades nacionais, sempre levando em consideração os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>28</sup>, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os demais compromissos internacionais.

No que tange as ações destas agências, elas atuam de forma coordenada no desenvolvimento de programas e projetos juntamente com os governos federais, os governos subnacionais, iniciativas privadas, instituições de ensino, ONGs e sociedade civil, sempre com o objetivo de buscar, conjuntamente, soluções para superar os desafios e dificuldades presentes na criação e implementação de uma agenda comum em favor do desenvolvimento humano equitativo.

Por sua vez, em âmbito nacional podemos destacar a presença de duas Secretarias que participaram ativamente da política em questão: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, e a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR).

Criada pela Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei 10.678, a SEPPIR possui status de Ministério e têm como responsabilidades a (1) formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial; (2) formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância; (3) articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial; (4) coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial; planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas; (5)

---

<sup>28</sup> Os objetivos do Milênio envolvem: ODM 1– Erradicar a extrema pobreza e a fome; ODM 2 – Universalizar a educação

Primária; ODM 3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; ODM 4 – Reduzir a mortalidade na infância; ODM 5 – Melhorar a saúde materna; ODM 6 – Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; ODM 7 – Garantir a sustentabilidade ambiental; ODM 8 – Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Presidência da República. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. In: Relatório Nacional de Acompanhamento. 2010 disponíveis em [http://www.pnud.org.br/Docs/4\\_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf) . Acesso em 01/03/2014

acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica<sup>29</sup>.

Quanto a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), esta foi criada em 2003 com a finalidade de lutar por um país mais justo, igualitário e democrático, no sentido de valorizar e incluir as mulheres nos processos de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do país. As atuações da SPM têm como responsabilidades o engajamento em ações no âmbito das (1) políticas do trabalho e da autonomia econômica das mulheres; (2) no enfrentamento à violência contra as mulheres e em (3) programas e ações nas áreas de saúde, educação, cultura, participação política, igualdade de gênero e diversidade. Além disso, segundo anexo do regimento interno do órgão<sup>30</sup>, o órgão atua como:

“(I) - assessoramento direto e imediato à Presidência da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres; II - elaboração e implementação de campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional; III – planejamento da incorporação da perspectiva de gênero na ação do Poder Executivo federal e demais esferas públicas, para a promoção da igualdade de gêneros; IV - promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres; V- acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações para o cumprimento de acordos, convenções e planos de ação sobre a promoção da igualdade entre mulheres e homens e do combate à discriminação; e VI – Execução e monitoramento do Programa Mulher: Viver sem Violência.”<sup>31</sup>

Por fim, compete ainda à Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República a coordenação, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em todo o território nacional, conforme consta parágrafo único do artigo 1º do anexo do regimento interno da Secretaria.

É interessante demonstrar que o Brasil avançou nos debates e na criação de políticas

<sup>29</sup> Brasil. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade da Igualdade Racial. Disponível em <http://www.seppir.gov.br/sobre>. Acesso em 23/03/2014

<sup>30</sup> Secretaria de Políticas para Mulheres. ANEXO REGIMENTO INTERNO. SPM-2013. Disponível em <http://www.spm.gov.br/ouvidoria/anexo-ri-spm.pdf> . Acesso em 23/03/2014

<sup>31</sup> Secretaria de Políticas para Mulheres. ANEXO REGIMENTO INTERNO. SPM.2013, p.1. Disponível em <http://www.spm.gov.br/ouvidoria/anexo-ri-spm.pdf>. Acesso em 23/03/2014,

que abrangem as dimensões de gênero, raça e etnia. Entre as várias iniciativas pode-se citar: os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres – PNPM; Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; Programa Gênero e Diversidade na Escola; Programa Mulher e Ciência; Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça; Programa Trabalho e Empreendedorismo das Mulheres; Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres; Programa Mulheres Construindo a Autonomia; Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais; Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico; Ampliação da Licença-Maternidade; Campanha Mais Mulheres no Poder; Observatório Brasil da Igualdade de Gênero; Comitê Técnico de Estudos de Gênero e Uso do Tempo; Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf Mulher; Assistência Técnica e Extensão Rural para Trabalhadoras Rurais, Medidas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; e outros.

Sob estas iniciativas podemos notar que o país vem avançando no reconhecimento das desigualdades de gênero e étnico-racial por parte dos governantes, ainda que tal reconhecimento decorra de atrocidades e violências, somadas a indignações e revoltas da população afetada, ou das próprias pressões que os organismos internacionais impõem aos Estados através de tratados e acordos internacionais, cabendo a estes escolher por implementar tais ações ou arcar com os custos pela não execução de tais políticas.

Nesta seção buscamos identificar as organizações envolvidas no Programa Interagencial, especificando responsabilidades e competências. Na próxima seção trataremos aspectos relacionados à setorialização; sua definição, suas incompatibilidades com certas políticas, principalmente aquelas relacionadas com gênero, raça e etnia.

### **2.3 Os problemas da setorialização em políticas públicas voltadas para gênero, raça e etnia.**

Iniciada a discussão sobre gênero, raça e etnia, nesta seção iremos nos ater aos problemas encontrados na coordenação de programas setoriais e demonstrar que, para políticas como aquelas que foram citadas tornar-se-iam inviáveis do ponto de vista da eficácia caso, isoladamente, um único órgão fosse responsável por implementar tais políticas, uma vez que a promoção dessas ações não abarcaria a integralidade da demanda social.

Para entender um pouco desta estrutura podemos caracterizar a *setorialização* como uma organização interna onde problemas previamente identificados são alocados em setores



ou áreas governamentais de acordo com as suas especificidades. Como exemplos podemos citar as áreas de educação, saúde, trabalho, enfim, cada uma destas áreas, em tese, agiria para sanar determinado tipo de problema diagnosticado como de sua responsabilidade. A ideia é interessante, porém como vimos anteriormente, as demandas são dinâmicas e, muitas vezes, novas para o Estado, dessa forma, novas questões que antes não estavam nas agendas dos governantes, hoje já ganham espaço, mas tornam-se “problemas” quando chegam à fase de implementá-las. Isso porque a *setorialização* não consegue atender tais demandas, pois elas se estendem para além de uma categoria de especialização, demandando não apenas uma organização especializada, mas sim, várias outras.

O que queremos demonstrar nesta seção é que a especialização por tipo de atividade gera fragmentações institucionais, pois, na medida em que novas demandas vão surgindo, sob a ótica da *setorialização*<sup>32</sup>, novas instituições especializadas são construídas para lidar com aquelas demandas, e nessa “nova” estruturação das instituições públicas faz com que as instituições percam o foco e, conseqüentemente, traz consigo perdas em relação à eficácia da política, dado que, na elaboração e implementação da política, recursos são investidos de forma dispersa e sem o devido planejamento, além de contribuir também para a fragmentação de políticas públicas. Nesse sentido, a presença de novas demandas sociais, a busca por novos direitos sociais e a luta por se fazer valer aqueles que já são existentes não encontram uma estrutura setorial que atenda de modo efetivo, seja por que determinada demanda não faz parte da especialidade da instituição ou por se tratar de uma demanda que envolva várias instituições simultaneamente.

Trazendo o tema de gênero, raça e etnia e considerando as estruturas vigentes, podemos dizer que esses “novos” temas desafiam as estruturas baseadas na *setorialização*, pois, a inclusão destas pautas nas agendas dos governos implica em reestruturar as formas de atendimento e até mesmo no modo como instituições devem se articular umas com as outras, já que, para além de estruturas especializadas, o atendimento das demandas por aqueles grupos interferem no *modus operanti* de cada instituição.

Segundo Machado(2010), para tratar as injustiças e os problemas relacionados aos grupos aqui discutidos – mulheres, negros, índios e outros como homossexuais deve-se requerer mudanças nas estruturas governamentais em ao menos, duas direções, a saber:

“1. De um lado, nas capacidades de articular e combinar ações desenvolvidas por diversos setores governamentais, mobilizando expertises e recursos próprios a cada

---

<sup>32</sup>Heilborn;Araujo;Barreto(2010,Módulo 5,p.37)

um deles, porém de forma a produzir um efeito combinado capaz de superar os problemas identificados. Fala-se, aqui, de uma capacidade de coordenação intra-governamental que não se encontra, via de regra, disponível na Administração Pública brasileira, em qualquer esfera de governo; 2. De outro, muito mais que articulação e combinação entre ações de setores estruturados, tal enfrentamento requer competência para identificar e intervir nos mecanismos que produzem socialmente essas ditas vulnerabilidades e injustiças. Este aspecto vai além daquilo que a mera agregação dos setores governamentais poderia oferecer. Ele implica a existência de um centro ordenador e estruturante de tais políticas no âmbito da Administração Pública, com capacidades para fazer com que questões de gênero e raça sejam assimiladas e coordenadas entre os diversos setores.”Machado(2010,p.4)

O desenvolvimento de estruturas de coordenação e cooperação em políticas públicas voltadas para gênero, raça e etnia necessita de novas formas de organizações baseadas nas intersetorialidade e, conseqüentemente nas interralações que ultrapassam um setor específico, ou seja, é necessário compartilhamento de ações, de percepções, de acordos, etc.

