

A Institucionalidade Da Temática Racial No Desafio Das Políticas Públicas Por Meio Do Plano Municipal De Promoção a Igualdade Racial na Cidade De São Paulo

The Racial Theme From Institutionalization on Challenge of Public Policy through Municipal Plan for the Promotion of Racial Equality in São Paulo City

Ingrid Cristine Rodrigues Nascimento¹

Resumo: Este artigo pretende analisar a institucionalização da temática racial nas políticas públicas tendo como objeto de estudo o Plano Municipal de Promoção a Igualdade Racial (PLAMPIR). O PLAMPIR, vinculado à Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP) por meio da Coordenadoria de Assuntos da População Negra (CONE), foi um documento que buscou alinhar de modo intersectorial os programas de combate ao racismo e ações afirmativas da CONE com as diretrizes e ações das secretarias municipais para a promoção da igualdade racial na cidade de São Paulo.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Igualdade Racial; Intersetorialidade; Étnico-racial.

Abstract: This article intends to analyse the institutionalization of racial themed issues and questions in public policies, taking as study object PLAMPIR - Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial (a municipal plan for the promotion of racial equality). PLAMPIR, linked to the Municipal Office of Participation and Partnership (SMPP) through CONE - Coordenadoria de Assuntos da População Negra, was a document that intended to align in a intersectoral way the programs of combat against racism and CONE's affirmative actions with the guidelines and actions of the Municipal Secretaries to promote racial equality in the city of São Paulo.

¹ Bacharel no curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). E-mail: ingrid.nascimento@usp.br.

Keywords: Public Policies; Racial Equality; Intersectoriality; Racial-ethinical.

1. Introdução

O processo de inserção da promoção da igualdade racial na agenda pública denotou uma ação de amadurecimento, tanto por parte do governo quanto da sociedade civil, longo e conflituoso. A discriminação e desigualdade racial permaneceram durante longo período recebendo um tratamento de omissão por parte do Estado na medida em que quando surge um reconhecimento a cerca da problemática os órgãos governamentais começam a desenvolver estratégias para seu enfrentamento. Assim nascem as políticas de ação afirmativa nas quais procuram combater e corrigir as desvantagens criadas e mantidas por uma estrutura social excludente de reprodução das distâncias socioeconômicas que separam brancos e negros. (SÃO PAULO, 2010)

Tais medidas especiais e temporárias têm sido tomadas pelo setor público com a finalidade de minimizar ou eliminar as desigualdades sociais historicamente construídas, seja no sentido de reparação ou prevenção. Dessa maneira, aos poucos se tornaram objeto de formulação e implementação de políticas públicas na promoção da igualdade racial tomando proporção de intersectorialidade ao depender de um processo de planejamento governamental que integra a questão étnico-racial nas demais políticas sociais.

O passo dado pelo governo federal em coordenar as diretrizes e ações por meio de planos para a sua formulação e implementação nos demais entes federativos fez com que o município de São Paulo reunisse um grupo de trabalho intersecretarial (GTI) para a elaboração do Plano Municipal de Promoção Igualdade Racial (PLAMPIR) no ano de 2010.

A metodologia utilizada neste artigo se pautou em um levantamento bibliográfico já existente sobre o assunto, além do documento oficial que descreve o processo de trabalho que elaborou o PLAMPIR de São Paulo. Ainda foi realizada uma conversa com o Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da

Universidade de São Paulo que participou junto com um grupo da universidade das mesas de discussões com função de facilitar a comunicação dos atores envolvidos.

O documento apresenta-se estruturado em quatro seções. A primeira desenvolve uma argumentação da inserção da temática racial na agenda governamental brasileira; a segunda aborda como ocorreram os acontecimentos para a elaboração do PLAMPIR; o terceiro sobre a estruturação dos eixos temáticos e objetivos estratégicos do PLAMPIR e o quarto sobre o enfrentamento do plano.

2. A temática racial na agenda governamental brasileira

É preciso que se note, neste passo, que as manifestações de preconceito e discriminação raciais (...) são expressões puras e simples de mecanismos que mantiveram, literalmente, o passado no presente, preservando a desigualdade racial ao estilo da que imperava no regime de castas. (FERNANDES, p. 122, 2007)

Em 11 de novembro de 1968, os chamados *Diários Associados* de Salvador publicaram uma carta aberta da escritora Rachel de Queiroz que se destinava ao Jarbas Passarinho, Ministro do Trabalho. A escritora se declarava perplexa por conta da denúncia feita pelos técnicos do Ministério de que haveria grande discriminação racial no mercado de trabalho brasileiro. Em uma parte da carta Queiroz declara as seguintes palavras:

Pois na verdade o que não se pode, Senhor Ministro, é pactuar com o crime, discutir com a discriminação, reconhecer a existência da discriminação (...) E eu digo mais: é preferível que continue a haver discriminação encoberta e ilegal, mesmo em larga escala, do que vê-la reconhecida oficialmente pelo governo – já que qualquer regulamentação importaria num reconhecimento (Queiroz 1968 apud FONSECA, 2009 , pg. 92).

