



María Áurea Valerdi González y
Juan Antonio Rodríguez González

*La importancia del capital humano en
momentos de crisis (COVID-19). Industria de
la Curtiduría en León, México*

Ludmila Ribeiro y Bráulio Alves
Figueiredo da Silva

*¿Quién está seguro en casa? Riesgos
asociados al hogar en la pandemia de
Covid-19*

Maria José De Rezende

*A abordagem territorial dos relatórios
regionais do desenvolvimento humano lida
à luz da sociologia latino-americana*

Carlos Augusto Sant'Anna
Guimarães

*Formación de la agenda de la política
de igualdad racial en municipalidades
brasileñas en perspectiva comparada*

Graciela Mingo, Teresa Luque,
Valeria Rodrigo y César Sione

*Los empleados del comercio minorista en el
Gran Paraná. Identidades, características y
sentidos otorgados*

Gabriel Otero y Román Mejía

*Análisis de la evolución de la economía
popular y solidaria a través de las
modificaciones en su marco regulatorio*

Araceli Mondragón González

*Memoria y función utópica como claves de
interpretación en los estudios sociales*

Howard Richards

*The current crisis of humans from a spiritual
and scientific perspective*

REVISTA CENTRAL DE SOCIOLOGÍA

Director Revista Central de Sociología

Dr. Emilio Torres Rojas

Editores Revista Central de Sociología

Dr. Nicolás Gómez Nuñez

Mag. Rodrigo Larraín Contador

Comité Editorial Revista Central de Sociología

Dr. Darío Rodríguez Mansilla
Universidad Diego Portales

Dr. Diego Pereyra
Universidad de Buenos Aires

Dra. Nélide Cervone
Universidad de Buenos Aires

Dr. Fabio Engelmann,
Universidade Federal do Rio Grando do Sul

Dr (c) Luis Gajardo Ibáñez
Universidad Central de Chile

Dr. Domingo Garcia-Garza
CESSP Centro Europeo de Sociología y
Ciencias Políticas

Consejo de Evaluadores

Dra. Svenska Arensburg Castelli
Universidad de Chile

Dr. Marcelo Martínez Keim
Universidad de Santiago de Chile

Dr. Luis Campos Medina
Universidad de Chile

Dr. Odín Ávila Rojas
Universidad del Cauca

Mg. Edison Otero Bello
Universidad Central de Chile

Dr. Fabien Le Bonniec
Universidad Católica de Temuco

Dr. (c) Sebastián Moller Zamorano
Universidad Católica De Lovaina

Dr. Salvador Millaleo Hernández
Universidad de Chile

Dr. Manuel Gárate Chateau
Universidad Diego Portales

Dr. Juan Carlos Oyadel
Universidad Nacional Andrés Bello

Dra. Jeanne Hersant
Universidad Nacional Andrés Bello

Dr. (c) Javier Ugarte Reyes
FLACSO-Argentina

Dr. (c) Mag. Daniel Palacios Muñoz
Universidad Alberto Hurtado

Revista Central de Sociología. N°11 - diciembre 2020

ISSN 0718-4379 versión impresa; ISSN 2735-7058 versión en línea.

Edita: Sociología de la Facultad de Educación y Ciencias Sociales. Universidad Central de Chile

Correspondencia: Lord Cochrane # 414, Torre A 2° Piso / Santiago - Chile

Teléfono (56) 2-5826513 / Fax (56) 2-582 6508 / E-Mail: etorres@ucentral.cl

www.centraledesociologia.cl

Diseño: Patricio Castillo Romero

SUMARIO

5 Presentación

Artículos

9 La importancia del capital humano en momentos de crisis (COVID-19). Industria de la Curtiduría en León, México

The importance of human capital in times of crisis (COVID-19). Tannery Industry in León, Mexico

María Áurea Valerdi González y Juan Antonio Rodríguez González

29 ¿Quién está seguro en casa? Riesgos asociados al hogar en la pandemia de Covid-19

Who is safe at home? Risks associated to home in the pandemic

Ludmila Ribeiro y Bráulio Alves Figueiredo da Silva

47 A abordagem territorial dos relatórios regionais do desenvolvimento humano lida à luz da sociologia latino-americana

El enfoque territorial de los informes regionales de desarrollo humano se ve a la luz de la sociología latinoamericana

The territorial approach to regional human development reports is viewed in the light of Latin American sociology

Maria José De Rezende

77 Formación de la agenda de la política de igualdad racial en municipalidades brasileñas en perspectiva comparada

Agenda-building of the racial equality municipal policies in brazilian municipalities in a comparative perspective

A formação da agenda da política de igualdade racial em municipalidades brasileiras em perspectiva comparada

Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães

104 Los empleados del comercio minorista en el Gran Paraná. Identidades, características y sentidos otorgados

Employees of the retail trade in Greater Paraná. Identities, characteristics and meanings granted

Graciela Mingo, Teresa Luque , Valeria Rodrigo y César Sione

- 128 Análisis de la evolución de la economía popular y solidaria a través de las modificaciones en su marco regulatorio

The popular and solidarity economy: analysis of the regulatory framework and its implications

Gabriel Otero y Román Mejía

Ensayos

- 150 Memoria y función utópica como claves de interpretación en los estudios sociales

Memory and utopian function as interpretation keys in social studies

Araceli Mondragón González

- 168 The current crisis of humans from a spiritual and scientific perspective

La crisis actual del ser humano desde una perspectiva espiritual y científica

Howard Richards

Reseñas de Libros

- 188 Hugo Mercier. Not Born Yesterday. The Science Of Who We Trust And What We Believe.

Por Edison Otero Bello

Formación de la agenda de la política de igualdad racial en municipalidades brasileñas en perspectiva comparada

Agenda-building of the racial equality municipal policies in brazilian municipalities in a comparative perspective

A formação da agenda da política de igualdade racial em municipalidades brasileiras em perspectiva comparada

Fecha de recepción: 16 de noviembre de 2020 / Fecha de aprobación: 16 diciembre de 2020

Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães¹

Resumen

Las políticas orientadas a cuestiones raciales abarcan múltiples dimensiones, lo que implica el reconocimiento de la intersección de las desigualdades, requiriendo un enfoque intersectorial y una gestión transversal, al mismo tiempo en que se exponen las barreras institucionales, políticas y burocráticas a su logro. En este trabajo, a través de un enfoque comparativo y multimodal, con uso de entrevistas con gestores y ex gestores de las agencias de promoción de igualdad racial, activistas del Movimiento Negro, análisis de documentos y cobertura de prensa, examino los procesos de creación de agencias gubernamentales y de institucionalización de la política de igualdad racial en tres capitales brasileñas: Belo Horizonte, Minas Gerais; Recife, Pernambuco; y Salvador, Bahia. Los datos sugieren que la variación en los resultados se relaciona positivamente con el poder de agencia del Movimiento Negro a nivel local. El éxito de ese tipo de política requiere modificaciones en el nivel más profundo de creencias y valores de los actores.

Palabras clave: Formación de la agenda, transversalidad, igualdad racial, gestión municipal.

¹ Fundación Joaquim Nabuco (Fundaj), Recife, Pernambuco, Brasil.
Correo electrónico: carlos.santanna@fundaj.gov.br

Abstract

Policies that focus on the issues of race span multiple dimensions, which implies recognizing the intersection of inequalities, requires an intersectoral approach, and transversal management, while institutional, political and bureaucratic barriers are erected to prevent their establishment. In this research, I analyze the creation processes of government agencies, and the institutionalization of racial equality policies in three Brazilian state capitals. The data suggests that the variation in the results is positively associated to the Black Movement's power of agency at a local level. The success of this type of policy requires alterations at the deepest level of the actors' beliefs and values.

Keywords: Agenda-building, transversality, racial equality, municipal management.

Resumo

Políticas direcionadas para questões de raça abarcam múltiplas dimensões, o que implica reconhecer a interseção das desigualdades, exigindo uma abordagem intersectorial e uma gestão transversal, ao mesmo tempo em que expõem barreiras institucionais, políticas e burocráticas à sua consecução. Neste trabalho, numa abordagem comparativa e multimodal, com uso de entrevistas com gestores e ex-gestores das agências de promoção da igualdade racial, militantes do Movimento Negro, análise de documentos e cobertura da imprensa, examino os processos de criação de agências governamentais e de institucionalização da política de igualdade racial em três capitais brasileiras: Belo Horizonte, MG; Recife, PE e Salvador, BA. Os dados sugerem que, a variação nos resultados está associada positivamente ao poder de agência do Movimento Negro no nível local. O êxito desse tipo de política exige modificações no nível mais profundo de crenças e valores dos atores.

Palavras-chave: agendamento, contexto, transversalidade, intersectorialidade gestão municipal.

Introducción

El 20 de noviembre de 1995, más de 30 mil personas, bajo la bandera del Movimiento Negro (MN), marcharon por las calles de Brasilia para reclamar no solo declaraciones de solidaridad o mensajes condenatorios del racismo, pero, sobre todo, políticas públicas de valorización de la población negra – Marcha Zumbi dos Palmares contra el Racismo, por la Ciudadanía y por la Vida. En aquel día, en un acto simbólico, pero muy significativo, el presidente Fernando Henrique Cardoso, después de recibir a los líderes negros, dijo que el Estado y la sociedad brasileña eran racistas. Por primera vez, un presidente reconocía la existencia del racismo en el país. En la ocasión, firmó el decreto que creó el Grupo de Trabajo Interministerial para la Valorización de la Población Negra (GTI).² Ese año marcó una inflexión en la “política racial” brasileña. La declaración presidencial y la formación del GTI fueron cambios significativos en relación a los gobiernos anteriores desde la redemocratización del país. La primera en razón de su valor simbólico. La segunda, aunque incipiente e institucionalmente inconsistente, señalaba que la política racial brasileña ya no era heteronómica; el Movimiento Negro se convertía en un interlocutor legítimo.