No próximo capítulo será detalhado o Programa Interagencial de Promoção a Igualdade em Gênero, Raça e Etnia, mapeando a participação das Organizações Internacionais envolvidas, fontes e dimensionamento de recursos financeiros, a coordenação da agenda de trabalho, as instituições parceiras envolvidas na implementação do programa, bem como as metas almejadas e os resultados alcançados. Buscaremos identificar os pontos apresentados até o momento com o intuito de trazer a discussão teórica para o caso empírico em um capítulo posterior.

### **3 PROGRAMA INTERAGENCIAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE EM GÊNERO, RAÇA E ETNIA.**

O Programa, objeto de análise do presente trabalho, considerou dois pressupostos para que as temáticas de gênero, raça e etnia fossem percebidas como demandantes por políticas públicas, a saber: (1) assumiu-se a existência de problemas na sociedade em relação ao tratamento desigual entre as mulheres, negros e etnias em diversas áreas da vida social, cultural, econômica e política dos indivíduos; (2) por meio dos movimentos sociais e difusão de informações criaram-se novas concepções com o objetivo de atingir justiça e equidade social<sup>33</sup>.

Para analisar o Programa Interagencial, mais especificamente, o fluxo de ações

---

<sup>33</sup>Para Heilborn; Araújo; Barreto(2010,p.89) “a todas as pessoas deve ser garantida a igualdade de oportunidades, observando-se os direitos universais e as questões específicas das mulheres”

realizadas na implementação da política, utilizaremos como referência algumas considerações de Draibe (2001) sobre a implementação de políticas públicas. Segundo esta autora, para identificar, em cada programa, sua estratégia de implementação deve-se levar em consideração uma série de fatores que contribuem para seu sucesso, a saber: as dimensões temporais, planos delimitados; os atores estratégicos a serem mobilizados nos diferentes estágios para contribuir no suporte da implementação; os subprocessos e os estágios pelos quais se desenvolverá a implementação. Além destes, a autora elenca outras variáveis que devem ser consideradas como sistemas ou subprocessos de implementação como<sup>34</sup>:

1. Sistema gerencial: diz respeito á formatação da estrutura organizacional e qual a natureza da autoridade que conduz o processo, se as decisões são tomadas de cima para baixo- *top down* ou se existe uma descentralização e maior participação das instituições que estão na frente de trabalho.
2. Difusão de informação: diz respeito a se foi divulgado, pelo menos entre os beneficiados, bem como se as informações básicas, como os objetivos, os modos de operação, os prazos, a suficiência das informações e outras foram disponibilizadas.
3. Seleção dos grupos (de agentes implementadores e/ou beneficiários); diz respeito a quais critérios de seleção foram utilizados no recrutamento dos agentes da implementação e dos grupos beneficiários.
4. Capacitação (de agentes e ou beneficiários): diz respeito à capacidade dos atores para desenvolver suas atividades, os sistemas pelos quais tais capacitações são realizadas, se externas ou internas a própria instituição implementadora são importantes para o repasse daquilo que se pretende implementar.
5. Monitoramento e avaliação interna: diz respeito a se o programa é monitorado ou supervisionado pelos gerentes, principalmente em suas fases iniciais.
6. Sistemas logísticos e operacionais (atividade fim): diz respeito a recursos financeiros e prazos necessários para execução das atividades, considerando as metas e objetivos do programa.

Diante do que foi exposto iremos trabalhar o Programa a partir dos os elementos citados por Draibe seguindo a configuração: período de vigência do programa e as instituições que participaram da sua implementação; principais resultados; o plano de ação do programa elaborado apenas para caracterizar os tipos de ações implementadas e os seus responsáveis: detalhamos o financiamento com os respectivos montantes de cada organização internacional;

---

<sup>34</sup> Draibe(2001)

e um balanço final da sua realização.

O Programa Interagencial de Promoção a Igualdade em Gênero, Raça e Etnia teve como prazo de vigência das suas ações em Janeiro de 2009 a 14/09/2012<sup>35</sup> e contou com as agências internacionais ONU Mulheres(Agência Líder), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT). Por parte do Brasil, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), ambas ligadas à Presidência da República, foram às instituições envolvidas. O programa inseriu-se na janela temática de Gênero e desenvolveu ações para promoção de igualdade de gênero, raça e etnia.

A orientação promovida pela articulação das agências possuiu como destaque quatro resultados principais a serem perseguidos. No quadro abaixo retrataremos de modo sintético, elencando os resultados, as metas e indicadores contidos nos relatórios de avaliação do programa.

**Quadro 1: Resultados visados com as suas metas e indicadores.**

RESULTADOS ESPERADOS	METAS	INDICADORES
<b>1.</b> Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e as dimensões raciais de políticas, programas e serviços públicos expandidos e aprimorados.	Apoiar a criação de duas unidades de monitoramento e avaliação para os planos nacionais instalados. 1-) Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) 2-) Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR).	Número de programas federais que incorporaram os critérios e mecanismos ligados às dimensões de gênero e raça.
<b>1.1.</b> Metodologia de monitoramento e avaliação dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR).	Criação de um banco de dados referente à saúde e à segurança pública, para acompanhamento de indicadores sobre violência contra a mulher.	Número de áreas de ação governamental com sistemas de dados e indicadores e metas para o monitoramento de políticas, desagregados por sexo e raça/cor, Desenvolvidas.
<b>1.2.</b> Gestores treinados em propor e operar políticas, programas e medidas orçamentárias em consonância com políticas governamentais para a superação das desigualdades de gênero e raça.	(500) gestores até o segundo ano de implementação envolvendo mulheres e homens. Para o primeiro ano a meta era de (50) gestores.	Número de gestores treinados e capazes de agir na promoção da igualdade de gênero e raça.

<sup>35</sup> MDF ACHIEVEMENT. “Final mdg-f joint programme narrative report”. Disponível em: New Joint Programme\_Final\_Narrative\_Report.pdf [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#) . Acesso em 03/04/2014

1.3. Prestação de serviços públicos que respondam às necessidades de mulheres, adolescentes e meninas de grupos discriminados e/ou em situações de vulnerabilidade.	Serviços públicos que respondam às necessidades de mulheres, adolescentes e meninas de grupos discriminados e/ou em situações de vulnerabilidade. A meta total: é de (33) atividades. Para o 1º Ano 9 atividades; 2º Ano (10) atividades; e 3º Ano (14) atividades.	Implementação de todos os serviços previstos para mulheres e meninas em situação de violência. Rever para “ampliar e aperfeiçoar a rede de atendimento às mulheres em situação de violência” conforme PNPM
2. Fortalecimento e integração das capacidades regionais na promoção da igualdade de gênero e raça.	(05) planos estaduais e/ou municipais de políticas para as mulheres (1 por cada região). (05) planos estaduais e/ou municipais de políticas de igualdade racial apoiados (1 por cada região)	Planos Estaduais e Municipais de Políticas para a Mulher. Planos Estaduais e Municipais de Promoção da Igualdade Racial.
2.1 Fortalecimento da estrutura dos órgãos subnacionais existentes para políticas para mulheres e para a promoção da igualdade racial; e encorajamento da criação de novos órgãos.	(05) órgãos estaduais e/ou municipais de políticas para as mulheres (1 por região). (05) órgãos estaduais e/ou municipais de políticas de igualdade racial apoiados (1 por região).	Número de órgãos subnacionais de políticas para mulheres e para promoção da igualdade racial afetados.
3 - Fortalecimento e expansão da participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nas áreas decisórias.	Relatórios da SPM, da SEPPIR e de outros órgãos subnacionais equivalentes. Relatórios e avaliações das atividades do Programa Conjunto.	Número de mulheres, por raça/cor em: (i) posições de liderança nos setores público e privado; (ii) no Congresso Nacional, Legislativos Estaduais e no Legislativo do Distrito Federal.
3.1- Desenvolvimento de políticas públicas e compromissos, por organizações e instituições, para o fortalecimento e participação das mulheres em espaços decisórios.	(20) Atividades ao longo dos três anos. No primeiro ano, (7) atividades; o segundo ano, (4) atividades; (3) ano, (9) atividades.	i. Número de mulheres, por raça/cor, em posições nacionais de liderança nos partidos políticos; candidatas as eleições municipais e gerais; em cargos de liderança nas Federações de Sindicatos e nos 20 maiores sindicatos no Brasil; em cargos de liderança nacional nas federações dos estados e na confederação nacional de empregadores.
4 - Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação.	Atividades que colaboram com a divulgação e o destaque da promoção da igualdade de gênero e raça nos meios de comunicação. Meta Total: (35) atividades. 1º ano, (12) atividades; 2º ano, (14) atividades; 3º ano, (9) atividades.	Número de itens positivos e negativos publicados, em relação ao temas de gênero e raça, nos jornais diários e nos programas de notícias da TV.
4.1 - Construção e implementação de estratégia de comunicações, com o propósito de estimular um maior apoio da sociedade à promoção da igualdade de gênero e raça. Número de referências à campanha na televisão. Audiências na televisão.	Criação de sistema de monitoramento da mídia Ano 1 Contratação e desenvolvimento do sistema Ano 2 Monitoramento e relatórios parciais Ano 3 Monitoramento e relatório final propositivo.	Número de referências à campanha na televisão. Audiência na televisão. Número de referências à campanha no rádio. Audiência no rádio.
<b>FONTE:</b> first biannual report 2010; final mdg-f joint programme narrative report <sup>36</sup>		

<sup>36</sup> MDF ACHIEVEMENT. “Final mdg-f joint programme narrative report Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account) . Acesso em 08/04/2014.