Esta situação radical da escritora reflete uma concepção de pensamento que durante um longo período de tempo perdurou na elite da sociedade brasileira sobre a negação de reconhecer a existência formal da discriminação e o papel dos negros na sociedade apoiando a reprodução de parâmetros ideológicos em relação à questão racial durante o período militar.

Segundo Silvério (2002) a identidade do ser humano é parcialmente moldada a partir do reconhecimento ou falta deste, isto é, o modo como se é

representado pelos outros seres humanos pode afetar uma pessoa ou um grupo gerando impactos negativos. A ausência de reconhecimento ou o reconhecimento inadequado no caso da desigualdade racial pode ser uma das principais fontes de opressão.

O conceito de raça é explicado pelo autor da seguinte forma:

(...) a raça não é apenas algo a mais, isto é, algo que é adicionado, mas é, sim, parte integrante e constitutiva de nossas experiências cotidianas mais comuns. No Brasil, no entanto, existiu e existe uma tentativa de negar a importância da raça como fator gerador de desigualdades sociais por uma parcela significativa dos setores dominantes. Só muito recentemente têm chamado a atenção sobre a singularidade de nossas relações raciais. (SILVÉRIO, 2002. pg. 24)

O reconhecimento, de acordo com Fraser (2002), é uma questão de status social de modo que o não reconhecimento significa a ideia de subordinação social no que se refere a ser privado de participar como indivíduo igual no contexto social. Reparar uma injustiça requer uma política de reconhecimento no qual se objetiva superar tal subordinação fazendo com um membro legítimo da sociedade seja capaz de participar como igual. A presença do Estado no que se refere a não reconhecer as injustiças sociais enfrentadas pela população negra foi decisiva na transformação de uma sociedade livre fundada por uma profunda exclusão de alguns grupos. Desse modo, essa inadequação no tratamento da temática racial, em um primeiro momento, se deu a partir desse não reconhecimento da discriminação e desigualdades raciais no Brasil que se configurou como um fenômeno histórico constituindo-se em um enorme desafio para os governos atuais e para a sociedade de modo geral.

O crescente debate sobre o tema das desigualdades raciais no país e os avanços obtidos em benefício da população negra são resultados das conquistas do Movimento Negro, que vem a ser um dos movimentos sociais mais antigos do Brasil, desde meados do século XVI. Porém, ganha força a partir da década de 1980 junto ao processo de democratização no qual inclui a temática do racismo e discriminação como uma pauta do debate sobre democracia e igualdade. Segundo Jaccoud e Beghin:

Na realidade, e particularmente a partir da década de 1970, esse movimento denuncia com veemência a democracia racial como mito, segundo o qual a mestiçagem seria vocação peculiar brasileira; não existiriam conflitos raciais; a escravidão teria sido benigna; e, por fim, o desenvolvimento econômico haveria de desmanchar os resíduos do preconceito e do racismo e promover a inclusão da população negra. O Movimento Negro manifesta-se, pois, contra uma sociedade que oculta, esconde e legitima o estigma, o preconceito e a discriminação. No entanto, até os anos 1980 não houve espaço para que o Movimento Negro atuasse no âmbito do Estado. Estado que, historicamente, se tem mostrado refratário e hostil a qualquer ação que desmistifique a ideologia da democracia racial brasileira. Atitude semelhante é encontrada ainda nos sindicatos e nos partidos, para os quais a temática racial não é percebida, ao menos até os anos 1990, como relevante.” (JACCOUD & BEGHIN, 2002, pág. 12)

A Constituição Federal de 1988 inovou ao introduzir no texto normativo significativos avanços como: criminalização do racismo; criação da Fundação Cultural Palmares; o reconhecimento ao direito de posse da terra às comunidades quilombola; adoção de medidas em favor de grupos da população excluídos e discriminados em função do preconceito que os possibilite total participação em todas as áreas da vida em sociedade. Tais ações podem ser interpretadas como uma resposta às reivindicações do Movimento Negro e se caracterizam por uma forma de reconhecimento para garantir aos grupos discriminados o reconhecimento apropriado de seu valor histórico e cultural (Jaccoud & Beghin, 2002).