Inmediatamente después que se realizó la 3ª Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, en adelante 3ª CMR, convocada por la Organización de las Naciones Unidas en 2001, en Durban, Sudáfrica, se aprobó la primera ley relacionada con reservar posiciones para negros en la educación superior, en universidades estatales del Rio de Janeiro, sorprendiendo tanto el Movimiento Negro como el resto de la sociedad civil brasileña. Sin embargo, antes, en 1998, el Gobierno Municipal de Belo Horizonte había creado la Secretaría Municipal de Asuntos de la Comunidad Negra (SMACON), la primera agencia municipal dedicada al tema. Anteriormente, se habían implementado algunas iniciativas en gobiernos estatales específicos, pero esas fueron inmediatamente desmanteladas en las siguientes gestiones (Hanchard, 2001).³

Este artículo está basado en parte de tesis doctoral, planteada a fines de 2018, en la Universidade Estadual de Campinas.⁴ Aquí, analizo las interacciones entre el Movimiento Negro y el aparato estatal a nivel municipal, específicamente, la creación de agencias gubernamentales y la institucionalización de la política de igualdad racial desde una perspectiva histórico-comparada, en tres capitales brasileñas: Belo Horizonte, Minas Gerais, Recife, Pernambuco, y Salvador, Bahia, en el período de 1995 a 2015. Este trabajo busca responder la siguiente cuestión: ¿Cuáles son los factores que explican las diferencias municipales en la ejecución de la política de promoción de igualdad racial, en Brasil?

2 Cfr. Rodrigues (2014); Rios (2012), Telles (2003).

3 En 1984, el gobierno del Estado de São Paulo creó el Consejo de Participación y Desarrollo de la Comunidad Negra (Santos, 2006). En la década de 1990, el gobierno estatal de Río de Janeiro instituyó la Secretaría Extraordinaria de Defensa y Promoción de las Poblaciones Negras (Motta; Santos, 1997).

4 V. Guimarães (2018). Agradezco a Cloves Oliveira por su atenta lectura de una primera versión de este texto. Sus sugerencias produjeron un mejor resultado final. Posibles errores y omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

La hipótesis que orienta la investigación es que la formulación e implementación de políticas de promoción de igualdad racial a nivel local ocurren de manera territorialmente desigual, debido a la estructura federalista, desarticulada, decurrente de la actuación descoordinada de las organizaciones del Movimiento Negro en las diferentes áreas de actuación, combinada con la dinámica interna de cada política sectorial.

El esfuerzo analítico desarrollado en este instrumento está basado en la Teoría del Proceso Político (TPP) combinada con la concepción de repertorio de interacción Estado-sociedad y con la Advocacy Coalition Framework.

Metodología

Este es un estudio observacional basado en una perspectiva histórico-comparativa de tipo small-n, en el que procedo a un análisis intercasos, empleando la técnica de narrativa causal. El análisis tomó como contexto empírico el proceso de formación de la agenda e institucionalización de la política de promoción de igualdad racial en tres capitales brasileñas. Para identificar las condiciones necesarias y suficientes para la ocurrencia del resultado de interés, utilicé el método de la diferencia indirecto de John Stuart Mill.

Stuart Mill ha formulado los clásicos métodos comparativos: concordancia o similitud, diferencia y diferencia indirecto.⁵ Los dos primeros son bastante estrictos con respecto al control de los factores de la casualidad, mientras el método de la diferencia indirecto se presenta como su variante menos rígida (Perissinotto, 2013). De hecho, el tercer método es un ajuste del método de la diferencia aplicado a diseños de investigación en los cuales el control de los factores causales es más tenue, como en el estudio de políticas públicas y actuación de movimientos sociales. El investigador compara los casos positivos con los casos negativos, tal como existen en la vida social.

Los casos se eligieron en razón de la posibilidad de observación de los elementos causales que produjeron el efecto (cambio institucional), dada la existencia de variaciones en los resultados entre casos. De esa manera, uno de los criterios adoptados fue la existencia de agencias municipales de promoción de igualdad racial. Otro criterio es el hecho de que en Recife (2004) y Salvador (2005) los respectivos gobiernos municipales han implementado el Programa de Lucha contra el Racismo Institucional (PCRI), en asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Department for International Development (DFID), organismo del gobierno británico para el desarrollo internacional. A su vez, Belo Horizonte no ha implementado el PCRI. El último criterio observado para elegir las ciudades es el perfil racial de la población, particularmente el porcentaje de aquellos que se declaran negros. En Belo Horizonte, 52% de la población se autodenomina negro (negros y

5 Cfr. Mahoney (2008).

pardos); en Recife, 57,9%; en Salvador, 79,2% (Censo de Población 2010, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 2012).

El corpus de la investigación está formado por entrevistas, realizadas entre 2016 y 2018, con gestores y ex gestores de las agencias de promoción de igualdad racial, activistas del Movimiento Negro, compilación de leyes, decretos, otros documentos oficiales, así como noticias de periódicos, entrevistas disponibles en YouTube, y aquellas publicadas en revistas y libros.

En el proceso de producción de este artículo seleccioné 45 entrevistas semiestructuradas, realizadas con activistas del Movimiento Negro, gestores y ex-gestores municipales en las tres subunidades de la Federación. Las entrevistas abordaban de modo más detallado los procesos de creación de las agencias municipales, formulación e implementación de la política en cuestión. O sea, seleccioné las narrativas de aquellos que estaban directamente involucrados en los procesos. Así, busque capturar elementos de los contextos investigados con el objetivo de valorar el fenómeno a ser explicado.

Para realizar al análisis del acervo documental (entrevistas, leyes, normas, planes, programas y datos secundarios), utilicé el Análisis de Contenido (AC), de acuerdo con el recomendado por Bardin (2011). A través de análisis temático, he intentado poner de relieve aspectos de los núcleos de sentido y significado de la información. En este sentido, el esfuerzo se focalizó en averiguar el sentido y el significado de las informaciones contenidas en los textos (entrevistas y documentos). A partir de las categorías de repertorios de interacción Estado-sociedad, organicé las entrevistas con el objetivo de identificar las partes que llevasen a la construcción de los datos relativos a aquellas categorías. Así, seleccioné y analicé partes de las entrevistas, material periodístico y textos académicos, para inferir datos y eventos. Las categorías sirvieron como hilo conductor de la percepción y la mirada para la interpretación del material. El esfuerzo se focalizó en comprender en qué medida los sujetos de investigación mostraban/revelaban el contenido que cumpliera con los requisitos de las categorías teóricas de interacción Estado-sociedad.

En lo referente al modelo de gestión, analicé definí y clasifiqué el acervo documental, para determinar y verificar la incidencia de elementos que indicasen un patrón de respuestas en lo referente al modelo de gestión predominante en cada una de las municipalidades, para en seguida establecer una relación causal entre el tipo de gestión, formas de interacción Estado-sociedad y poder de la agencia del Movimiento Negro.

Movimientos Sociales y Políticas Públicas: dinámicas colaborativas entre Estado y Sociedad civil

La Teoría del Proceso Político ofrece conceptos como estructura de oportunidades políticas, estructura de movilización y repertorios de acción colectiva para comprender y explicar las acciones de los movimientos sociales. Ese método reconoce que hay una gran disparidad de poder de las élites y autoridades con respecto a los grupos excluidos. Sin embargo, eso no excluye el potencial insurgente de los últimos.

Según Tarrow (2011), el concepto de estructura de oportunidades políticas (EOP) se refiere a incentivos a acciones colectivas de protesta. Ese concepto se refiere al grado de apertura o cerramiento de un sistema político. Sin embargo, las oportunidades políticas no se muestran de la misma manera, intensidad y extensión a todos los contestadores. Como no es lineal, presenta una distribución desigual entre los actores en conflicto, así como otros recursos, por ejemplo, dinero, poder, estructuras de movilización. No obstante, hasta los grupos desorganizados y con pocos recursos pueden disfrutar de una EOP favorable. Sin embargo, "It also means that short-term changes in opportunity cannot compensate for weaknesses in cultural, ideological, and organizational resources" (Kriesi, 1995, apud Tarrow, 2011, p. 164). Es importante destacar que la EOP se refiere a la política institucionalizada.

Otro concepto clave para analizar los movimientos sociales es el repertorio de acción colectiva, comprendido como una colección de instrumentos disponibles para promover actividades de protesta o confrontación con autoridades estatales y/o las élites (Tilly, 2006). Cuestiones históricas y culturales limitan la disponibilidad de esos instrumentos. En vista de esa perspectiva, cada sociedad, cada grupo social, hereda y aprende sus propias formas de realizar actividades de protestas y presentar reivindicaciones. Ese ocurre en un proceso dinámico, pero no históricamente rápido. Nuevos tipos de protestas se aprenden, adaptan e incorporan, mientras las formas más antiguas desaparecen paulatinamente. De esa manera, la formación de un repertorio de acción del movimiento social incluye no sólo pérdidas substanciales, pero también ganancias considerables.