É interessante notar, inicialmente, que o Programa baseou-se na concretização dos quatro resultados acima elencados, algo que se aproxima das ideias utilizadas no método de planejar e gerenciar mudanças do quadro lógico exemplificado por Pfeiffer(2000), ou seja, existe a intenção de “definir e mostrar o êxito de um projeto já na fase do seu planejamento”<sup>37</sup>. E baseada nesta concepção positiva e orientada pelos resultados, Alexander(1993), citado por Gontijo(2012), credita sua análise sobre as ações interorganizacionais e como “facilitadores de processos que demandam ajustamento de opiniões, valores e objetivos”<sup>38</sup>.

Conhecidos os resultados a serem alcançados juntamente com as metas e os indicadores, buscaremos desenvolver como se deu a participação das agências envolvidas no que se refere à implementação da política em questão e suas ações, ou seja, verificar como foram estruturadas as atividades do programa interagencial.

No quadro abaixo verificamos algumas<sup>39</sup> atividades, as agências responsáveis, os parceiros mobilizados, as ferramentas utilizadas e a parte financeira utilizada pelas agências. O ponto a ser levantado é a diversidade de cooperação existente e o detalhamento de algumas ações. Segundo os relatórios, na implementação do Programa havia um total de 139 ações, portanto, fizemos um recorte para sintetizar e demonstrar como os resultados almejados no quadro 1 foram implementados.

## Quadro 2: Detalhamento das atividades e seus responsáveis.

Atividade	Agência	Responsável Local	Possíveis Parcerias	Ferramenta utilizada(s)	Montante Previsto(DOLAR)
Produzir insumos técnicos para aumentar as capacidades ( <i>capacity building</i> ) dos operadores do Comitê de Articulação e Monitoramento/ Plano Nacional de Políticas para Mulheres e Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial para o monitoramento dos indicadores de violência doméstica e de gênero,	ONU Mulheres	Secretaria de Política para as Mulheres/ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Ministério da Justiça, Ministério da Saúde e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo - IPC-IG	Contratos, Treinamento, Pessoal e Viagens	\$ 10,000

<sup>37</sup>Pfeiffer(2000)

<sup>38</sup>Gontijo(2012, p. 103)

<sup>39</sup>Como o propósito é identificar a atuação das agências participantes, um recorte feito para ilustrar alguns planos, as agências principais, as agências parceiras e o montante idealizado para execução. Para mais detalhes sobre todos os planos de ação acessar os relatórios: PC Gênero - Relatório Semestral 2011-1; PC Gênero e Raca jul-dec 2010; RC GêneroRelatório Semestral 2011 - 2; firstbiannualreport 2010 In: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#)

desagregados por raça, nas áreas de políticas públicas de saúde e segurança pública					
Realização de oficina com gestores locais para estimular o uso de indicadores e dados desagregados por raça/cor, sexo e idade para tomada de decisão no campo das políticas públicas(ODMs).	UNFPA	SPM/ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/ONG's	Secretarias Municipais de Saúde, organismos de PIR e PM Criola(ONG), Laeser(UFRJ)	Treinamento, Pessoal e Viagens	\$ 15,000
Realização de curso de capacitação e sensibilização no Presídio Militar de Pernambuco no Recife (com potencial de replicação).	ONU Mulheres	SPM/ SEPPIR	Polícia Militar de Pernambuco	Contratos, Treinamento, Pessoal e Viagens	\$ 8.000,00
Analisar e desenvolver estudo para documento-referência para inclusão de conteúdos de igualdade racial e de gênero nos currículos escolares e para inclusão na formação	UNICEF	SPM/ SEPPIR	Ministério da Educação	Contratos	\$ 48,000
Elaboração de subsídios para a inclusão do conceito e da abordagem de interseccionalidades de gênero e raça e gênero e etnia nas políticas públicas envolvidas.	PNUD/ ONU-HABITAT/ ONU Mulheres	SPM/ SEPPIR	FUNAI	Contratos, Treinamento, Pessoal e Viagens	\$34.950,00
Fortalecimento institucional e a ampliação das atividades do Observatório da Discriminação Racial da Violência contra a Mulher e Homofobia de Salvador	PNUD	SPM/ SEPPIR	Prefeitura de Salvador	Contratos, Treinamento, Pessoal e Viagens	\$ 12,000
Realização de atividade de desenvolvimento institucional e capacitação junto a União de Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira	ONU Mulheres/ PNUD /UNFPA	UMIAB	PI de Segurança Alimentar Indígena	Contratos, Treinamento, Pessoal e Viagens	\$ 18.000,00
Realização de cursos de capacitação de jornalistas para sensibilização de temas de gênero, raça e etnia na imprensa local.	ONU Mulheres	Federação Nacional dos Jornalistas	Sindicatos de Jornalistas	Contratos, Treinamento, Pessoal e Viagens	\$ 30,000
Realização de estudo sobre o efeito multiplicador da formalização de trabalhadoras domésticas na economia brasileira.	ONU Mulheres	SPM/ SEPPIR e ONGs	ESALQ	Contratos, Treinamento, Pessoal e Viagens	\$ 30,000

FONTE: FIRST BIENNIAL REPORT 2010, PC GENERO - RELATORIO SEMESTRAL 2011-1

Verificando a coordenação interorganizacional sobre o prisma da sua estrutura, o

Programa Interagencial pode ser esboçado pela sua complexidade quando verificamos os tipos de arranjos empregados; arranjos horizontais e verticais. Esses arranjos possuíam características para abarcar grandes dimensões geográficas, uma vez que nos deparamos não só com a diversidade e o tamanho do território brasileiro, mas com a presença de instituições de todos os níveis, seja federal, estadual e até mesmo municipal.

O quadro 2 acima exemplifica bem a atuação conjunta quando percebemos a participação de ministérios, de organizações como a polícia militar e a presença de prefeituras como a de Salvador. Outros aspectos como a negociação entre as partes envolvidas, o grau de descentralização que a política foi se desenvolvendo até chegar aos níveis mais próximos de execução da política e o tempo para completar as ações também foram levantados. Os meios de verificação estão elencados também no quadro 2 como as ferramentas utilizadas: contratos, treinamentos para aqueles burocratas de nível da rua<sup>40</sup> – para instituições do Estado, e treinamentos para capacitação de funcionários de organizações não governamentais, e os montantes repassados para execução da ação.

Prosseguindo com a apresentação dos dados, abaixo há um detalhamento global da distribuição dos recursos entre as agências envolvidas no Programa, orçamento este que está alocado para o desenvolvimento das atividades acima elencadas no quadro 2 e dispostos para cada organização internacional utilizar na obtenção dos resultados já ressaltados no quadro 1.

### **Quadro 3: Descrição do Orçamento aprovado e administrado pelo Multi-Partner TrustFund Office- Relatório por Organização.**

Valores em dólar americano.

Projeto: MDGF-1662-B-BRA

Agência	Projeto de Referência	Orçamento Aprovado	Transferências	Transferências devolvidas (não executadas)	Despesas	Taxa de entrega (anual)
UN-HABITAT	F079	170.677,00	170.677,00	0,00	169.292,48	99,2%
UNDP	58557	537.855,00	537.855,00	-11.688,97	526.166,02	100,0%
UNFPA	ESC21	638.323,00	638.323,00	-914,85	637.408,15	100,0%
UNICEF	SC090076	638.472,00	638.472,00	0,00	635.833,36	99,6%
ILO	BRA/08/51/UND	638.677,00	638.677,00	-8.696,00	629.981,00	100,0%
UNWOMEN	70192	1.375.996,00	1.375.996,00	0,00	1.352.648,99	98,3%
<b>TOTAL</b>		<b>4.000.000,00</b>	<b>4.000.000,00</b>	-21.299,82	<b>3.951.330,00</b>	<b>98,7%</b>

Fonte: UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP<sup>41</sup>.