Até esse momento, as políticas públicas em relação à temática racial se configuraram na construção de ciclos viciosos de reprodução de desigualdades, sendo que a mudança de tal paradigma ocorreu na segunda metade da década de 1990 por meio do processo de transformação marcado pela reorganização do Movimento Negro e sua concomitante aproximação com o Estado brasileiro. É a partir deste momento que as reivindicações por ações mais concretas para o enfrentamento das desigualdades raciais começam a ser cobradas. A “Marcha Zumbi de Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” em 1995 e a Conferência de Durban em 2001, são eventos importantes na história brasileira que remontam a abertura de espaço de debate no que diz respeito à temática racial.

Acrescente a isso, no mesmo ano em que ocorre a Marcha é criada por decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra) associado ao Ministério da Justiça que se constitui com o intuito de propor ações de combate à discriminação racial. O GTI População Negra era formado por oito representantes da sociedade civil advindos do Movimento Negro e dez representantes governamentais. Nesse período ainda foi articulado pelas organizações sindicais de trabalhadores uma denúncia destinado à Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a existência no país de discriminação racial no mercado de trabalho. Essa denúncia fez com que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) atuasse por meio de um conjunto de medidas e ações voltadas para o enfrentamento dessa questão nas quais essas atitudes foram a causa de motivação da carta de Rachel de Queiroz destinado ao ministro do Trabalho. (LIMA, 2010)

Segundo Jaccoud e Beghin (2002), que analisam a intervenção governamental na temática racial entre 1995 e 2002, este foi um momento marcante para o debate no que se refere à temática racial por meio do qual se começou a evidenciar a situação social dos negros devido a produção de diagnósticos e implementação políticas públicas, significando um momento de construção de uma base para uma ação política. A análise de Guimarães (1996) sobre a questão racial brasileira na década de 1990 aponta que as reivindicações de caráter valorativo eram atendidas pelo Estado brasileiro, contudo sem enfrentar as desigualdades raciais na distribuição de renda e no acesso aos serviços públicos. Desse modo, não entrou agenda de governo o problema de promoção do acesso da população negra à estrutura de oportunidades, bens e serviços no país, até mesmo no momento em que ganhou destaque o debate sobre as desigualdades raciais e os processos discriminatórios.

Dessa maneira, pode-se dizer que ainda é incipiente a discussão brasileira sobre políticas públicas de ação afirmativa que durante várias décadas se limitou as entidades do movimento negro e a alguns espaços acadêmicos, tendo sido aberta a um público mais diversificado recentemente pelo governo (Guimarães, 1996). Essa ausência tem fatores anteriores diagnosticados, como a falta de

percepção da importância da temática e inexistência de sensibilidade para a questão, mas atualmente tem se percebido como um entrave o caráter centralizado cujo fato seria não pensar a temática racial como uma política pública a partir da intersetorialidade.

As políticas de ação afirmativa devem ser elaboradas de modo que ocorra uma articulação de maneira conjunta com os demais setores das políticas sociais. Dessa forma, a implementação de políticas públicas intersetoriais capazes de dar respostas mais eficientes frente ao grave quadro de desigualdades raciais existente em nossa sociedade, apresenta-se como uma exigência para a construção de um país com maior justiça social.

Outro ponto a ser combatido é o vínculo existente entre o racismo institucional e a política estatal. O conceito de racismo institucional amplia as possibilidades de compreensão sobre o tratamento desigual permitindo identificar um novo terreno de enfrentamento no acesso e atendimento de diferentes grupos raciais dentro das políticas públicas, abrindo novas frentes de combate ao preconceito e à discriminação, assim como novos instrumentos de promoção da igualdade racial. Sua abordagem permite com que se identifique o racismo não apenas pela sua declaração, mas pelas desvantagens que causa a determinados grupos. Nesse sentido, o racismo institucional se instaura no cotidiano organizacional, inclusive na implementação efetiva de políticas públicas (Silvério, 2002).

Segundo Abramo (2004), para enfrentar das dificuldades na consolidação na temática da desigualdade colocando a discriminação na agenda pública e no espaço de governo integrado se deve:

(...) incorporar os problemas (...) dos negros na agenda pública. Para isso, é muito importante estabelecer canais e mecanismos de diálogo entre diferentes atores. Esses problemas são de uma magnitude tal que a sua solução supõe o concurso de diferentes atores e criação de espaços de concertação social. Também é importante identificar adequadamente as melhores opções institucionais para promover a transversalização das dimensões de gênero e raça nas políticas públicas, que podem ser diferentes segundo os vários contextos em que se atua (Abramo, 2004, pg. 20).