Destacamos que un repertorio es un concepto que mezcla elementos estructurales y culturales (Tarrow, 1997). Tarrow argumenta que, "the repertoire involves not only what people do when they are engaged in conflict with others but what they know how to do and what others expect them to do" (Tarrow, 2011, p. 39). Ese autor afirma que: "repertoire changes depend on major fluctuations in interests, opportunities, and organizations" (loc. cit.). Della Porta y Diani (2006), a su vez, sustentan que repertorios de acción dependen de oportunidades ajenas a los movimientos sociales, consideraciones tácticas y/o ideológicas, así como de sus vínculos con otros actores.

A partir de los repertorios de confrontación de Charles Tilly (2006), Abers, Serafim y Tatagiba (2014), en adelante AST, han adaptado este concepto para apuntar a las "dinámicas colaborativas entre actores del Estado y de la sociedad" (p. 327) y formulado la sugerente concepción de los repertorios de interacción Estado-sociedad.

Estos autores sugieren cuatro rutinas de interacción Estado-sociedad en Brasil, a saber: 1) protesta de acción directa; 2) participación institucionalizada; 3) política de proximidad; y 4) ocupación de cargos en la burocracia. Su propuesta no es enfocarse en el actor colectivo movimiento social, sino en la relación entre actores estatales y activistas, enfatizando que en el caso de estos últimos, después de ocupar un cargo en la administración pública, empezaron a trabajar dentro de la estructura burocrática del aparato del Estado. Así, hay un desplazamiento en el eje de análisis desde una perspectiva estructural hacia una de agencia. Se observa que este desplazamiento del concepto de repertorio de confrontación hacia repertorio de interacción se basó en la necesidad de explicar la actuación de los militantes “dentro de las instituciones del Estado, tanto a través de nuevos espacios participativos como tomando posiciones estratégicas en la burocracia, transformando al propio Estado en un espacio de militancia política” (AST, 2014, p. 331, énfasis en el original).

Esta innovación conceptual sigue el camino ya abierto por otros trabajos sobre una determinada vocación estatal de los movimientos sociales en Brasil. Dagnino (2002) llamó la atención sobre estas interacciones; Abers y Bülow (2011) para la ocupación de espacios dentro del aparato del Estado por los movimientos sociales, en un proceso colaborativo.

El poder de los movimientos sociales en general se relaciona con su capacidad para movilizar a un gran número de personas y generar disturbios públicos como forma de constreñir y presionar a las autoridades, a fin de ser aceptados como interlocutores en un tema determinado. AST (2014) argumentan que las protestas y la acción directa deben verse como si tuvieran otros significados además de la confrontación. La protesta puede usarse como una forma de “abrir o restablecer negociaciones”, pero también puede usarse “como parte del ciclo de negociación” (AST, 2014, p. 332).

La “participación institucionalizada”, a su vez, es la forma de interacción establecida en la legislación ordinaria, en la cual las reglas y límites de la participación se establecen legalmente. La Constitución Federal Brasileña de 1988 creó instituciones participativas innovadoras con el objetivo de promover una mayor integración de los ciudadanos en los asuntos políticos y, de esa manera, ampliar la gobernanza democrática para hacer los gobiernos más accountable. Consejos de gestión de políticas públicas, conferencias y audiencias públicas, además del plebiscito y referéndum, son ejemplos de participación institucionalizada.⁶ AST (2014) apuntan la existencia de tres formas o modelos predominantes de participación institucionalizada: “Consejos de Gestión”, “Conferencias de Políticas Públicas” y “Presupuesto Participativo”. Este último, más conocido como PP, es la única de institución participativa no establecida en el ordenamiento constitucional. Sin embargo, se ha convertido en la institución protagonista en los gobiernos municipales bajo la gestión del Partido de los Trabajadores.

⁶ Cfr. Avritzer (2009).

El éxito de la llamada “política de proximidad” depende de las relaciones de amistad, del prestigio personal y de las redes sociales, que posibilitan y amplían el contacto personal y directo con los encargados de la adopción de decisiones, sin la mediación de las estructuras formales. Esa “forma de interacción se ha facilitado en gobiernos de izquierda, en vista del tránsito de activistas al interior de las estructuras estatales” (AST, 2011, p. 10). Poco investigada, esa forma de actuación ha permitido “avanzos importantes en la política brasileña (...), tales como leyes que han reformado políticas sociales y han creado sistemas de participación de ciudadanos (por ejemplo, los Sistemas Únicos de Salud de Asistencia Social, el Estatuto de los Derechos de los Niños y Adolescentes (...))” (AST, 2014, p. 333).

La “ocupación de cargos en la burocracia estatal”, a su vez, es la forma más directa de la estrategia en el Estado. “Cuando gobiernos se perciben como aliados de los movimientos, esa rutina se hace más común” (AST, 2014, p. 333).⁷

La tipología sugerida es muy útil para categorizar las formas predominantes de interacción Estado-sociedad. Cabe notar que los tipos no son mutuamente excluyentes. Por el contrario, son yuxtapuestos, ya que una rutina puede reforzar o impulsar a otra. Por ejemplo, la participación institucionalizada acerca a activistas de las autoridades estatales, estrechando vínculos personales, que se pueden convertir en “política de proximidad”.

Las rutinas de interacción son modulares, o sea, son vacías de sentido. Sin embargo, cada área de la política pública tiene formaciones históricas distintas, con sus propias dinámicas. Los repertorios de interacción Estado-sociedad siguen esa distinción sectorial de la política (AST, 2014). Si la rutina es modular, los diferentes actores, como seres permeados por elementos culturales e identitarios, llenan esas formas con prácticas y contenidos propios de cada actor colectivo.

Para completar el cuadro analítico, es necesario abordar el debate de las políticas públicas. Una de las dificultades de las de investigaciones acerca de movimientos sociales es medir los impactos de los movimientos sociales en las políticas públicas (Giugni, 1998). Giugni llama la atención hacia el uso de “modelos invariables” que ignoran la dinámica temporal y las combinaciones históricamente contingentes de factores que moldean las acciones de los movimientos sociales.

Así, en un esfuerzo por evaluar la acción y los efectos potenciales de los movimientos sociales en las políticas públicas, es necesario aprehender su estructura, funcionamiento y desempeño. Para eso, recurrí a la Advocacy Coalition Framework. El marco conceptual de este enfoque se origina originalmente en tres premisas básicas: a) time perspective (a decade or more); b) a focus on “policy subsystems”; c) public policies (or programs) like belief systems (Sabatier, 1988, 131). Posteriormente, Sabatier y Jenkins-Smith (1993) incluyeron dos premisas más: d) el papel de la información técnica sobre los impactos de una política; e) la acción de organismos

⁷ Las autoras citan al trabajo de Alonso; Maciel; Costa (2008), que muestran como, ya en el período dictatorial, miembros del movimiento ambientalista se han convertido en dirigentes de las primeras agencias estatales de defensa del medio ambiente.

internacionales y otros países en una política nacional. Según este modelo, políticas públicas se forman por un conjunto de conjunto de subsistemas que cubren una variedad de actores individuales e institucionales. El policy making se define como un proceso interactivo que se realiza por años y décadas. El cambio de política pública resulta de estas interacciones.

Un subsistema de políticas es la unidad agregada de análisis más importante para comprender el proceso de cambio en las políticas públicas. Reúne a actores directamente interesados en una política: burócratas, investigadores, líderes de grupos de interés, periodistas y parlamentarios. Es un campo de acción limitado, en el que los involucrados buscan influenciar desde la programación, desde el diseño hasta la evaluación de una determinada política (Sabatier, 1998). En los subsistemas, se forman coaliciones de defensas que compiten entre sí por el dominio conceptual, ideológico y material en torno a un tema o área de una política. Sus miembros comparten un conjunto de creencias y valores sobre cuestiones de política y cómo resolverlas. Hay de dos a cuatro coaliciones en disputa en un subsistema. Este número de coaliciones dependerá del grado de diferenciación y fragmentación de los grupos y actores de cada subsistema.

Una última premisa teórica, pero no menos importante, para analizar la relación entre movimientos sociales y políticas públicas requiere observar la influencia de la implementación y retroalimentación sobre el sistema (Birkland, 2015), expresada en el concepto de “aprendizaje orientado a políticas”, que se define como “relatively enduring alterations of thought or behavioral intentions that result from experience and/or new information that are concerned with the attainment or revision of policy objectives” (Sabatier; Jenkins-Smith, 1999, p. 123). La influencia de eventos internacionales y organismos multilaterales debe ser considerada en el análisis, ya que modifican las correlaciones de fuerzas dentro de los subsistemas de política, permitiendo que una demanda histórica finalmente llegue a la agenda de decisiones de un gobierno. También en el caso brasileño, el evento político internacional más impactante fue la 3ª Conferencia Mundial contra el Racismo y todas las formas relacionadas de intolerancia, en Sudáfrica, en 2001, ya que cambió la forma de abordar el tema de las desigualdades raciales en Brasil, condicionando, incluso, el apoyo financiero de las agencias financieras internacionales. Se observa que los eventos y tendencias internacionales se consideran cada vez más relevantes para explicar procesos de cambio en las instituciones y realineamientos políticos internos, especialmente en América Latina (McAdam, 1996; Rodrigues, 2014).

La confluencia de conceptos como EOP, repertorios de interacción Estado-sociedad y subsistemas de políticas proporciona los marcos teóricos para analizar el proceso de programación e institucionalización del tema de promoción de la igualdad racial en una perspectiva municipal comparada. En la sección siguiente, describo y analizo los procesos de formación de la agenda y creación de organismos municipales para promover la igualdad racial, con el objetivo de identificar similitudes y disimilitudes, asociadas al tipo de gestión municipal y las dinámicas colaborativas entre el Estado y el campo del movimiento.