<sup>40</sup>Meyers & Vorsanger(2010,p.250)

<sup>41</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP. Financial-Report by Organization. Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#). Acesso em 18/03/2014



De acordo com o quadro, a ONU Mulheres, líder do Programa, recebeu mais recursos que as outras agências para desenvolver suas atividades, o motivo seria o seu papel e a sua posição no arranjo interagencial de coordenador do Programa. Além disso, devido a alguns atrasos ocorridos na entrega dos produtos esperados (Quadro 1), ocasionado pela alteração de cronograma, com a iniciação das tarefas fora da data previamente estabelecida e também pelo adiamento do encerramento provocaram algumas inconsistências e das seis organizações participantes, ao longo dos três anos, somente a ONU Mulheres, UNICEF e ONU-HABITAT conseguiram executar o montante aprovado e transferido, fato corroborado no quadro – “Transferências devolvidas(não executadas)”. Outro dado importante no quadro diz respeito a “Taxa de entrega (anual)”, nele são observadas se porcentagem de entrega dos recursos foi satisfatória ao longo dos três anos de execução do programa. O interessante nessa taxa é que, apesar de não ter executado o montante total, UNDP, UNFPA e ILO, foram às agências que tiveram melhores taxas de transferência de recursos, o que nos leva a crer que no caso dessas agências, o problema pôde estar relacionado à própria execução dos recursos.

Ainda analisando o quadro 3, os valores mencionados nos permite inferir que o montante aprovado para a implementação da política não é uma quantia que possa abarcar todas as ações contidas no plano de trabalho. Isso porque além daqueles recursos empregados pelas agências, o Programa contou com a contrapartida dos órgãos nacionais, de forma a intensificar as ações e até implementar outras novas.

Atualizando o orçamento aprovado (dólar) para a cotação em real, teríamos hoje um montante total de R\$8.892.000,00<sup>42</sup>. Por tanto, o montante envolvido em contrapartida, das organizacionais nacionais, apesar de não estar discriminada nos relatórios, possa ser muito maior dado que as ações contidas no Plano de Trabalho abarcam diversos pontos geográficos, buscando atingir várias localidades do país. Para comprovar essa inferência teríamos de utilizar os Planos Plurianuais 2008- 2011 e 2012- 2013, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais para uma análise mais pormenorizada. Como a análise desses instrumentos de planejamento foge do escopo deste trabalho, abaixo citaremos alguns dos montantes empregados pelas SPM e SEPPIR em algumas de suas ações para que possamos tirar alguma conclusão sobre o volume financeiro movimento pelo Programa por parte dessas organizações.

A título de ilustração, através do Programa Interagencial, a SPPIR segundo o relatório

---

<sup>42</sup> Valor considerando a taxa de câmbio do dia 24/04/2014.

de gestão de 2010<sup>43</sup>, realizou o Programa Brasil Quilombola que contou com R\$14.161.000,00 em dotação orçamentária para assegurar às comunidades remanescentes de quilombos a propriedade de suas terras, o desenvolvimento econômico sustentável, o acesso a infra-estrutura adequada para suas atividades, melhoria nas condições de vida, preservação do Patrimônio Cultural Material e Imaterial e capacidade para exercer controle efetivo sobre as políticas públicas que lhes são destinadas.

Por outro lado, a SPM contou R\$6.700.000,00 em dotação orçamentária em 2011 para promover a incorporação do enfoque de gênero na formulação de políticas e o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão em todas as esferas da administração pública, contemplando as diversidades existentes entre as mulheres<sup>44</sup>. Comparando o montante utilizado tanto pela SPPIR quanto pela SPM, somados correspondem a mais de duas vezes o montante empregado em todo o Programa pelas agências internacionais.

Por fim, cabe fazer aqui um breve relato das realizações do programa. Em um primeiro momento, o Programa Interagencial foi percebido como um espaço caracterizado pelo compromisso assumido por todas as agências participantes, seja no desenvolvimento de atividades conjuntas, seja nas reuniões com apresentação de novas propostas. A participação da SPM e da SEPPIR constituiu-se como essencial para o andamento do programa e em grande parte para o sucesso dos resultados atingidos. Em relação aos parceiros governamentais em caráter temporário, a observação feita foi que a interação de forma coordenada com as muitas agências foi mais fácil de serem executadas do que estabelecer relações paralelas com cada agência em separado, algo que acontece normalmente em outros programas.

Outra contribuição de caráter estrutural considerada pelos elaboradores dos relatórios como a principal evidência das interações foram às mudanças de caráter cultural e organizacional, algo que desde o início do programa poderia ter atrapalhado o andamento dos trabalhos se não fosse bem desenvolvido, ou seja, um pensamento em conjunto em relação à formulação, ao planejamento e a execução das atividades.

---

<sup>43</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. “Prestação de contas ordinária anual relatório de gestão do exercício de 2010”. Publicado em Março de 2011. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/relatorios-de-gestao/2010/Relatorio%20de%20Gestao%202010%20-%20SEPPIR%20-%20versao%2031.03.2011.pdf> acesso 04/04/2014.

<sup>44</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. “Prestação de contas ordinária anual relatório de gestão do exercício de 2011”. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/secretaria-executiva/coordenacao-geral-de-orcamento-e-gestao-interna/relatorio-de-gestao/rg-2011-final-tcu-ajustada.pdf> Acesso em 08/04/2014.

Segundo o relatório final<sup>45</sup>, ainda que não pudéssemos avaliar os *outputs* em termos de estabelecer ligações de causalidade entre os resultados auferidos pelo Programa Conjunto, algumas evidências permitiram que se fizesse uma análise acerca do desenvolvimento do Brasil em relação à promoção de gênero e igualdade étnico-racial, a partir da orientação pelos resultados almejados desde o planejamento do programa.

Em relação ao Resultado 1- Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e as dimensões raciais de políticas, programas e serviços públicos expandidos e aprimorados, o número de ações voltadas para este resultado superou as ações empregadas nos outros resultados, nesse sentido um dos pontos positivos ressaltados encontra-se na III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. O apoio financeiro do Programa Interagencial contribuiu para garantir a participação substantiva das mulheres indígenas nesse evento. Além disso, o Programa subsidiou o processo de relatoria da Conferência que contou com mais de 4.500 mulheres de todo país. O relatório afirma ainda que, a transversalidade trabalhada no Programa orientou as diretrizes do PPA 2012-2015 e possibilitou o emprego de novas metodologias para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de novos programas. Alguns indicadores mencionados no escopo do trabalho também foram selecionados pelo IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada para analisar a incorporação dos temas de gênero e raça nas políticas públicas<sup>46</sup>.

O Resultado 2 - Fortalecimento e integração das capacidades regionais na promoção da igualdade de gênero e raça, segundo o Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa fornece quatro indicadores quantitativos para verificar o grau de institucionalidade de gênero nos órgãos estaduais e municipais. No entanto, o relatório final é muito limitado quanto a este tipo de análise, mencionando que não houve alteração no indicador tanto nos Estados quanto nos Municípios. A maioria dos estados aderiu ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Já para os municípios, houve um acréscimo de 15% na adesão ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Para os idealizadores do Resultado 2 uma das maiores contribuições foi a criação de um grupo de trabalho sobre gênero e raça em um Consórcio de 15 municípios da região Leste do Estado do Rio de Janeiro. O ponto

---

<sup>45</sup> O “FINAL MDG-F JOINT PROGRAMME NARRATIVE REPORT” contém os principais detalhes do programa. Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account). Acesso em 08/04/2014

<sup>46</sup> Brasil. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_19\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf). Acesso em 25/04/2014.

Brasil. Quilombo das Américas. Articulação de Comunidades Afrorrurais. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/arquivos/livro-quilombo-das-americas>. Acesso em 25/04/2014.

ressaltado é que tal Grupo de Trabalho se formou durante a realização de uma das ações do UN- Habitat.

O resultado 3 - Fortalecimento da estrutura dos órgãos subnacionais existentes para políticas voltadas às mulheres e a promoção da igualdade racial; e encorajamento da criação de novos órgãos, teve como intenção a ampliação da participação igualitária, plural e multirracial nas tomadas de decisões dos diferentes órgãos existentes. Os indicadores mobilizados para analisar essa ampliação, segundo os relatórios, na esfera federal foi um aumento de 3%(por cento) em relação ao número de servidoras civis ativas. Já em relação a cargos comissionados no mesmo âmbito não houve alterações, assim como mulheres que ocupam cargos de escalões em grandes empresas no país. Em contraponto, no setor privado, os indicadores relatados demonstraram acréscimos de 19% no número de mulheres em cargos executivos e de 51% de afrodescendentes em cargos executivos. No entanto, para cargos de gerência, diminuiu em 22% o preenchimento destes cargos pela população afrodescendentes, mas que em compensação houve um aumento de 47% nos cargos de supervisão.<sup>47</sup>

Por fim, o Resultado 4 - Conteúdo na promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e em destaque nos meios de comunicação. De acordo com os monitoramentos realizados, o número de acessos ao site do Programa Interagencial aumentou significativamente, de 315 por dia em 2011 para 543 por dia em 2012. Porém, cabe ressaltar que o site encontra-se fora do ar desde 02/02/2014 até o momento<sup>48</sup>. Isso pode comprometer o acesso a informação de muitas outras pessoas, pois, muitas informações poderiam ser encontradas no sítio se o mesmo estivesse online.