O Plano Nacional de Promoção a Igualdades Racial (PLANPLIR) e a realização de conferências estaduais e municipais, reconhecidas pelos seus órgãos governamentais de promoção da igualdade racial, se tornaram uma forma de institucionalizar o tema em diferentes eixos e impulsionar algumas unidades da federação, em especial os municípios, a desenvolverem a elaboração de planos locais. Essas experiências recentes de planos tanto a nível nacional como subnacionais, de promoção da igualdade racial e a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial pelo Congresso Nacional em 2010, apontam para um novo foco de tentativa de consolidação das políticas de ação afirmativas étnico-raciais na agenda governamental. (SÃO PAULO, 2010)

Tabela 1 – Município de São Paulo: população total e negra por subprefeitura

Subprefeitura	População Total	População Negra*	% População Negra
Aricanduva	259.909	46.396	17,85 %
Butantã	377.091	103.187	27,36 %
Campo Limpo	553.362	221.975	40,11 %
Capela do Socorro	645.715	266.446	41,26 %
Casa	310.634	95.800	30,84 %
Cidade Ademar	392.331	164.157	41,84 %
Cidade Tiradentes	248.762	114.459	46,01 %
Ermelino Matarazzo	206.366	64.876	31,44 %
Freguesia do	406.617	137.492	33,81 %
Guaianases	283.162	137.759	48,65 %
Ipiranga	427.206	91.625	21,45 %
Itaim Paulista	387.670	178.172	45,96 %
Itaquera	508.088	179.835	35,39 %
Jabaquara	213.921	61.461	28,73 %
Lapa	259.743	29.926	11,52 %
M'Boi Mirim	527.140	239.467	45,43 %
Mooca	288.952	30.812	10,66 %
Parelheiros	139.922	62.529	44,69 %
Penha	475.265	119.766	25,20 %
Perus	143.317	52.098	36,35 %
Pinheiros	245.737	16.243	6,61 %
Pirituba	423.170	121.840	28,79 %
Santana/Tucuruvi	314.129	45.849	14,60 %
Santo Amaro	210.118	27.857	13,26 %
São Mateus	422.199	137.968	32,68 %
São Miguel	402.007	170.017	42,29 %
Sé	339.269	54.351	16,02 %
Tremembé/Jaçanã	272.610	78.714	28,87 %
Vila Maria/Vila	286.684	72.073	25,14 %
Vila Mariana	300.955	21.579	7,17 %
Vila	517.007	132.244	17,85 %
São Paulo	10.789.058	3.276.972	30,37%

Fonte: IBGE/Fundação Seade, ano de 2008.

* Os dados da população negra são referentes ao ano de 2004.

Box 1 - Indicadores sobre Desigualdade Racial no Município de São Paulo

Em 2008, a Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) da Prefeitura da Cidade de São Paulo, com o objetivo de medir a situação dos direitos humanos no município, desenvolveu o Sistema Intraurbano de Monitoramento dos Direitos Humanos (SIM), uma ferramenta de informação georreferenciada baseada em 32 indicadores que permitem avaliar de maneira múltipla alguns dos direitos inerentes à pessoa pela sua condição de dignidade humana.

Os indicadores do SIM estão subdivididos em cinco dimensões: socioeconômica, violência, criança e adolescente, mulher e negro. As duas primeiras referem-se a direitos que devem ser garantidos a população como um todo e as três últimas dizem respeito a direitos de determinados grupos populacionais que necessitam de uma atenção e/ou proteção especial.

A *Dimensão Negra* agrupa cinco indicadores construídos – exclusivamente – por critérios comparativos da população negra em relação à população não negra. Salienta-se que tal dimensão não se destina a mensurar as condições de vida, mas o grau de desigualdade racial, por local de moradia, aferidos por indicadores sobre renda e emprego, acesso à saúde, direitos da mulher e violência, quais sejam:

Indicador 1 – comparação entre o rendimento médio de negros e não negros, por local de moradia.

Indicador 2 – comparação entre as taxas de desemprego de negros e não negros, por local de moradia.

Indicador 3 – comparação das taxas de gravidez precoce de mães (de até 17 anos)

Indicador 4 – comparação dos percentuais de pré-natal insuficiente (menos de 7 consultas na gravidez) de mães negras e não negras, por local de moradia.