Formación de la agenda y la institucionalización de la igualdad racial en perspectiva comparada

La protesta negra en Brasil ha cambiado profundamente desde el inicio de los años de 1990. Rodrigues (2014) observa que hasta 1995, el Movimiento Negro adoptaba un repertorio de confrontación con el Estado. Sin duda, la Marcha 300 años de Zumbi dos Palmares, organizada por líderes del Movimiento Negro,⁸ que llevó 30 mil personas de todo el país hasta la capital brasileña el día 20 de noviembre de 1995, impactó y cambió las formas de interacción entre Estado y Movimiento. La creación del Grupo de Trabajo Interministerial para la Valorización de la Población Negra (GTI), en ese mismo año, del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, también refleja ese cambio de método.

El GTI se organizó en 16 áreas, que deberían producir propuestas y sugerencias de políticas. Había representantes de ocho ministerios y dos secretarías y ocho miembros indicados por el Movimiento Negro. Después de poco más de dos años de trabajo (febrero de 1996 hasta mayo de 1998), el GTI presentó un documento final con sugerencias de medidas para promover el progreso social y económico de los negros en la sociedad brasileña. Sin embargo, el gobierno no creó mecanismos para permitir la ejecución de aquellas propuestas. Ministros incluso boicotearon la implementación de las recomendaciones del GTI (Telles, 2003).

Con respecto al incentivo para las acciones de los gobiernos locales, el GTI no avanzó en el sentido de definir cuáles serían los medios para que el gobierno federal estimulara la actuación de los gobiernos estatales y municipales. En ese período, el gobierno federal estaba todavía en un proceso de aprendizaje institucional acerca de su papel como inductor de políticas sociales.⁹ Uno de los problemas afrontados por el GTI es que intentó asumir el problema de las desigualdades raciales sin que haya deshecho la noción de democracia racial (Rios, 2012).

La Marcha 300 años de Zumbi es reconocidamente la versión brasileña de la "Marcha sobre Washington por Trabajo y Libertad", organizada por el Pastor Martin Luther King y otros líderes afroamericanos, que, el día 28 de agosto de 1963, ocupó la ciudad de Washington D.C., en la mayor manifestación del movimiento por los derechos civiles en los Estados Unidos. Esa protesta reúne aproximadamente 250 mil personas en las calles de la capital americana. El proceso de construcción de la "Marcha Zumbi dos Palmares, contra el Racismo, por la Ciudadanía y por la Vida" movilizó incontables organizaciones negras en los Estados y Municipios. En muchos de ellos, hubo la formación de foros estatales y municipales. La propia efeméride, 300 años de Zumbi dos Palmares, contribuyó para galvanizar las movilizaciones en varias

8 La comisión ejecutiva nacional de la marcha se basó en entidades negras y sindicales con alcance en todo el país, tales como: Movimiento Negro Unificado (MMU), Movimiento Por las Reparaciones (MPR), Unión de Negros por la Igualdad (Unegro), Grupo de Unión y Conciencia Negra (Grucon), Agentes de Pastoral Negras (APNs), Central de Movimientos Populares, Foro Nacional de Entidades Negras, Foro de Mujeres Negras, Comunidades Negras Rurales, Central Única de Trabajadores (CUT) y Fuerza Sindical.

9 Cfr. Arretche (1999; 2000).

capitales brasileñas. Por ejemplo, en Belo Horizonte, ocurrió el I Festival Internacional de Arte Negra (I FAN).¹⁰ Mientras tanto, en Salvador, el líder más importante de la resistencia negra en Brasil fue homenajeado en aquél carnaval (FSP, São Paulo, 5/02/1995),¹¹ y el tema del carnaval de aquél año fue elegido a través de un concurso público organizado por el gobierno municipal. A diferencia de las dos ciudades anteriores, no hay registro de celebraciones públicas con respecto a los 300 años de Zumbi dos Palmares en Recife.

Ahora, mirando el caso de Belo Horizonte en detalle, encontramos que muchos activistas negros, miembros de los partidos políticos de izquierda, participaron en la campaña electoral que eligió a Patrus Ananias del Partido de los Trabajadores (PT) para el gobierno municipal de Belo Horizonte en 1992.¹² Este hecho llama la atención, sobre todo, por haber brindado oportunidades políticas sin precedentes para el Movimiento Negro en su relación con el gobierno municipal, incluso ocupando cargos directivos en la gestión de Patrus desde 1993-1996.¹³

Para impulsar la participación de Belo Horizonte en la marcha, el Movimiento Negro creó el Foro Zumbi dos Palmares seis meses antes de la marcha de los activistas negros a Brasilia. Un espacio de debate y articulación entre entidades negras, pero que estuvo abierto a la participación de sindicatos aliados, cuyo apoyo fue decisivo para que Minas Gerais fuera la mayor delegación presente en Brasilia con alrededor de 3 mil activistas (Jornal do Sindicatos dos Bancários de Belo Horizonte, noviembre de 1995 apud Cardoso, 2002, p. 206). Además del apoyo de los sindicatos, también hubo el apoyo de los partidos políticos de oposición al gobierno de Fernando Henrique Cardoso, como el PT, que en aquel momento gobernaba Belo Horizonte. El Foro Zumbi dos Palmares fue un elemento fundamental como estructura de movilización de la marcha. Manteniéndose activo en los años siguientes, este fue un espacio de debate del Movimiento Negro incluso cuando se creó la Secretaría Municipal de Asuntos de la Comunidad Negra (SMACON) en 1998. El foro fue principalmente un espacio de debate de organizaciones del movimiento social, pero más bien un ámbito de discusión entre el Estado y la sociedad civil.

En 1995, el Gobierno Municipal de Belo Horizonte (PBH) elaboró un diagnóstico de desigualdades raciales en la administración municipal y desarrolló el Proyecto Igualdad de Oportunidades para Todos (género y raza) – POIT. El proyecto abarcaba las áreas de salud, educación, recursos humanos y producción de información. El propósito de este proyecto fue implementar el Convenio 111 de la Organización

10 El FAN fue ideado y coordinado por un activista del Movimiento Negro que ocupaba el cargo de asesoramiento en la Secretaría Municipal de Cultura. En 2017, el FAN llegó a su novena Edición. Cfr. <http://www.fanbh.com.br>.

11 Folha de São Paulo, 5/2/1995. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/05/cotidiano/21.html>.

12 Luego de esa elección, la alianza PT/PSB estableció una hegemonía político-electoral de 20 años (1993-2012) en la capital de Minas Gerais, que se deshizo en 2012, luego de que el PSB formara un arreglo político con el PSDB.

13 Varios líderes del Movimiento Negro de Belo Horizonte son fundadores del PT.

Internacional del Trabajo (OIT),¹⁴ que tenía como uno de sus objetivos introducir la dimensión racial en las políticas públicas municipales. Se llevaron a cabo muchas actividades en los tres campos de acción definidos, con el principio rector de la lucha contra el racismo y la discriminación y la formación de equipos para introducir el tema raza/color en las áreas de educación y salud.¹⁵

La idea de “crear una agencia específica para tratar de temas de interés para la comunidad negra” (Moreira, 2012, p. 110) también surgió en la campaña electoral de 1996, cuando el entonces candidato al gobierno municipal Célio de Castro del Partido Socialista Brasileiro (PSB) se comprometió con los activistas negros, sugiriendo esta posibilidad. Así, la propuesta de crear una secretaría para temas de población negra fue una iniciativa de un líder del MN de Belo Horizonte, que tenía una relación de amistad y confianza con el entonces alcalde electo. Según el informe del proponente, “el alcalde electo fue muy receptivo, incluso dándome tiempo para discutir el tema con activistas negros y traerle el resultado de la decisión tomada” (Moreira, 2012, p. 111). Como se puede apreciar, el proceso de creación de SMACON fue el resultado de una estrecha relación (amistad construida durante años de activismo) entre una líder del Movimiento Negro, Diva Moreira¹⁶ y el alcalde Célio de Castro. En este sentido, el origen de la secretaría es coherente con la categoría política de proximidad, explicitada en la relación de amistad y confianza que existe entre ambos.¹⁷

La Secretaría Municipal de Asuntos de la Comunidad Negra (SMACON), que en ese momento era una propuesta inédita a nivel municipal, fue creada en junio de 1998, en medio de peleas con la opinión pública local; con los concejales, que no comprendían la razón para un organismo público con ese propósito –para muchos, aún prevalecía el argumento de que en Brasil no existía racismo; y con el Movimiento Negro– que cuestionaba la legitimidad de aquella quien había sido nombrada secretaria. Para parte del Movimiento Negro, la secretaría fue creada para aquella quien había sido nombrada secretaria.¹⁸

Al definir su programación, la SMACON optó por desarrollar proyectos y programas dirigidos a la población de los pueblos y favelas de Belo Horizonte. Los programas principales fueron: Balcão de Direitos, SOS Racismo y Adote um Morro. Según la evaluación de un interlocutor, algunos de esos programas fueron en contra áreas de actuación de otras secretarías, llevando a conflictos de competencias y atribuciones institucionales. Por ejemplo, el programa Adote um Morro, “a

14 Brasil es signatario del Convenio 111 de la OIT desde 1968 (Decreto nº 62.150, del 19 de enero de 1968). A partir de 1992, la Central Única de Trabajadores (CUT) inició una campaña exigiendo el cumplimiento de la mencionada convención internacional (Silva Júnior; Bento; Silva, 2010).

15 Cfr. Silva Júnior; Bento; Silva (2010).

16 Graduada en Comunicación Social (UFMG), máster universitario en Ciencias Políticas (UFMG) y posgrado en la Universidad John Hopkins (Estados Unidos), con historia de activismo en el Partido Comunista Brasileño (PCB).