Outro ponto reforçado no monitoramento é que, segundo o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, mesmo com as ações implementadas, na mídia tradicional ainda é difundida uma visão negativa e estereotipada das mulheres, afrodescendentes e indígenas. O relatório cita a dificuldade de mudanças da mídia em relação ao tema mesmo com os investimentos, reuniões e capacitações.

O presente capítulo se concentrou na descrição do Programa Interagencial de Promoção a Igualdade em Gênero, Raça e Etnia. Ao longo do texto foram identificados os pontos principais do programa tais como; os resultados almejados, suas metas e indicadores; o plano de trabalho com as principais ações, as organizações responsáveis, as ferramentas

---

<sup>47</sup> Estes dados foram extraídos do: MDF ACHIEVEMENT. “ Final mdg-f joint programme narrative report”.Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#m](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#m) 19/04/2014. Os indicadores não foram disponibilizados na página da ONU.

<sup>48</sup> Último acesso ao site <http://www.generoracaetnia.org.br/> em 30/04/2014 e até o presente momento o site estava offline.

utilizadas para consecução das atividades bem como os valores empregados pelas organizações internacionais; além do mesmo foi apresentado um quadro voltado ao aspecto administrativo-financeiro das agências contendo o orçamento aprovado para cada agência, o montante não utilizado e por tanto devolvido, além da taxa de entrega anual do recurso. Mais ao final do capítulo foram descritos as realizações do programa, para cada resultado identificando seus sucessos e seus insucessos.

No próximo capítulo buscaremos desenvolver algumas considerações entre a teoria verificada ao longo do capítulo um e dois e suas seções a partir do programa caracterizado neste capítulo.

#### **4 PROGRAMA INTERAGENCIAL E SUAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS REFERENCIAS TEÓRICAS UTILIZADAS.**

A diversidade de atores no processo de implementação do programa e, posteriormente das ações de promoção a igualdade de gênero, raça e etnia traduz a dupla complexidade existente desta janela temática sob uma perspectiva política. A primeira é encarada como um esforço no que diz respeito à quebra do paradigma vigente na sociedade em relação aos temas de gênero, raça e etnia, e a segunda com a ampliação dos canais participativos e de inclusão destes grupos no processo de implementação de tais políticas. Para lidar com essas complexidades, verificamos que os gestores do Programa utilizaram três definições essenciais para auxiliarem no sucesso e no alcance dos resultados, a saber; a Intersetorialidade, a Transversalidade e Interseccionalidade. Estas três definições nortearam a implementação do Programa.

Por Intersetorialidade entende-se as ações integradas<sup>49</sup> entre as instituições. Primeiramente, assume-se que uma entidade não conseguirá atender de forma eficaz as demandas sociais e nesse sentido, a articulação com outras instituições poderia maximizar as ações e tais políticas tornar-se-iam mais efetivas. Como consequência da Intersetorialidade, as possibilidades de criação de espaços de comunicação e a ampliação de instituições permitiriam maiores atuações e o atendimento das metas propostas. Em nosso estudo é muito claro como as organizações foram mobilizadas, segundo os relatórios é nítida a preocupação por inserir organizações que atuam na linha de frente como as ONG's e os próprios órgãos e instituições do poder executivo municipal, uma vez que a proximidade daqueles para com os cidadãos são muito próximas e por tanto, conhecem mais as peculiaridades e particularidades de determinada situação social.

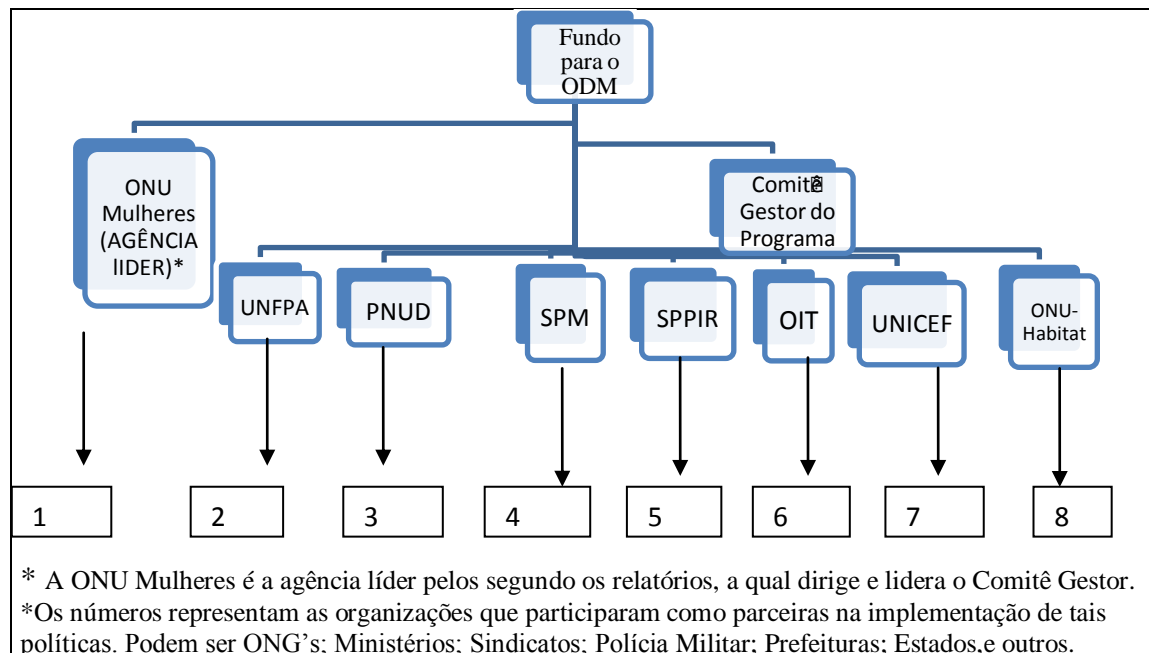
---

<sup>49</sup>HEILBORN, Maria Luiz; ARAÚJO, Leila; BARRETO, Andréia(2010)

A transversalidade sob a perspectiva de gênero raça e etnia é concebida como a incorporação de tais perspectivas nas políticas desenvolvidas pelo Estado em todas as áreas governamentais e ainda, que fazem frente ao combate a pobreza e as desigualdades existentes de uma forma em geral. Já a definição de Interseccionalidade, segundo Crenshaw (2002), citado por Piscitelli (2008), é entendida como a percepção das conseqüências da interação entre duas ou mais formas de subordinação tais como sexismo, racismo e/ou homofobia. Essa interação gera situações mais profundas de desigualdade e discriminação a determinados grupos. No quadro 2, inserimos algumas atividades que descrevem o objeto de ação da elaboração de subsídios para a inclusão do conceito e da abordagem de interseccionalidade de gênero,raça e etnia nas políticas públicas. Esta ação conforme foi observado envolveu o PNUD, a ONU-HABITAT, a ONU MULHERES, a SPM, a SEPPIR e a FUNAI.

Em relação aos arranjos, conforme ressaltamos na seção 1.2 deste trabalho, Van De Vem & Walker (*ibidem*), além de Miles & Snow (*ibidem*), citados por Barbosa e Medeiros(*ibidem*) elencaram uma série de visualizações possíveis em relação a configuração dos arranjos interorganizacionais. Retomando aquelas ideias e inserindo-as em nossa análise, no quadro abaixo podemos visualizar qual seria a melhor representação das instituições no Programa interagencial.

#### Quadro 4. Organograma do Programa Interagencial – Quadro operacional.



**Fonte:** Elaboração baseada nos autores citados Van de Vem, Miles & Snow e nos relatórios FIRST BIENNIAL REPORT 2010; PC GENERO - RELATORIO SEMESTRAL 2011-1; FIRST BIENNIAL REPORT 2010; e FINAL MDG-F JOINT PROGRAMME NARRATIVE REPORT<sup>50</sup>.

<sup>50</sup>Os relatórios contêm os detalhes das principais agências e parceiros envolvidos no programa. Disponível em [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account) acessado em 08/04/2014.

A figura do quadro acima representa a organização das instituições conforme leitura dos relatórios e as formas de atuações destacadas nos relatórios. Cabe ressaltar que todas as agências da ONU estavam subordinadas ao Comitê Gestor do Programa, exceto a ONU Mulheres, que além de compor o Comitê, também foi considerada a agência que dirigiu e liderou o Comitê. Dentre as atuações do Comitê Gestor podemos citar como uma das mais importantes a prerrogativa de convocar reuniões entre as agências nacionais e internacionais a cada mês com a finalidade de discutir as ações planejadas, ações executadas e definir diretrizes futuras. Não foram representadas no organograma o Comitê Diretivo Nacional, formado por representantes do Governo Brasileiro, do Governo Espanhol e pela Coordenação Residente do Sistema das Nações Unidas no Brasil, responsáveis pela supervisão e orientação estratégica do programa.