Indicador 5 – comparação das taxas de homicídio masculina, na faixa etária de 15 a 29 anos, de negros e não negros, por local de moradia.

A partir desses indicadores comparativos, o SIM apresenta uma *radiografia* das áreas (subprefeituras) na cidade de São Paulo onde há maior desigualdade racial entre negros e não negros (e não necessariamente melhores condições de vida para os negros). Em linhas gerais, o SIM demonstra que a disparidade inter-racial no município de São Paulo aumenta na mesma proporção em que sobem os indicadores socioeconômicos dos bairros/regiões, diminuindo a proporção de negros na população ali residentes.

Para a Região Metropolitana de São Paulo e o Estado de São Paulo, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) organiza os Indicadores de Desigualdade Racial (IDRs), desagregando os dados por cor/raça de pesquisas do IBGE e do SEADE. Os IDRs são construídos para homens brancos, mulheres brancas, homens negros e mulheres negras por reconhecer que esses diferentes grupos de indivíduos não usufruem igualmente as oportunidades que permeiam a sociedade e apresentam vulnerabilidades distintas. Em praticamente todas as áreas (renda, trabalho, condições de moradia, educação, saúde e acesso a serviços essenciais), os indicadores mostram que a população negra do Estado de São Paulo, tal como no Brasil, encontra-se em situação pior (ou de desvantagem).

Fonte: Relatório PLAMPIR – Sistema Interurbano de Monitoramento dos Direitos Humanos (SIM) da Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) da Prefeitura da Cidade de São Paulo. Disponível em <<http://www9.prefeitura.sp.gov.br/simdh/>>.

3. Antecedentes do PLAMPIR

A iniciativa para a elaboração do Plano Municipal De Promoção a Igualdade Racial (PLAMPIR) surgiu a partir da 2ª Conferência Municipal da Igualdade Racial (COMPIR) que foi realizada entre os dias 8 e 10 de maio no ano de 2009, pela Coordenadoria de Assuntos da População Negra (CONE) cujo tema era *Avanços, desafios e Perspectivas para a Construção de Políticas de Promoção da Igualdade Étnico Racial no Município de São Paulo*. O grupo da Articulação Política de Juventudes Negras fez parte do processo organizacional da II COMPIR nas comissões de organização e nas plenárias livres que ocorreram na Assembleia Legislativa de São Paulo. A conferência envolveu 509 (quinhentos e nove) participantes do poder público e da sociedade civil.

O plano, na época, estava vinculado à Secretaria de Participação e Parceria e à Coordenadoria de Assuntos da População Negra (CONE). Após a realização da COMPIR foi instituído um Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI) para a elaboração e monitoramento do PLAMPIR. Este grupo contou com representantes designados pela Prefeitura de São Paulo da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, da Secretaria Municipal de Cultura, da Secretaria Municipal de Educação, da Secretaria Municipal do Trabalho, da Secretaria Municipal de Saúde e do Conselho Municipal dos Direitos Humanos, representantes da SMPP, CONE e da sociedade civil.

No momento que foi constituído o grupo de trabalho intersecretorial o (GTI) o objetivo consistia em ter atores da máquina estatal das mais diversas secretarias que trabalhariam com políticas públicas representando as temáticas de igualdades, saúde, educação e assistência social. Contudo, não houve participação direta dos representantes do movimento negro de modo que havia pessoas da prefeitura e que também participavam de coletivos e do movimento negro. Essa representação era híbrida visto que eram representantes de uma secretaria como funcionário público e a sociedade civil.

Como desafio, o grupo teria de promover políticas públicas que visassem eliminar a discriminação do negro e outras etnias, assegurando condições de liberdade e de igualdade e participação nas atividades políticas e culturais, além de assegurar direitos universais que deveriam ser contemplados na esfera do trabalho, educação, saúde e desenvolvimento social.

A CONE realizou um seminário de planejamento estratégico nos dias 7 e 8 de dezembro de 2009 que contou com pesquisadores da temática racial e representantes de participação do movimento. Tal momento histórico foi de extrema importância para o futuro das políticas afirmativas na cidade de São Paulo e do movimento negro. O processo foi participativo e aberto na etapa da coleta de informações e levantamento de demanda da sociedade, ou seja, no momento em que ocorreu a COMPLIR e nos seminários nos quais havia uma representação de diversos coletivos e movimentos negros. Nesse seminário havia na plateia cerca de sessenta pessoas das mais diversas áreas da prefeitura e sociedade civil com uma participação mais representativa.