17 Cfr. Moreira (2012).

18 Líder de la organización de mujeres negras como el N'Zinga – Colectivo de Mujeres Negras de Belo Horizonte (entrevista personal concedida al autor).

pesar de la aprobación del alcalde, (...) se convirtió en una fuente de desavenencia entre la SMACON y los organismos responsables de las políticas urbanas y favelas" (Moreira, 2012, p. 122). Es el caso que, por tratarse de una agencia estatal inédita en Brasil, no había mejor comprensión de las áreas de actuación de una agencia de ese tipo cuando se creó la SMACON. A nivel nacional, el Gobierno Federal aún no había diseñado ninguna política; de esa manera, la nueva secretaría exploraba y, al mismo tiempo, buscaba construir un espacio de actuación institucional. Otra área de desavenencia era con los sectores del propio Movimiento Negro que tomaron una posición contraria a la secretaria o mismo a la secretaría.

En medio de disputas políticas e institucionales sobre la necesidad de una secretaría de ese tipo y de la legitimidad de la propia secretaria, la SMACON tuvo una corta existencia institucional, extinguiéndose en diciembre de 2000, poco después de la reelección del alcalde Célio de Castro, ahora en el PT. En su lugar, se creó la Coordinación de Asuntos de la Comunidad Negra (COMACON), un organismo del tercer nivel vinculado a la Secretaría Municipal de Política Social (SMPS). En 2010, su nombre fue cambiado a Coordinación de Promoción de la Igualdad Racial (CPIR), siguiendo la nomenclatura federal. Además de modificar el nombre de la coordinación, el alcalde también instituyó el Consejo Municipal de Promoción de la Igualdad Racial (COMPIR).¹⁹ En el período entre 2005 y 2010, se realizaron conferencias municipales para promoción de la igualdad racial (2005, 2009), se creó el Foro Gubernamental de Promoción de la Igualdad Racial de Belo Horizonte y se elaboró, en 2009, el Plan Municipal de Promoción de la Igualdad Racial (PLAMPIR). Finalmente, en 2010, la PBH instituyó la Política Municipal de Promoción de la Igualdad Racial.

En la ciudad de Recife se observó la ausencia de celebraciones públicas para conmemorar los 300 años de Zumbi dos Palmares, así como una modesta participación en la organización de la Marcha 300 años de Zumbi dos Palmares. Sin embargo, mismo sin gran repercusión en la escena política local, la organización de la marcha creó nuevos lazos políticos entre los activistas negros, que resonarían años después, cuando muchos de ellos participaron en la victoriosa campaña electoral del PT al gobierno municipal, en 2000. Ciertamente, la red de activistas forjada en el proceso de organización de la marcha sería la base para el inicio de la experiencia de promoción de la igualdad racial en la ciudad bajo la gestión del PT en la capital de Pernambuco, a partir de 2001.²⁰ Las movilizaciones y la participación en la marcha generaron nuevas conexiones entre activistas de la causa antirracista que actuaban en otros movimientos sociales (doble militancia) y que se accionarían posteriormente, con la victoria del PT en las elecciones municipales y la introducción del tema de las desigualdades raciales del gobierno recién elegido. Semejante al ocurrido en Belo Horizonte, en Recife la relación con los sindicatos fue crucial para garantizar la participación de los activistas negros en la marcha. Tal proximidad se debió al hecho de esos activistas actuar tanto en el Movimiento Negro como en el sindicalismo.

¹⁹ Cfr. Belo Horizonte, Ley n° 9.934/2010

²⁰ Segundo declaraciones de líderes negros entrevistados por el autor (Cfr. GUIMARÃES, 2018).

Después de la euforia de la inesperada victoria,²¹ al darse cuenta de la oportunidad política que se abría, un líder del MN propuso la creación de un Centro Cultural Afrobrasileño en la Secretaría Municipal de Cultura. La idea del centro cultural no tuvo éxito. Sin embargo, este se convirtió en el Núcleo de Cultura Afrobrasileña (NCAB), manteniendo los mismos objetivos, pero con una estructura organizacional muy reducida. Instituido en 2001, el núcleo afro, como se le conoce, fue la primera unidad administrativa del Gobierno Municipal de la Ciudad de Recife destinada a atender las especificidades de la población negra (SILVA, 2013).²²

Se puede decir que el Núcleo Afro se ha convertido en un espacio del Movimiento Negro en la gestión municipal, siendo reconocido como tal. Sin embargo, la participación del MN no se limitó a este núcleo. Así como en Belo Horizonte, otros activistas empezaron a formar parte del gobierno, ocupando cargos en diferentes departamentos municipales y organismos públicos. Y el hecho es que el tema racial no estaba en la agenda de gobierno del PT de Recife. Los activistas del Movimiento Negro invitados a componer el gobierno del PT no lo fueron por la militancia antirracista, sino a su actuación en otros movimientos sociales (cultura, niñez y adolescencia, salud y educación popular, entre otros).

El doble activismo negro produjo efectos inesperados. Muchos de estos activistas, por no hablar de todos, formaban parte de otros movimientos sociales. Por regla general, raramente hay casos de activismo negro antirracista limitado a una sola línea o área de actuación. El extracto de un testimonio de un líder ayuda a comprender mejor este tema:

“Cuando João Paulo [candidato del PT] ganó, hubo otra movilización para una discusión, por áreas, para tomar el gobierno, porque fue una sorpresa. Fui a los debates sobre niñez y adolescencia así como al área de cultura, creo que no hubo debate sobre el tema racial. Creo que no lo hubo. Pero estábamos trabajando en el debate para ayudar la actuación del nuevo gobierno en Recife” (Zózimo-Entrevista al autor).

El tema racial entró en la agenda del PT de manera transversal en áreas donde los activistas negros eran más fuertes, como en el campo de la cultura, con la propuesta y creación de una unidad administrativa dedicada a la cultura Afro de Pernambuco. Al mismo tiempo, ese activismo ayudó a repercutir exuberantemente la 3ª CMR en la gestión municipal.

Como uno de los efectos de la Conferencia de la ONU contra el racismo, la ciudad de Recife, junto con Salvador, fue elegida para albergar la experiencia piloto

21 Los institutos de investigación, a excepción de uno, señalaron la victoria del alcalde Roberto Magalhães (PFL) en la Primera vuelta. En segunda vuelta, el PT venció con una diferencia de 5.200 votos en un colegio electoral de un millón de electores (Coelho, 2007). El partido gobernó la ciudad por 12 años consecutivos. En 2012, el PSB presentó una candidatura propia, venció la elección, y fue reelegido en 2016.

22 El Núcleo afro fue creado en los primeros días de la gestión del PT, en 2001, antes mismo de la realización de la 3ª Conferencia Mundial contra el Racismo, en Durban. El NCAB sigue funcionando hasta hoy.

del Programa de Lucha contra el Racismo Institucional (PCRI), diseñado por el PNUD y financiado por el organismo británico de cooperación internacional (DFID). El PCRI comenzó su implementación en Recife en el segundo semestre de 2003.

De igual importancia para el diseño de una política municipal para promover la igualdad racial, fue el modelo de Presupuesto Participativo (PP) implementado en Recife. En esta ciudad, el PP estaba integrado por los tradicionales plenarios y foros regionales, pero traía novedades, plenarios y foros temáticos, además del consejo de gestión democrática del PP (ALVES, 2010). Los plenarios regionales discutieron y esencialmente eligieron acciones relacionadas con obras de infraestructura física. Los plenarios temáticos, a su vez, mantuvieron discusiones no solo sobre temas relacionados con las políticas públicas, como: asistencia social, cultura, educación, salud, pero también temas como: mujeres, jóvenes, derechos humanos, población LGBT, género y problemas de negros y negros, y problemas de identidad.

La sesión plenaria temática del PP de blancos y negros²³ tuvo un papel decisivo en la creación de la Dirección de Igualdad Racial (DIR). Tanto las indicaciones del plenario y foro negro y negro del OP como la resolución de la I Conferencia Municipal para la Promoción de la Igualdad Racial de Recife (2005) apuntaban a la constitución de una secretaría municipal para la promoción de la igualdad racial. Atrapado, el gobierno del PT –defensor de la gestión democrática y popular– no pudo abstenerse de cumplir con las resoluciones de la conferencia municipal. Sin embargo, el alcalde reelegido negoció el estatus del organismo que se creará. En vez de una secretaría, él creó la Dirección de Igualdad Racial (DIR), parte de la Secretaría de Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana, creada en 2005.

La DIR empezó a coordinar el PCRI y desempeñar funciones ejecutivas de las instancias participativas como el plenario y el foro de negras y negros del PP, y el consejo municipal de promoción de la igualdad racial. Después de la financiación y la cooperación internacional, el PCRI y la política de igualdad racial en la ciudad sufrieron una intensa pérdida de prestigio y pujanza institucional, causando la solicitud de renuncia del director de la DIR. En el final de 2008, el PCRI finalmente se incorporó a la estructura de la PCR, pero ya sin el mismo ímpetu. En los años siguientes, la DIR empezó a coordinar la distribución de las cestas de alimentos del “Programa de Distribución de Alimentos a grupos Específicos”, del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).²⁴ En la última gestión del PT (2009-2012), el PCRI sufrió incontables interrupciones.

En el gobierno municipal posterior (2013-2016), encabezado por el PSB, la Dirección de Igualdad Racial se convirtió en Gerencia de Igualdad Racial, con una plantilla de personal ya reducida a dos servidores, una nítida pérdida de status institucional.