Seguindo as configurações apresentadas na seção 1.2 de Van De Vem & Walker (*ibidem*), o Programa pode ser caracterizado como uma rede interorganizacional, ou seja, existem relações recíprocas entre as agências, ainda que a ONU mulheres assuma um papel de Agência líder segundo os relatórios. O programa conta com a interferência do Comitê Gestor, que cuida da parte operacional do programa e é composta por todos os membros dos órgãos internacionais e nacionais do programa. Este Comitê Gestor, conforme já foi identificado no quadro, possui como principais atribuições a coordenação dos trabalhos, o compartilhamento de informações entre todos seus participantes, a identificação de demandas ao longo do processo de implementação e contribui para que decisões sejam tomadas no tempo certo, além de outras atividades.

Por outro lado, segundo as classificações apontadas por Miles & Snow (*ibidem*) também já citados na seção 1.2, podemos utilizar dois dos três modelos por eles apresentados. Em um primeiro momento, o melhor modelo para as interações é a denominada por aqueles autores como rede estável, uma vez que contamos com coordenações técnicas e centrais com características de integração vertical, porém, das agências internacionais e das duas secretárias brasileiras, SPM e SPPIR partindo para organizações parceiras, temos a presença, de uma rede dinâmica, pois existe uma coordenação central (figura das Agências centrais) e alianças temporárias.

Basicamente, cada Agência da ONU era responsável por implementar suas ações contidas no plano de trabalho, conforme demonstrado no quadro 2 com o intuito de atingir um dos quatro resultados contidos no quadro 1. Nesse sentido, com a interveniência ou não das agências internacionais (algumas das agências já atuavam no País, o que confere a elas maior conhecimento sobre organizações que possam contribuir no atendimento dos

resultados), as secretarias SPM e SPPIR acionavam os parceiros e, dessa forma, construíam acordos entre as organizações. O relatório final ressalta as contribuições entre as agências nacionais e internacionais no tópico “Programme Development Partners Joint Contribution”<sup>51</sup> quando afirma que “The main evidence of the interaction and joint contribution of the Programme development partners has to do with a cultural and organizational change, towards the end of the Programme it was commonly agreed that the PMC was jointly thinking, formulating, planning and implementing activities.”

Partindo para os incentivos citados por O’Toole (*ibidem*) e esboçados no tópico 1.3, o melhor modelo de explicação para este Programa é o que o autor denominou de interesse comum, dado que várias entidade/órgão/organização(s) coopera com outra entidade/órgão/organização na obtenção de um objeto geral, mas que, agindo dessa forma, também poderá realizar seus objetivos próprios. Os motivos pelos quais essa abordagem nos parece ser a mais apropriada pode ser encontrada nas seguintes explicações.

Quanto à primeira explicação, no lado das organizações internacionais, seguindo as teorias institucionalistas no campo das relações internacionais, o que orientaria as organizações no sentido de cooperarem com outras instituições estaria baseado na concepção dos *regimes*. Por regime entende-se como um conjunto de “princípios, normas e regras implícitas ou explícitas e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores.”<sup>52</sup> Nesse sentido, os regimes podem ser considerados como grandes “temas”. Estes temas são tão importantes que se inserem, por sua relevância no plano internacional, dessa forma, as organizações internacionais são orientadas pelos vários regimes. Em nosso caso, o Programa tratado neste trabalho, promoção a igualdade de gênero, raça e etnia pode ser alocado no tema de direitos humanos. Por tanto, os incentivos de se cooperar com o Estado Brasileiro permitiria não só o atendimento dos objetivos gerais, mas sim o seu propósito maior, as metas para o desenvolvimento do milênio.

Quanto à segunda, longe de esgotar a discussão sobre *regimes*, prosseguiremos com os motivos pelos quais o Brasil e suas secretarias de governo e órgãos públicos, ou não estatais possuem incentivos em cooperar com tais agências internacionais. Dado o caráter histórico de fragmentação institucional já citado neste trabalho, o Brasil e suas organizações têm incentivos para cooperar não somente por desejar alterar o *status quo* em relação à temática

<sup>51</sup> MDF ACHIEVEMENT. “ Final mdg-f joint programme narrative report”.Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#) acessado em: 01/03/2014

<sup>52</sup>Krasner(2012, p.94)



de gênero, raça e etnia no país, mas, também por absorver conhecimentos e buscar o fortalecimento de suas próprias instituições. Isso pode ser verificado na seção “III. GOOD PRACTICES AND LESSONS LEARNED. a. Key lessons learned and good practices that would facilitate future joint programme design and implementation.”<sup>53</sup> Segundo esta seção, no tópico sete é declarada a intenção de fortalecer as secretarias SPPIR e SPM como uma das prioridades do programa e para que isso fosse possível, foram realizadas trocas de conhecimentos e gestão compartilhada de boas práticas de tal forma que houvesse a ampliação das capacidades dessas organizações em desenvolver novas ferramentas, mecanismos de análise de contexto, enfim, processos que contribuem para o desenvolvimento institucional brasileiro nessa temática.

Prosseguindo nossa análise da implementação do Programa interagencial, também podemos visualizar muitas falhas e alguns pontos ressaltados como desafios para novos programas interagenciais<sup>54</sup>, a saber:

(1) Problemas administrativos: dada a complexidade do arranjo organizacional, aspectos relacionados aos repasses de recursos atrasaram determinadas ações, o que comprometeu a execução de certas atividades. Isso aconteceu principalmente entre as organizações da ONU, algo que foge do controle do Estado. Ainda no aspecto administrativo, outro ponto abordado foi à rotatividade de pessoal. Uma vez que o período é de 3 anos, o fator pessoal pesa muito sobre a execução das ações. Tanto a falta de pessoal, quanto a grande rotatividade podem emperrar o andamento do cronograma;

(2) Problemas de escopo do projeto: dada a amplitude do Programa e o quantitativo de planos de trabalho, ainda que os quatro resultados norteadores do Programa fossem claros, segundo os relatórios, em certos momentos perguntas triviais do tipo, o que se pretende alcançar com determinada ação? Qual o público prioritário – aqueles que necessitam da política ou aqueles que precisam se conscientizar de que tais diferenças existem na sociedade e a própria sociedade tem a responsabilidade de mudar sua concepção e fazer diferente? Quais os conteúdos devem ser abordados?

(3) Por fim, variáveis externas como as mudanças de lideranças políticas, tanto no âmbito federal, quanto no âmbito estadual afetaram o andamento da implementação do Programa nestas esferas, o que proporcionou um direcionamento estratégico para o âmbito municipal para minimizar esses impactos eleitorais.

---

<sup>53</sup> MDF ACHIEVEMENT. “ Final mdg-f joint programme narrative report”.2012,p.14.Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#)Acessado em 10/04/2014

<sup>54</sup> MDF ACHIEVEMENT.“ Final mdg-f joint programme narrative report”.2012, p.61.Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#p](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#p). Acesso em 10/04/2014

Feitas as considerações acerca do programa, em resumo, podemos pensar o Programa Interagencial de promoção em Gênero, Raça e Etnia em quatro perspectivas em relação à implementação.

A primeira diz respeito à formação da estrutura, ou seja, sua complexidade no que diz respeito ao processo de coordenação das agências participantes e as que por alguma razão entraram no curso da ação e, nesse sentido, verificar como elas se configuram segundo as unidades de comando, constatando padrões horizontais e/ou verticais de interação e áreas de atuação. Em uma segunda perspectiva é possível averiguar sob uma lente mais administrativa, encarada como uma visão de processos, ou seja, como gerenciar recursos, pessoas e as próprias relações de interdependências entre todos envolvidos.

Sob uma terceira perspectiva é interessante verificar a eficiência das ações coordenadas com os atores internacionais, já que os mesmos possuem *Know How* ao lidar com determinada temática. Por último, trazendo as instituições para o centro da análise, combater as falhas de sobreposição, ou as fragmentações conforme já citamos em seções anteriores nos permite verificar se o grau de coordenação entre as instituições permitiram a consecução de atuações conjuntas e se através delas, podemos verificar como está distribuído o poder político, a acomodações de interesses e o grau de envolvimento da sociedade nas ações deste programa.

Feitas às considerações acerca do Programa, baseadas nos aspectos teórico-analíticas, na próxima seção iremos concluir o trabalho retomando as ideias principais, além de citar as inovações que foram visualizadas ao longo do processo de coordenação e implementação da política.

## **5 CONCLUSÃO.**

Neste capítulo são apresentadas considerações e conclusões acerca da análise do Programa Interagencial de Promoção a Igualdade de Gênero, Raça e Etnia no que diz respeito aos seus aspectos mais relevantes e, principalmente, no que se refere ao aspecto da coordenação interagencial e a implementação de políticas públicas.