O objetivo do seminário foi tentar dar uma institucionalidade ao trabalhar chamando pessoas que tinham uma posição estratégica que daria certa legitimidade ao processo. Foi chamado o professor Ivair Augusto Alves dos Santos, da Secretaria de Direitos Humanos, professor Isidório Teles de Sousa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), professor Raimundo Jorge Nascimento de Jesus, da Universidade Federal do Pará (UFPA), além de um grupo formado por professores e alunos da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH – USP).

O primeiro dia do seminário o professor Ivair tratou da relação entre igualdade racial e direitos humanos. O Prof. Isidoro trouxe dados do IPEA sobre a desigualdade no Brasil por corte racial, em seguida o Prof. Raimundo discutiu políticas públicas de igualdade racial e a equipe de Fernando Coelho, professor da EACH – USP, foi responsável pela mediação do plano cuja discussão perfazia nos desafios para construção de políticas públicas intersetoriais. Isto é, sendo a igualdade racial uma política intersetorial, o grande desafio era entender como a CONE iria se articular para fazer com que essas demandas provenientes da conferência estivessem no plano e ganhassem capilaridade dentro das secretarias

para saírem do papel. O segundo dia do seminário foi utilizado para estruturação em dinâmicas internas para seleção de propostas e indicação de prioridades para o PLAMPIR.

Os resultados da 1ª etapa de elaboração do PLAMPIR geraram um relatório parcial em fevereiro de 2010 que sistematizou as ações definidas pela COMPIR em objetivos operacionais. Nos dias 23 e 24 março de 2010 ocorreu a 2ª etapa de elaboração do plano, baseada em um *workshop* de 16 horas no auditório da SMPP, com o intuito de revisar e alinhar esses objetivos os categorizando em eixos temáticos e concluindo o desenho do PLAMPIR.

Tabela 2 – Equipe de Trabalho do PLAMPIR

Integrantes do Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI), designados pela Portaria Municipal 1189, de setembro de 2009

Coordenadoria dos Assuntos da População Negra (CONE) Titular: Maria Aparecida de Laia; Suplente: Adriana de Lourdes Szmyhiel Ferreira.
Secretaria Especial dos Direitos Humanos (CMDH) Titular: Êster Fátima Vargem; Suplente: Célia Cristina Monteiro de Barros Whitaker.
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) Titular: Zilah Daijô Kuroki; Suplente: Maria José dos Santos Chaves.
Secretaria Municipal de Cultura (SMC) Titular: Aurélio Eduardo do Nascimento; Suplente: Adriana Carvalho Feijó.
Secretaria Municipal de Educação (SME) Titular: Elisabeth Fernandes de Sousa; Suplente: Rosa Maria Laquimia de Souza.
Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP) Titular: Paulo Sérgio de Oliveira e Costa; Suplente: Maria Aparecida de Laia.
Secretaria Municipal da Saúde (SMS) Titular: Maria Cristina Honório dos Santos; Suplente: Valdete Ferreira dos Santos.
Secretaria Municipal do Trabalho (SMET) Titular: Silvana dos Reis; Suplente: Claudete Dias Silva.
Representantes da Sociedade Civil e Conselho Gestor da CONE Titular: Deise Benedito; Suplente: Marcio Barbosa.

4. Estrutura do PLAMPIR

O PLAMPIR foi estruturado em cinco eixos temáticos: I) Novo Arranjo Constitucional, II) Educação e Cultura, III) Saúde, IV) Afirmação de Direitos e V)

Trabalho e Renda, que derivaram de dezenove objetivos estratégicos (OEs). Essa definição de eixos foi à mesma utilizada na COMPIR na qual havia mais de 550 demandas diversificadas, desde macroestratégicas até as pequenas questões operacionais. Em suma, era necessário organizar as demandas de modo que se convertessem em um processo de escolha simbólico e prioritário.

O primeiro eixo tratou de identificar a falha de empoderamento da CONE, como um canal institucional de caráter simbólico sendo um ator dentro do âmbito governamental que se fortalecida na medida que se coordenava para fora da sociedade civil, visto que tinha dificuldade de se coordena para dentro. Para Coelho, o seu ponto forte estava nessa “visão de fora” que representava simbolicamente o espaço da defesa do movimento negro e combate ao racismo dentro da prefeitura, porém apresentava uma limitação no aspecto de “visão de dentro” do ponto de vista transversal em dialogar com as outras secretarias. A CONE institucionalmente era muito pequena com uma debilidade de empoderamento e, sendo assim, a burocracia acabava “passando por cima”.