23 La denominación original era plenario de negros del PP. En 2010, el movimiento de mujeres negras lo cambió a “negras y negros del PP” (cfr. Oliveira, 2012).

24 Oliveira (2012).

Como resultado de la política racial en Recife, podemos afirmar que la inclusión del tema en la agenda municipal fue un fruto de la acción colectiva de activistas negros que desde el inicio de la gestión del PT (2001) ocuparon cargos y tensaron desde el interior de la gestión municipal. Ellos supieron aprovechar las oportunidades políticas abiertas por la 3ª CMR, y, junto con otros activistas del MN, actuaron en los plenarios del PP, en el sentido de crear canales de negociaciones y reforzar la política de igualdad racial. Se puede percibir la existencia de una relación de causalidad entre aumento de la participación institucionalizada (Presupuesto Participativo y COMPRI) y la creación de la Dirección de Igualdad Racial, donde el PCRI funcionó como un catalizador del proceso. Ese caso condice con las modalidades de rutinas, "participación institucionalizada" y "ocupación de cargos en la burocracia".

Finalmente, tenemos el caso de Salvador. Considerada la ciudad más negra del país y uno de los principales polos del Movimiento Negro, la capital del estado de Bahia también es un caso ejemplar de construcción de agenda de políticas municipales de igualdad racial en Brasil. Centro de importantes organizaciones culturales afrobrasileñas, como: del Ilê Aiyê y del Olodum y del movimiento negro de vertiente más política, como el MNU, Unegro y Consejo Nacional de Entidades Negras – Conen; después de los homenajes en el carnaval a Zumbi dos Palmares, el activismo en Salvador intensificó la articulación con sindicatos, centros sindicales, especialmente la Central Única de Trabajadores (CUT), partidos políticos de izquierda y el propio Gobierno Municipal de Salvador, para preparar la Marcha 300 en años de Zumbi. Aquellos que lideraron esa movilización han sido enfáticos al clasificar como fundamental el papel desempeñado por algunos sindicatos en ese proceso, debido a sus recursos financieros, logísticos y a la capacidad de movilización de esas entidades junto con los varios segmentos de los trabajadores.

La repercusión de la marcha garantizó a los presidentes del Olodum y del Ilê Aiyê indicaciones para formar parte del Grupo de Trabajo Interministerial para la Valorización de la Población Negra (GTI) en Brasilia en 1995. Sin embargo, no se pudieron notar esas movilizaciones en la administración municipal de Salvador en los años siguientes. El alcalde elegido en la elección de 1996, Antônio Imbassahy, del Partido del Frente Liberal (PFL), conservador, trató superficialmente de la cuestión de reivindicaciones del movimiento negro a lo largo de su administración entre 1997 y 2004.²⁵ Solamente a fines de 2003, el alcalde del PFL sorprende a todos al anunciar la creación de la Secretaría Municipal de Reparación (SEMUR), como la agencia municipal destinada a formular y articular la implementación de políticas de promoción de la igualdad racial en la ciudad de Salvador. Es verdad que esa experiencia no fue inédita en la ciudad. En medio a celebraciones del centenario de la abolición de la esclavitud en 1988 y en el rastro de la creación de consejos y asesoramientos municipales y estatales para representar los negros (Hanchard, 2001), el Gobierno Municipal de Salvador había instituido el Consejo Municipal de la Comunidad Negra (CMCN) en 1989, que se incorporó a la estructura básica de la SEMUR.

25 Creado en 1985, el PFL, a partir de 2007, asumió la denominación Demócratas (DEM).

El establecimiento de la SEMUR fue un acto unilateral del alcalde. Su propuesta surgió después de una visita de la ministra de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) a Salvador, cuando sugirió al alcalde la creación de un organismo municipal similar a aquella secretaría especial.²⁶ De esa manera, en diciembre de 2003, la Cámara de Concejales de Salvador, de mayoría gubernamental, a diferencia de la Cámara de Belo Horizonte, aprobó el proyecto de ley para la creación de la nueva secretaría, sin cuestionamientos, controversias ni disputas.

La creación de la SEMUR fue el resultado de un acto discrecional del alcalde, que revela un modelo de gestión poco participativo, de estilo tecnocrático cerrado (Fernandes, 2004), pero también denotaba las vulnerabilidades de esa agencia, que estaba en riesgo de extinguirse en la próxima gestión, ya que inicialmente no contaba con el apoyo del Movimiento Negro. Sin embargo, este no fue el caso. Mismo sin participar o influir directamente en la su creación, las diferentes ramas del Movimiento Negro local empezaron a defender su mantenimiento en el primer nivel del gobierno municipal, tanto en gobiernos de centroizquierda (2005-2008) como en gobiernos de centroderecha (desde 2009).

Si, por una parte, SEMUR fue la única agencia, entre las tres aquí analizadas, que mantuvo su nivel de secretaría municipal, revelando cierta fuerza política, por otra, las debilidades institucionales son evidentes. Como, por ejemplo, los presupuestos reducidos, las dificultades en la ejecución presupuestaria, la estructura administrativa reducida y el bajo prestigio institucional.

Desde su constitución, esa secretaría debería jugar un papel de articulación transversal de las políticas públicas. Sin embargo, ella enfrentó obstáculos de todo tipo: desde restricciones presupuestarias hasta el no reconocimiento de la importancia del tema por parte de otras secretarías. Diferentes secretarios han desarrollado programas propios, como: proyecto de intervención en el mercado de trabajo local; mapeo territorial de los terreiros de candomblé (en articulación con la Secretaría Municipal de Vivienda), e incluso la realización de un encuentro gastronómico de países africanos de lengua portuguesa (¡sic!), revelando incomprendimientos y dificultades para desarrollar acciones articuladas de promoción de la igualdad y mitigación de las desigualdades raciales.

Después del período más dinámico (2005-2008), de manera muy similar a lo ocurrido en Recife, con la financiación y cooperación internacional del PCRI concluidas, el programa perdió fuerza, y la secretaría, la prominencia. En 2013, la gestión municipal instituyó el Grupo de Trabajo Interministerial de Lucha contra el

26 Declaración de la primera secretaria de la SEMUR (Entrevista personal concedida al autor). Otros líderes, como João Jorge Rodrigues, presidente del Olodum, confirman la versión de la creación de la SEMUR, cfr. <https://joaojorgeolodum.blogspot.com.br>

En 2004, una coalición de centroizquierda eligió como alcalde a João Henrique Carneiro (PDT). En la siguiente elección, el alcalde cambió de partido, se unió al PMBD y fue reelegido, esta vez, en una coalición de centroderecha. En las elecciones de 2012 y 2016, el alcalde elegido fue Antônio Carlos Magalhães Neto, miembro del DEM, un partido político más a la derecha del espectro político local.

Racismo Institucional del Gobierno Municipal de Salvador, en un intento de retomar el programa que había perdido ímpetu en el gobierno anterior. En el año siguiente, el Plan Municipal del Programa de Lucha contra el Racismo Institucional (PCRI) 2014-2018 fue presentado, sin mayores repercusiones en la estructura política y organizacional en el Gobierno Municipal y aún más pequeñas en la ciudad de Salvador.

Así, se ve que la cuestión racial ocupó una posición destacada en la agenda municipal de Salvador en el período 2005-2008 y perdió relevancia mucho antes de su disminución en el escenario nacional. Más de diez años después de su creación, la SEMUR, aunque mantenga su condición administrativa, no ha logrado producir sinergias para promover la transversalidad en las políticas municipales en lo que se refiere a la promoción de la igualdad racial, mismo en una ciudad donde los negros representan 78% de la población y que cuenta con una presencia resonante de líderes del Movimiento Negro Brasileño.

La política de promoción de la igualdad racial intercontextos municipales

La noción de contexto se refiere a las numerosas y complejas interrelaciones entre diferentes variables sociales, institucionales y políticas. Los actores, individuales y colectivos, entran de manera distinta y desigual en un mismo contexto, según el sistema de creencias y valores prevalecientes y el acceso a recursos materiales y simbólicos disponibles a los grupos sociales. De esa manera, las posibilidades y las restricciones imponen límites a la acción colectiva de los actores, según el lugar social que ellos ocupan en el sistema social y político.

La variable coalición política se ha mostrado relevante para comprender las diferencias y similitudes de los procesos y resultados. En los tres casos, el período de mayor vitalidad de la política correspondió a la presencia del Partido de los Trabajadores en la gestión de las agencias de promoción de la igualdad racial en los respectivos gobiernos municipales, así como miembros de ese partido político estaban dirigiendo la SEPPIR. Hay registros suficientes para afirmar que, aunque el tema de las desigualdades raciales haya alcanzado la agenda gubernamental federal en los gobiernos del PSDB (1995-2002), sólo después de 2003 ganaría él características de una política pública.

En los casos analizados, la presencia del Partido de los Trabajadores –con su inclinación social demócrata e inclusiva– en los gobiernos municipales se ha mostrado relevante en Belo Horizonte y en Recife, para explicar el proceso de formación de la agenda e institucionalización de la política en beneficio de la igualdad racial. Una parte considerable de activistas del Movimiento Negro en esas dos ciudades tenían activistas en el interior del PT, actuando en áreas específicas, como cultura, derechos humanos, educación, salud, defensa de derechos de niños y adolescentes, reunidas en la categoría del antirracismo. Cuando el partido logró las victorias electorales en

esas ciudades, activistas negros fueron invitados para hacer parte de los gobiernos con base en sus áreas de actuación. Una vez que ocupaban cargos en la máquina burocrática municipal, iniciaron una presión para que el problema racial se reconociera e incorporara a la agenda de los gobiernos del PT. Sin embargo, se puede observar que, aunque por una parte, la presencia del PT ha sido un factor relevante en el proceso de formación de la agenda de la cuestión racial, por la otra, ella no se mostró suficientemente fuerte para la creación de las agencias y su institucionalización en esos municipios.