O trabalho envolveu aspectos de implementação de políticas, coordenação e cooperação entre agências internacionais, aspectos institucionais, arranjos interagenciais e particularidades de gênero, raça e etnia, desenvolvendo uma temática que há muito tempo, não se encontrava nas agendas dos nossos governantes. Também foi proposta uma análise das políticas de promoção a igualdade de gênero, raça e etnia partindo do entendimento da sua complexidade, tanto sob a perspectiva interna do programa quanto sob a externa,

caracterizada pela própria cultura da sociedade. Neste sentido, nosso objetivo foi propiciar novas percepções para, assim, propor elementos que possam auxiliar em análises futuras.

A partir das reflexões feitas, verificamos que a participação de muitos atores em um processo de implementação de políticas públicas pode, sim, ser compatível para o alcance dos objetivos e metas de determinada política. Ao contrário do que muitos autores afirmam sobre os custos incorridos de se estabelecer tal coordenação e até mesmo a cooperação entre instituições, conformar um arranjo com diferentes tipos de atores, seja eles internos ou externos ao próprio Estado, não inviabiliza *a priori* o sucesso de uma determinada política. Tal sucesso pode, de fato, ter custos elevados de superação de disputas de poder e problemas de coordenação, ou mesmo ser limitado sob tais condições, mas o caso aqui analisado apontou para sua viabilidade.

O resultado último dessa interação pode ser visualizado na forma como a intersetorialidade entre atores internacionais e nacionais podem contribuir no desenvolvimento de novas capacidades e no intercâmbio de boas práticas, no caso retratado isso nos pareceu bem claro quando as agências internacionais da ONU, cada uma com a sua especialidade, em conjunto com as Secretarias federais e os outros parceiros, confluíram para uma implementação adequada e eficaz do Programa Interagencial.

Como retratado ao longo das seções anteriores, é interessante notar que a coordenação entre instituições no Brasil se constituiu de forma desorganizada, sendo que, até as décadas de 80 e 90 as políticas públicas em sentido amplo foram marcadas pela fragmentação institucional, a exclusão da sociedade civil e pela centralização decisória e financeira sob responsabilidade dos órgãos da União. Após este período, novos formatos e arranjos institucionais começaram a ser desenvolvidos para desburocratizar os procedimentos e a hierarquização excessiva dos processos decisórios. Em nosso caso, especificamente, além da configuração dos arranjos, outros aspectos foram considerados, tais como a própria institucionalização destes temas - gênero, raça e etnia nos órgãos nacionais, além da transversalidade e da intersetorialidade, presentes em todas as atividades do programa.

Isso nos permite entender não somente o caráter funcional da política, mas também como as instituições podem inserir estas temáticas em seus interiores e canalizá-las para que posteriormente, possam externalizar tais valores em políticas públicas que possam alterar o *status quo* e fazer com que esses “novos valores” e perspectivas transbordem as percepções vigentes pelas vias institucionais que, a propósito, possuem um legado arraigado de conservadorismo.

Superada, ainda que momentaneamente, a inércia em relação aos padrões de

coordenação e cooperação entre instituições na consecução de políticas públicas, mais precisamente àquela relacionada aos temas de gênero, raça e etnia, as configurações identificadas parecem ter contornado obstáculos próprios de estruturas conservadoras e amparadas por valores históricos e culturais. A intenção foi demonstrar como as novas formas de cooperação e coordenação podem lidar com desafios desta natureza e demonstrar como esta *concertação* entre instituições é importante para enfrentá-los, ainda que algumas das ações, como aquelas utilizadas para atingir o setor midiático do país, tenham encontrado obstáculos, muito deles devido à “reflexividade institucional, caracterizado pela reprodução sistemática de informações transmitidas a população com o objetivo de reproduzir determinado sistema social.”<sup>55</sup>

A presença dos grupos temáticos, forças-tarefas e programas conjuntos, citados ao longo do texto, torna-se interessante não só porque aponta para novos mecanismos de ação e execução, mas porque permite o compartilhamento de ideias, de valores, de objetivos e, principalmente, pela intensificação e difusão do reconhecimento de direitos, de novas demandas, de outras singularidades e particularidades.

Trazendo para o caso estudado, o Programa Interagencial de Promoção a Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, considerado um programa conjunto conforme caracterizado nas seções acima foi importante para o Brasil não apenas porque auxiliou na implementação da política, mas porque no que se refere à cooperação entre as agências da ONU e as Secretárias do Brasil permitiu a transferência de saberes e possibilitou que cada uma atingisse a missão do trabalho em conjunto e ainda a sua própria missão institucional, ou seja, cada uma colaborou com o objeto geral - produzir e executar ações contidas no plano de trabalho juntamente com outras instituições, mas que, agindo dessa forma, também realizaram os objetivos almejados pela própria organização, aqueles para as quais se constituem como a razão de ser das instituições.

Por outro lado, a coordenação destas instituições, tanto entre as agências e as secretarias, como entre essas e as instituições parceiras fez com que a participação da sociedade e de instituições que estão próximas dos cidadãos contribuísse na execução das atividades e o desenvolvimento de novas soluções aos problemas identificados. Isso atendeu os interesses dos atores coordenadores principalmente porque, em contextos como o do Brasil, caracterizados por uma grande diversidade, disparidades regionais e as desigualdades sociais, a participação e o envolvimento de todos é imprescindível para que se alcance o que fosse previamente planejado, ainda que neste trabalho não tenhamos abordado os

---

<sup>55</sup>Rizzotto(2012,p.119)

desdobramentos das ações nos governos subnacionais, o que poderia apontar para dificuldades e novos elementos para análise.

Além dos principais beneficiários do programa, SPM e SEPPIR, outros beneficiários da implementação da política foram os profissionais da mídia – jornalismo e rádio, gestores públicos das diversas instituições envolvidas, organizações da sociedade civil e alguns governos municipais, principalmente Salvador - Bahia e a cidade do Rio de Janeiro. A principal contribuição do Programa foi à ampliação de oportunidades de participação proporcionada pelas instituições àquelas populações que sofrem algum tipo de discriminação, como os indígenas e a população quilombola, além das mulheres, nos fóruns, audiências e conferências, ou seja, a abertura de espaço com o objetivo de compartilhar experiências, dar voz as preocupações e anseios daqueles cidadãos e cidadãs, além de debater e questionar os padrões vigentes.

É importante destacar três saídas consideradas inovadoras pelos relatórios do programa, tais saídas corroboram um pouco do que foi dito no parágrafo anterior, a saber; 1) O Seminário sobre Racismo Institucional e Sexismo, realizado com o propósito de apoiar gestores/as das Políticas de Igualdade Racial e das Políticas para as Mulheres, na identificação, abordagem e enfrentamento do racismo e do sexismo institucional, isso em consonância com o Capítulo IX do II Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres<sup>56</sup> e da Política de Promoção de Igualdade Racial conforme decreto 4.886/2003<sup>57</sup>; 2) o trabalho baseado na desconstrução de estereótipos racistas, sexistas e etnocêntricas foi outro ponto ressaltado nas ações coordenadas; 3) e o desenvolvimento de aplicativos para smartphones, computadores e outros dispositivos digitais com conteúdos diversos, tais como: conteúdo digital da Lei Maria da Penha, o Guia de Gênero, Raça e Etnia, Estatuto de Igualdade Racial e o Guia de Orientações das Nações Unidas no Brasil para Denúncias de Discriminação Étnico-Racial (Denuncie a Discriminação)<sup>58</sup>. Esses resultados permitiram a continuação da atuação da Secretaria de Política para as Mulheres e da Secretaria de Políticas de Promoção e Igualdade Racial em novas atividades governamentais com atuações para superar as disparidades em relação ao gênero e as desigualdades étnico-raciais e contribuiu para combater as causas estruturais das desigualdades baseadas no reconhecimento de identidades.

<sup>56</sup> Secretaria de Políticas para as Mulheres. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM / Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2008. Disponível em: <http://spm.gov.br/pnpm/livreto-mulher.pdf> acessado em 25/04/2014

<sup>57</sup> Decreto Lei N° 4.886, de 20 de Novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR e dá outras providências.

<sup>58</sup> Todos os aplicativos estão disponíveis na loja virtual do Google. Disponíveis em <https://play.google.com/store/apps/developer?id=Programa+Interagencial> acessado em 01/05/2014

Um ponto ressaltado após a leitura dos relatórios é que, mesmo existindo uma coordenação entre as agências, presenciemos ainda a imperatividade do governo federal nas relações, algo caracterizado pelas formalizações através de decretos, portarias e contratos. Isso já era esperado, pois, ao longo das seções do capítulo introdutório percebemos que o desenho institucional, as regras e comportamentos, além do estilo burocrático caracterizado pelos resquícios de uma centralização decisória na União certamente influenciaria o modo como as ações seriam coordenadas, ainda que tal influência se desse de forma mínima. A intersetorialidade, mecanismo muito citado como elemento norteador do programa, aparentemente conseguiu se fazer presente quando observamos as ações contidas no escopo da política. No quadro 2 da seção 3 procuramos demonstrar a relação entre as instituições que atuam em diversos setores da sociedade, em diferentes áreas - saúde, educação, meio ambiente, assistência social - pertencentes a órgãos governamentais, não-governamentais e órgãos internacionais.