Além disso, certos objetivos setoriais dependiam de um novo arranjo institucional que foi derivado dos debates que ocorrera na conferência e que elegidos pelo GTI. Para trata dessa questão o primeiro eixo estava dividido em cinco OEs nos quais propunham à administração local criar a Secretaria Municipal da Igualdade Racial justamente para gerar um empoderamento da questão étnico-racial. Outros pontos passavam pela capacitação dos servidores públicos municipais, fortalecimento do GTI, estratégias de comunicação e ampliação dos centros de referência em direitos humanos.

O eixo da educação se pautou por dois OEs, no qual estava relacionado com a implementação da lei federal n 10.639 de 2003 que regula a obrigatoriedade do ensino da História e Cultura Afrobrasileiras nas escolas da rede pública municipal. Além de formular e implementar políticas de combate a discriminação e valorização a diversidade cultural dentro das escolas.

O terceiro eixo da saúde tratou de três OEs possuindo foco no incentivo às campanhas na prevenção e tratamento de doenças que têm maior impacto nos segmentos étnicos raciais. Também fazia parte desse eixo a criação de uma política

municipal de atenção integral a saúde da população negra além de informar, orientar e garantir o acesso a comunidades indígenas, imigrantes refugiados ciganos e LGBT aos programas do Sistema Único de Saúde (SUS).

O quarto eixo de ampliação e a formação de direitos contou com quatro OEs, que formavam um conjunto em busca de aprimorar os indicadores municipais e diagnósticos; elaborar e implementar políticas públicas relativa a acampamentos ciganos e seu reconhecimento; criação de um evento de combate ao extermínio da juventude negra; desenvolvimento de projetos para a garantia do tratamento igual entre os cidadãos e ampliação dos direitos humanos do município com disseminação da legislação e valorização de ações que respeitem a diversidade étnico-racial.

Por último, o quinto eixo de Trabalho e Renda continha quatro OEs que definiam: impulsionar cursos e oficinas profissionalizantes; estimular o desenvolvimento de projetos que promovessem a valorização da diversidade; combate ao racismo institucional e criação de cotas para afrodescendentes e indígenas no quadro de funcionários da administração municipal.

Figura 1 – *Design* do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial



Fonte: Elaboração da autora.

O conceito principal utilizado no processo de construção do Plano foi o triângulo de governo no qual se precisava definir se os atores envolvidos desejavam elaborar um projeto pensado no ponto de vista ideal, isto é, sem levar em conta a governabilidade e capacidade técnica de modo que seria usado como instrumento de conflito aberto. Ou por outro lado, se objetivavam realizar o planejamento de um projeto factício que levasse em conta a governabilidade e capacidade técnica de modo que o avanço aconteceria dentro daquilo que se era possível, baseada em uma tradição incremental. O GTI entrou em conflito e a discussão se pautou nessa escolha entre planejamento ideal como instrumento de conflito que buscasse alteração do *status quo* ou planejamento mais factível pensando na governabilidade e capacidade técnica. No final, o PLAMPIR foi um documento que levou em conta o triângulo de governo.

Apesar de toda a articulação para elaboração do PLAMPIR, o plano acabou não sendo sancionado pelo então prefeito na época, Gilberto Kassab. O legado deixado pelo PLAMPIR foi uma carta simbólica de intenções sem descer a um nível operacional nos quais um dos motivos teria sido decorrente das regras de alternância de poder e ideológica de uma gestão mais fechada que não estava tão próxima dos movimentos sociais.

Visto que a temática racial dependia da base do movimento sendo este inclusive o fato do plano ficar somente no relatório e não ter sido empoderado. Naquele momento da gestão Kassab se percebia que apesar de ter ocorrido a conferência, era um momento em que a prefeitura estava mais distante da base dos movimentos sociais.

Considerações Finais

A persistência e o agravamento dos altos índices de desigualdade racial remontam um processo histórico de exclusão da população que está ligada a questão da discriminação e desigualdades raciais. Essa perpetuação ao longo das décadas evidencia a manutenção de um processo ativo de discriminação em razão da cor que opera em diferentes aspectos da vida social, de modo que a reprodução

por meio da exclusão e submissão remonta mecanismos tradicionais de legitimação dos procedimentos discriminatórios. A entrada na temática racial na agenda governamental foi um passo importante, embora ainda pequeno, no que diz respeito a implementação de algumas medidas de valorização à população negra e de promoção de igualdade de oportunidade por meio do reconhecimento de sua existência.