En los tres casos, agencias han sido creadas y activistas del MN han ocupado cargos en diferentes gestiones y en niveles jerárquicos variados, desde secretario municipal hasta asesor técnico, incluyendo coordinaciones y otros cargos de menos relevancia política, institucional y organizacional. Sin embargo, es necesario analizar cuándo y cómo eso ocurre, para identificar aspectos generales, particulares y singulares de los casos. Teniendo en cuenta el momento y la manera como esas agencias fueron creadas, esos datos informan cuales son las correlaciones de fuerzas existentes y el repertorio de interacción entre las instituciones públicas municipales y el Movimiento Negro local.

Belo Horizonte se destaca por la novedad. A su vez, Recife y Salvador crearon sus organismos locales de igualdad racial después de la formulación del diseño de la política nacional. Las ciudades de Belo Horizonte y Salvador ocupan los extremos con respecto a la formación de las agencias municipales. La primera se destaca por su espíritu pionero con la creación de la SMACON, creada a fines de los años 1990, tres años antes de la Conferencia de Durban y cinco años antes de la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPPIR) en la gestión del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en 2003. Mientras Salvador – como mencionado – sólo creó un a secretaria después de una convocatoria institucional hecha por el gobierno federal, y lo hizo de manera tecnocrática, por un acto discrecional del alcalde.

El caso de Recife se diferencia de los otros por tres razones básicas. En primer lugar, fue el único caso en el que no pudo establecerse como secretaria o ni siquiera como coordinación, alcanzando el cargo de dirección (tercer nivel jerárquico dentro de la secretaria). En segundo lugar, el proceso parece obedecer etapas o fases como en una línea evolutiva: formación del núcleo de cultura afro, implementación del PCRI y creación de la DIR. En tercer lugar, la propuesta de una secretaria, transformada en dirección, surgió del Movimiento Negro en las sesiones plenarias del PP y durante las conferencias municipales de la zona, en 2005 y 2009. La perspectiva de las fases, en realidad, revela las dificultades y barreras políticas e institucionales de la lucha anti-racista en el Gobierno Municipal de Recife incluso bajo la gestión del PT.

Los casos analizados señalan que el período de más dinamismo y efervescencia fue en los años 2005 y 2010, lo que corresponde al auge de la política de promoción de la igualdad racial, no solo en el ámbito de los casos estudiados, sino también a nivel nacional. Hay claros señales de pérdida de impulso que denotan su fase de disminución, a partir de 2013.

El año 2005 fue único en este escenario. Durante este período se llevó a cabo la I Conferencia Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial (CONAPIR), que movilizó e involucró a miles de activistas y organizaciones de la sociedad civil en numerosos municipios y en todos los Estados de la Federación en las conferencias municipales y estatales antes del encuentro nacional. Según la evaluación casi unánime de los entrevistados, esa reunión fue la más importante de todas, ya que delineó los parámetros rectores y los hitos de la política. Cabe agregar que, en ese año, el gobierno federal lo declaró como el "Año Nacional de Promoción de la Igualdad Racial" (Ribeiro, 2014).

Igualmente relevante es el hecho de que dos de las tres ciudades que investigamos han adoptado el Presupuesto Participativo como instrumento de gestión. Belo Horizonte implementó el modelo tradicional de PP, con variaciones.²⁷ En Recife, el ejercicio de una práctica cercana a la idea del presupuesto participativo es anterior a la gestión del PT.²⁸ Sin embargo, ese partido implementó un modelo de PP acompañado de innovaciones como la inclusión de plenarios y foros temáticos, algunos de carácter identitario, como el "plenario de negras y negros". ¿El éxito de la institucionalización de las políticas de promoción de la equidad racial está relacionado con el grado de democratización del proceso deliberativo del municipio? Curiosamente, la Ciudad de Salvador, desde la redemocratización, no ha puesto en práctica ninguna experiencia de participación popular en la gestión. En contrario, ha adoptado un modelo de gestión poco participativo y tecnocrático (Fernandes, 2004). Para ese autor, Recife se caracteriza por una gestión municipal negociada y abierta, y Salvador, una gestión cerrada, tecnocrática. Siguiendo esa nomenclatura, Belo Horizonte tiene un estilo de gestión abierto y participativo.

La Tabla 1 resume los aspectos relacionados con los tipos de órganos municipales responsables de la política de igualdad racial, el estilo de gestión y las rutinas que presidieron la creación de las agencias.

27 Cfr. Avritzer, 2009.

28 Programa Gobierno Municipal en los Barrios, iniciado en 1986 (SILVA, 2003; FERNANDES, 2004; WAMPLER, 1999; 2004).

Tabla 1. Situación institucional de la agencia municipal para promover la igualdad racial según estilo de gestión y repertorio de interacción Estado-sociedad

Ciudad	Año de creación	Situación institucional de la agencia	Estilo de gestión municipal predominante	Repertorio de interacción	Cambios en la situación institucional
Belo Horizonte	1998	Secretaría municipal	Abierta/ Negociada	Proximidad con el líder del Poder Ejecutivo	Extinción/ creación de una agencia con situación inferior
Salvador	2003	Secretaría municipal	Cerrada/ Tecnocrática	Inexistente	Mantenimiento de la situación
Recife	2005	Dirección	Abierta/ Negociada	Movilización y participación	Pérdida de situación

Fuente: adaptación de Guimarães, 2018, p. 217.

El estilo de gestión municipal no está relacionado con el partido gobernante, sino con la cultura política e institucional de la ciudad y el Estado. El caso de Salvador, que se puede extrapolar a la gestión del gobierno estatal, independientemente del partido en el poder, sigue un estilo cerrado y tecnocrático. Durante el proceso de redemocratización, desde finales de los años 70 hasta mediados de los años 80, la Ciudad de Salvador tuvo prósperos movimientos sociales. Contradictoriamente, cuando se reanudaron las elecciones municipales, experimentó con la gestión tecnocrática y se cerró a la participación. A su vez, en el mismo período, Recife y Belo Horizonte experimentaron una gestión municipal abierta a la participación popular. Los retornos negativos, en el caso de la primera ciudad, y los positivos, en relación a las dos últimas, reforzaron las trayectorias de interacción de los movimientos sociales con los gobiernos municipales, corroborando las hipótesis de Avritzer (2007; 2009) y Fernandes (2004).

Asumimos que la rebaja institucional de los órganos creados en las ciudades de Belo Horizonte y Recife, puede estar relacionada con la propia dinámica de las políticas de promoción de la igualdad racial, que es una rebaja institucional después de un primer momento de fuerza, al ritmo de los enfrentamientos entre diversos actores en el ámbito político y electoral más amplio. Esta hipótesis puede ser corroborada o refutada con la realización de nuevas búsquedas sobre la implementación de la política de igualdad racial que tomen el ámbito municipal como unidad de análisis.

El fortalecimiento institucional de la Política de Igualdad racial

La reelección de la presidente Dilma Rousseff, en 2014, parecía indicar que la política de promoción de igualdad racial continuaría a su ritmo, agregando un proceso de aprendizaje institucional que conduciría al fortalecimiento de la política. Sin embargo, después de la elección, temas relacionados con igualdad racial, de género y de derechos humanos perdieron espacio en la agenda gubernamental. El nuevo gobierno promovió la fusión de secretarías de Políticas de Promoción de Igualdad Racial, de Derechos Humanos y de Políticas para las Mujeres, creando el Ministerio de las Mujeres, Igualdad Racial y Derechos Humanos.

Después del impeachment de la presidente Rousseff, en lugar de ser instaurado un proceso de aprendizaje institucional, lo que se vio fue la pérdida del espacio del tema en la agenda gubernamental y su paulatina discontinuidad. En 2017, el corto gobierno de Temer (2016-2018) eliminó el recientemente creado ministerio.

En Brasil, a pesar de que el país constituye una República Federativa, muchas políticas, en realidad gran parte de las mismas, son dictadas por el gobierno federal. Las unidades subnacionales abdicaron de la conducción de políticas o programas propios al no existir una contrapartida federal. Así, la política de igualdad racial también perdió espacio significativo en la agenda municipal.

Dadas las dimensiones territoriales continentales y la heterogeneidad cultural de Brasil, solamente el gobierno federal tiene la capacidad institucional de articular un esfuerzo con ritmo nacional de todo el tejido político-social alrededor de una política. El aprendizaje institucional sobre la política, de haberlo, será el resultado de movilizaciones conducidas por el movimiento social, en un esfuerzo de energía desde afuera hacia adentro del Estado, llevando a los poderes institucionales a realizar evaluaciones independientes sobre los programas ejecutados.

En la legislación brasileña, existen las audiencias públicas que permiten la participación popular en temas considerados de gran relevancia social. Hasta el cierre de este artículo, la investigación no tuvo acceso a ninguna información sobre la realización de audiencias públicas sobre la política en cuestión en ninguna de las municipalidades investigadas.

Conclusión

Reconstruyendo desde los procesos de movilización en torno a la Marcha por los 300 años de Zumbi dos Palmares, de 1995, pasando por la entrada de activistas del Movimiento Negro en las administraciones municipales, he buscado resaltar la dimensión temporal, con el fin de concretar la entrada del tema de las desigualdades en la agenda municipal, así como la creación de órganos y la institucionalización de la política de promoción de la igualdad racial a nivel municipal.