Após o encerramento do Programa foi assinado uma Carta de Intenções que visava dar continuidade as ações entre o governo brasileiro e a ONU em questões relacionadas a promoção da igualdade de gênero, raça e etnia. Esta Carta de Intenções possui como principal objetivo a geração de dados desagregados e com produção de indicadores específicos e sensíveis a sexo, raça, etnia, idade, níveis geográficos de exclusão e outras formas de discriminação. Somado a isso, também visa o fortalecimento institucional de organismos de gênero e raça e da sociedade civil brasileira em políticas públicas voltadas para esta temática.

Por fim, seguem considerações finais relativas a este estudo e à indicação de possíveis agendas de pesquisa. Considerando que a implementação é um processo que envolve a distribuição de competências, graus de discricionariedade na execução de determinadas ações, autonomia na alocação de recursos e outras, ao pensarmos em temas como gênero, raça e etnia, devemos considerar formatos e mecanismos de coordenação que possam ampliar a atuação dos gestores públicos, uma vez que as particularidades deste tema não envolvem apenas o atendimento das necessidades do público alvo, mas sim, algo intrínseco a nossa própria cultura e aos padrões vigentes de perpetuação da exclusão e da discriminação de grupos.

Como sugestão para próximas pesquisas, devemos considerar que antes de se implementar, devíamos trazer tanto aqueles que serão os beneficiados do programa quanto aqueles que não são, ou aqueles que não se consideram “discriminados”, pois, além de legitimar as ações por promover maior participação, buscar-se-ia demonstrar que os principais beneficiários de uma política, seja de gênero, raça, etnia, LGBT, e outros, não seriam somente

aqueles que iriam receber a política, mas aqueles que não receberiam a política.

Outro ponto seria a falta de conhecimento e até mesmo a falta de capacidade das instituições em lidar com o tema, que acabam lidando com o mesmo na hora de implementar tais políticas e isso, poderia não só trazer fracassos como políticas ineficazes. O Programa interagencial, na maioria dos projetos, conseguiu lidar com esta situação porque envolvia muitas instituições que conheciam e sabiam lidar com o problema, exceto no caso isolado, como foi aquele presenciado em questões voltadas para mídia, a ausência de órgãos no nível municipal e estadual fez com que o Organismo Internacional incumbido de realizar as atividades em conjunto com as SPM e SEPPIR não tivesse com quem dialogar nas instâncias mais próximas e dessa forma, tais ações não tiveram o efeito desejado.

Em relação processo de desempenho da implementação, ou seja, a efetividade da política em trabalhos conjuntos, mesmo que diante das observações aqui feitas, e ciente das limitações que elas carecem, seria interessante comparar outros programas conjuntos e até mesmo, a implementação de políticas feitas somente pelos representantes dos governos do Brasil, seja a nível federal, estadual e municipal. Esta discussão poderia lançar possíveis percursos e contribuições das coordenações interagenciais em planos estratégicos baseados em resultados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Dados Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. World Politics, Vol. 38, No. 1. (Oct., 1985), pp. 226-254.

BARBOSA, S. C. T.; MEDEIROS, J. J. Configuração de arranjos interorganizacionais e implementação de programas públicos. Cadernos EBAPE.BR, v. 3, 2005a.

BARBOSA, S. C. T.; MEDEIROS, J. J. Configuração de arranjos interorganizacionais e implementação de programas públicos. Cadernos EBAPE.BR, v. 3, 2005b.

BOBBIO, N. Direitos do Homem e Sociedade in A Era dos Direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Brasil. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral. Ministério das Relações Exteriores. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. 2ª ed. - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.

BRASIL. Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial..

Brazil Gender 1-12.pdf. Section I: Identification and JP Status Inter-agency Programme for the Promotion of Gender and Ethnic-Racial Equality. MDG ACHIEVEMENT FUND Semester: 1-12. Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#) acessado em 02/03/2014

COSTA, Bruno L. Diniz; Bronzo, Carla. “Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão”. In: Faria, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. Implementação de Políticas Públicas.

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC, 2004.



FARAH, Marta F. Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan. /Fev. 2001.

FARAH, Marta F. Gênero e políticas públicas. IN: *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril/2004, p.47 a 71.

FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas publicam: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol.18 numero 51 São Paulo Feb. 2003.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: O papel da coordenação em estruturas híbridas. IPEA. 1815. Rio de Janeiro, março de 2013.

FRASER, NANCY. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, Outubro 2002: 7-20.

FREY, Klaus. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*, 2000.

GOMES, N. L. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: **Educação antirracista** caminhos abertos pela Lei Federal 10639/2003. Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. - Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

GONTIJO, José Geraldo L.. “Coordenação, cooperação e políticas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação.”. In: Faria, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. *Implementação de Políticas Públicas*

Heilborn, Maria Luiza; Araújo, Leila; Barreto, Andreia. **GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM GÊNERO E RAÇA (GPP GeR)**.—In: Módulo 1. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

Heilborn, Maria Luiza; Araújo, Leila; Barreto, Andreia. **GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM GÊNERO E RAÇA (GPP GeR)**. Orgs. In: Módulo 5 – Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010

LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010. Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.

LIMA, Luciana L. “A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre”. In: Faria, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. Implementação de Políticas Públicas.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS. REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA V. 21, Nº 48: 101-110 DEZ. 2013.

LOPES, Dawisson Belém. A ONU entre o passado e o futuro: a política da autoridade. 1.ed. Curitiba: Appris, 2012.

MACHADO, José Ângelo. Gestão de Políticas Públicas. GPP – GeR. Texto de Apoio, Módulo V. 2010

MARTES, Ana Cristina Braga; ARRETCHE, Marta, MELO, Marcus; RIBEIRO, Paula Miranda . Programa de apoio à gestão social no Brasil. Subcomponente: Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação. Relatório Final. Campinas Julho de 1999.

MDG ACHIEVEMENT FUND. First biannual report 2010.pdf. “Section I: Identification and JP Status Inter-agency Programme for the Promotion of Gender and Ethnic-Racial Equality”. Semester: 1-10. Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#) acessado em 02/03/2014

MDG ACHIEVEMENT FUND. PC Genero e Racajul-dec 2010.pdf. “Inter-agency Programme for the Promotion of Gender and Ethnic-Racial Equality.” Semester: 2-10. Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#) acessado em 02/03/2014

MDG ACHIEVEMENT FUND. PC Genero - Relatorio Semestral 2011-1.pdf. “Section I: Identification and JP Status Inter-agency Programme for the Promotion of Gender and Ethnic-Racial Equality”. Semester: 1-11. Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#) acessado em 02/03/2014

MDG ACHIEVEMENT FUND. PC Genero Relatorio Semestral 2011 - 2.pdf. “Section I: Identification and JP Status Inter-agency Programme for the Promotion of Gender and Ethnic-Racial Equality”. Semester: 2-2011. Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#) acessado em 02/03/2014

MDG ACHIEVEMENT FUND.“ FINAL MDG-F JOINT PROGRAMME NARRATIVE REPORT”..Disponível em: [http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar\\_metric=account#](http://mptf.undp.org/factsheet/project/00067148?bar_metric=account#) acessado em 02/03/2014

MENICUCCI, Telma. A implementação da reforma sanitária : a formação de uma política . In:HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

MEYERS, Marcia K. e VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. Administração Pública Coletânea. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Administração Pública. 2010.

MONTAGNER, Paula;et al.. Diversidade e capacitação em escolas de governo: mesa-redonda de pesquisa-ação Escola de Governo - Brasil. 2. Diversidade – Brasil. Brasília: ENAP,2010.

MUNANGA, K. Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação-PENESB-RJ, em 5 nov. 2003.

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010.

O'TOOLE JÚNIOR. Laurence J. Relações Interorganizacionais no processo de implementação.Administração Pública Coletânea. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Administração Pública. 2010.

RADIN, Beryl A.. Os instrumentos da Gestão Intergovernamental.Administração Pública Coletânea. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Administração Pública. 2010.

PETRUCCELLI, José Luis. Raça, identidade, identificação: abordagem histórica conceitual. In: PETRUCCELLI, José Luis. SABOIA(org) Características Étnico-Raciais da População. Classificações e Identidades.2013

RIZZOTTO, C.C. Constituição histórica do poder na mídia no Brasil: o surgimento do quarto poder. In: Rev.Estud.Comun.,Curitiba,v.13,n.31, p.111-120, Maio/Ago.2012

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública.In: Enrique Saravia e Elisabete

Ferrarezi. Políticas públicas Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Universidade Estadual de Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2000.

SOUSA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUSA, Celina. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá M.M; PEREIRA, Gilberto C.(Org). Como anda Salvador e sua região metropolitana. Salvador: EDUFBA,2006.

THÉRET, Bruno. AS INSTITUIÇÕES ENTRE AS ESTRUTURAS E AS AÇÕES. LUA NOVA Nº 58- 2003.