A entrada da questão racial na agenda governamental brasileira foi resultado de diversas transformações que vêm reformulando a forma com que o Estado age em relação às questões étnico-raciais. A passagem de uma “não questão” para um problema denota o reconhecimento da persistência de mecanismos produtores de desigualdades em diferentes contextos. Tais transformações estão associadas a mudanças de caráter estrutural e às formas de enfrentamento das desigualdades devido a políticas de inclusão social. Os encaminhamentos dessa problemática propostos por meio da elaboração dos planos municipais, estaduais e federais denotam uma tentativa, a partir do diagnóstico do território em questão, de tomar um direcionamento sobre as demandas da população a fim de se chegar a uma situação futura desejada.

Apesar de todos os esforços para a elaboração do PLAMPIR este não conseguiu ter sido empoderado politicamente, porém a sua elaboração foi um marco simbólico de inovação do campo de políticas intersetoriais no que diz respeito à temática racial. O diálogo do poder público e a sociedade civil em torno da questão étnico-racial nas políticas públicas integradas pela mobilização de órgãos governamentais, a articulação dos movimentos sociais para consolidar a promoção da igualdade racial na agenda público e as demandas da sociedade civil ouvidas e legitimadas pela COMPIR, foram essenciais para a elaboração do PLAMPIR. Abramo (2004) defende que quando se trata de política pública, todos os atores envolvidos devem estar em constante diálogo com os gestores públicos. Desse modo, é importante existir um fortalecimento das capacidades institucionais dos atores para que traduzir ideias e demandas em programas e políticas de ação concretas. Além de usar uma abordagem setorial que pactue verticalmente os planos da união, estados e municípios e promova a cooperação intersetorial.

A velocidade e a abrangência de ações empreendidas até o momento ainda estão longe de uma situação desejada. As distâncias sociais entre negros e brancos e reprodução de padrões de discriminação constituem-se como inaceitáveis, de modo que enfrentá-las remete um grande desafio no campo das políticas públicas. Essas políticas destinadas à população negra com intuito de diminuição das desigualdades raciais devem ser alvo de investigação na medida em que políticas sociais mais amplas têm contribuído para seu enfrentamento verificando qual o seu grau aderência das políticas voltadas para as populações socialmente desfavorecidas à diminuição da desigualdade racial.

Em suma, apesar de o PLAMPIR ter ficado somente no relatório deve-se fazer uma avaliação para analisar o quanto as políticas de promoção à igualdade racial avançaram após esse período, visto que a CONE deu origem a Secretaria Municipal de Igualdade Racial demonstrando que foi deixado um legado. O que resta saber é se esses avanços, de fato, realizaram impactos na transformação da realidade.

Referências

ABRAMO, Laís. (2004). Perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas. Nota técnica IPEA, Brasília. Disponível em:< http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt_25e.pdf> Acesso em 10 de junho de 2015.

COELHO, Fernando de Souza. PLAMPIR e CONE. Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, no dia 19 de abril de 2015. Entrevista gravada e transcrita.

FERNANDES, Florestan (2007). O negro no mundo dos brancos, 2ª Ed. Editora: Global Gaia.

FONSECA, Dagoberto José. *Políticas Públicas e Ações Afirmativas: Consciência em Debate*. São Paulo, Selo Negro - 2009, pg. 92.

FRASER, "A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2002, nº 63, pp. 7-20. Disponível em:<

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000142&pid=S0101-3300201000020000500028&lng=en> Acesso em 5 de outubro de 2015.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo (1996). Políticas Públicas para a ascensão dos negros no Brasil: argumentando pela ação afirmativa. Texto preparado para XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú. Disponível em:<

http://afrolatinos.palmares.gov.br/_temp/sites/000/6/download/biblioteca/arquivos/Políticas%20Publicas_Antonio%20Guimaraes.pdf> Acesso em 4 de junho de 2015.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN Nathalie. Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da ação governamental. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <http://200.18.45.28/sites/afirme/docs/leitura-extra/div03.pdf>> Acesso em 5 de outubro de 2015.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2010, n.87, pp. 77-95. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002010000200005&script=sci_arttext > Acesso em 5 de outubro de 2015.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo. PLAMPIR - Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial, SP, 2010.

SILVÉRIO, Valter Roberto (2002). Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. Cadernos de Pesquisa, n. 117, p. 219-246. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15560>>. Acesso em 22 de junho de 2015.

Recebido em: 26/07/2015
Aprovado em: 01/10/2015