También he enfatizado como eventos internacionales, por ejemplo, la 3ª Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia Relacionada, promovida por la ONU en 2001, en la ciudad de Durban – Sudáfrica, produjeron efectos en Brasil. Siguiendo un arreglo multinivel de políticas públicas, que abarcan organizaciones multilaterales, el Estado-nación y sus subunidades nacionales, las élites políticas fueron presionadas para adherirse a los principios de promoción de la igualdad y no discriminación consagrados en la conferencia de Durban. Su impacto simbólico y político en la formulación e implementación de políticas para promover la igualdad racial en Brasil es inequívoco; aunque se encuentran en su fase embrionaria, sus contornos sean imprecisos y su futuro sea incierto.

He enfatizado que políticas de promoción de la igualdad racial no constituyen un subsistema de política. De hecho, se trata de un área de intervención reciente del Estado brasileño, en un tema históricamente impedido, ya que la nación brasileña, aunque se reconozca oficialmente como una sociedad multirracial y pluricultural,²⁹ ha sido creada bajo los auspicios de la “desigualdad natural” entre los pueblos: clasifica y define lugares sociales con base en la idea de raza, cuya interacción con los marcadores sociales como género y clase social reafirma jerarquías sociorraciales y reproduce desigualdades. Como sufría con la ausencia de un legado institucional, tuvo que establecer interfaces con subsistemas de políticas consolidados, en el intento de influenciar y modificar las políticas sectoriales usuales a la cuestión racial. Así, el mayor desafío de la promoción de la igualdad racial es su propia constitución como campo de políticas públicas. Por lo tanto, se trata de un proceso de construcción institucional, que ocurre de manera no lineal. En este sentido, su éxito no depende solamente de buenas decisiones administrativas o de gestión. Más allá de esos aspectos, el éxito requiere modificaciones en el nivel de creencias y valores arraigados y compartidos por diferentes actores institucionales involucrados en los procesos, que a menudo, ora subestiman o niegan el peso de la variable racial en la producción y reproducción de las desigualdades, ora simplemente no están comprometidos con esa agenda.

La noción de repertorios de interacción combinada con los de modelo de gestión parece ser un campo fecundo de posibilidades para una agenda de investigación comparativa acerca de los efectos del tipo de gestión adoptado en las subunidades de la federación, en distintas áreas de la política pública y las formas de interacción

29 Cfr. Constitución Federal de 1988.

con la sociedad civil. Por supuesto, la proposición de rutinas de interacción suministra hitos teóricos para mejor evaluar las relaciones entre Estado y movimientos sociales.

La formulación de una política de dimensión nacional debe crear mecanismos de incentivo institucional a la constitución de agencias en las unidades subnacionales, para expandirse por el territorio nacional. Sin embargo, en caso de áreas política y socialmente sensibles, como el enfrentamiento de las desigualdades raciales, las variaciones en los resultados, expresadas en dificultades de naturaleza institucional, administrativa y política, se explican con base en las especificidades locales, según la fuerza o debilidad de los actores en favor de la política en referencia. El estudio revela lo difícil que es modificar el estándar de la "política racial" del Estado brasileño.

Bibliografía

- Abers, Rebecca, & Bülow, Marisa Von. (2011). "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?". *Sociologias*, 13(28): 52-84. <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>. Accessed on 15 July 2015.
- Abers, Rebecca; Serafim, Lizandra & Tatagiba, Luciana (2011). "A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo". Trabalho apresentado no GT04 Controles Democráticos e Legitimidade. *35º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, Minas Gerais.
- Abers, Rebecca; Serafim, Lizandra & Tatagiba, Luciana (2014). "Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula". *Dados* 57 (2): 325-357.
- Alonso, Angela; Costa, Valeriano; Maciel, Débora (2008) "Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro". In: Luchmann, Lígia Helena; Sell, Carlos; Borba, Julian. (editors). *Movimentos sociais, participação e reconhecimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- Alves, João Paulo (2010). *Identidade cultural e orçamento participativo: articulação e demandas identitárias em espaços de participação pública*. Master's Thesis. Recife, PE, Universidade Federal de Pernambuco.
- Arretche, Martha (1999). "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 14 (40): 111-141.
- Arretche, Martha (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP.
- Avritzer, Leonardo (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Avritzer, Leonardo (2007). *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG.
- BARDIN, Laurence (2011). *Análise de conteúdo*. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto de France. 4. ed. Lisboa: Edições 70.
- Belo Horizonte (Prefeitura). Lei nº 9.934, LEI Nº 9.934, de 21 de junho de 2010. Dispõe sobre a política municipal de promoção da igualdade racial, cria o conselho municipal de promoção da igualdade racial e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2010/993/9934/lei-ordinaria-n-9934-2010-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-promocao-da-igualdade-racial-cria-o-conselho-municipal-de-promocao-da-igualdade-racial-e-da-outras-providencias> Accessed on 23 de may 2017.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF, Senado.
- Birkland, Thomas (2015). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. 3ed. New York: Routledge.
- Cardoso, Marcos. Movimento Negro em Belo Horizonte: 1978-1998. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2002.
- Coelho, Denílson. B (2007). "Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos". In: Avritzer, Leonardo. (editor). *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG.
- Dagnino, Evelina (2002). "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil". In: DAGNINO, Evelina. (editor). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Della Porta, Donatella; Diani, Mario (2006). *Social movements: an introduction*. 2ed. Oxford: Blackwell Publishing.
- Fernandes, Antônio Sérgio (2004). *Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)*. São Paulo: Annablume; Fapesp.
- "Festas em Salvador homenageiam Zumbi". *Folha de São Paulo*, 5/2/1995. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/05/cotidiano/21.html>. Accessed on 9 June 2016.
- Giugni, Marco (1998). "Was It Worth the Effort? The outcomes and consequences of social movements". *Annual Review of Sociology*. 24 (1): 371-393.
- Guimarães, Carlos Augusto (2018). *Movimento negro e mudança institucional no Brasil: políticas municipais de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada*

(1995-2015). Doctoral Thesis, Political Science Department, Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas.

Hanchard, Michael (2001). *Orfeu e o poder: o Movimento Negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945-1988)*. Rio de Janeiro: UERJ.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico, 2010 (banco de dados), Rio de Janeiro, FIBGE, 2012.

IROHIN. <https://irohin.org.br/>

McAdam, Doug (1996). "Conceptual origins, current problems, future direction". In McAdam, Doug; McCarthy, John, & Zald, Mayer (editors). *Comparative Perspective on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mahoney, James (2008). "Strategies of causal assessment in comparative historical analysis". In: MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (editors). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moreira, Diva (2012). "Estado e racismo no Brasil- A reparação de uma injustiça histórica". In: SANTOS, Ivanir dos; ESTEVES FILHO, Astrogildo (editors). *Os afro-brasileiros na gestão pública: coletânea de artigos*. Rio de Janeiro: CEAP.

Motta, Athayde; Santos, Regina Coeli. B (1997). "Políticas públicas e a questão racial: a experiência da Seafro no Rio de Janeiro". *Cadernos de Pesquisa CEBRAP*, n. 7: 5-16.

Oliveira, Rosalira dos S. (2012). *Negociando a tradição: religiões afro-brasileiras e esferas pública*. 2012. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, (Relatório de pesquisa).

Perissinotto, Renato (2013). "Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28 (83): 151-240.

Por uma marcha nacional de combate ao racismo e a desigualdade racial: Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e a vida. Brasília: Cultura Gráfica e Editora LTDA, 1996. 36 p. <https://issuu.com/irohin00/docs/marcha95-edited-2-rotated>

Sabatier, Paul (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". *Policy Sciences*, 21 (2-3): 129-168.

Sabatier, Paul (1998). "The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe". *Journal of European Public Policy*, 5 (1): 98-130.

Sabatier, Paul & Jenkins-Smith, Hank. (editors) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

- Sabatier, Paul & Jenkins-Smith, Hank (1999). "The advocacy coalition framework: An assessment". In: SABATIER, Paul (editor.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Silva, Claudilene (2013). *Professoras Negras: identidades e práticas de enfrentamento do racismo no espaço escolar*. Recife: EdUFPE.
- Silva Júnior, Hédio; Bento, Maria Aparecida. S.; Silva, Mário Rogério (editors) (2010). *Políticas Públicas de promoção da igualdade racial*. São Paulo, SP: CEERT.
- Silva, Tarcísio (2003). "Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife". In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (editors). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- Ribeiro, Matilde (2014). *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Rios, Flávia (2012). "O protesto negro no Brasil contemporâneo". *Lua Nova*, 85: 41-79.
- Rodrigues, Cristiano (2014). "Movimentos negros, políticas públicas e desigualdades raciais no Brasil e Colômbia". *Revista Debates Latinoamericano de Estudios Avanzados*, 1 (24): 63-93.
- Santos, Ivair Augusto A (2006). *O Movimento Negro e o Estado (1983-1987): o caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Governo de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial.
- Tarrow, Sidney (2011). *Power in movement: social movements and contentious politics*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Telles, Edward (2003). *Racismo à brasileira: uma perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford.
- Tilly, Charles (2006). "Why and how History matters". In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles (Editors) *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Wampler, Brian (2004). "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities". *Latin American Politics and Society*. 46 (2): 73-99.
- Wampler, Brian (1999). Orçamento Participativo: Os paradoxos da participação e governo no Recife. *Cadernos de Estudos Sociais*. 15 (2): 343-374.