



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**Mobilização de capacidades estatais para a promoção da igualdade de gênero,
étnica e racial:**

Uma análise da atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

SAMANTA BRAVIM EURICH

Brasília-DF

2024

**MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS PARA A PROMOÇÃO DA
IGUALDADE DE GÊNERO, ÉTNICA E RACIAL:**

Uma análise da atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Público

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e Desenvolvimento da
Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
como requisito para obtenção do título de Mestre
em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Samanta Bravim Eurich

Orientador Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de
Souza

Brasília-DF

2024

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

E8912m Eurich, Samanta Bravim

Mobilização de capacidades estatais para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial : uma análise da atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Gestão e da Inovação em serviços públicos / Samanta Bravim Eurich. -- Brasília: Enap, 2024.

166 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza

1. Ação afirmativa. 2. Capacidade estatal. 3. Desigualdade social. 4. Políticas públicas. I. Título. II. Souza, Clóvis Henrique Leite de orient.

CDD 353.530981

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

Aluno (a): Samanta Bravim Eurich

Ano de Ingresso: 2022

Título da Dissertação: Mobilização de Capacidades Estatais para a Promoção da Igualdade de Gênero, Étnica e Racial: Uma análise da atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza

Avaliador: Profa. Dra. Dalila Fernandes de Negreiros

Profa. Dra. Michelle Graciela Moraes de Sá e Silva

Avaliação:

- [☒] Aprovada
[☐] Aprovada com ressalvas
[☐] Reprovada

Brasília, 18 de outubro de 2024

Assinado por:

Dalila Fernandes de Negreiros

9E350DA4E039452

Avaliadora

Signed by:

Michelle Graciela Moraes de Sá e Silva

0795C38109994F0

Avaliadora

DocuSigned by:

Clóvis Henrique Leite de Souza

CETC2DFBBD74B5

Orientador

ENAP

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

GOVERNO FEDERAL

BRASIL
RECONSTRUÇÃO FEDERAL

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todas as Mulheres que, com coragem e determinação, abriram caminhos na luta pela igualdade, superando desafios e enfrentando obstáculos em nome de um futuro mais justo. Em especial, dedico à minha mãe, *Elza Bravim Eurich*, cuja trajetória inspiradora e apoio incondicional foram fundamentais para o meu crescimento pessoal e profissional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensuravelmente aos meus ancestrais por me possibilitarem estar aqui, principalmente meu Pai *Jorge* e minha Mãe *Elza* pelo Amor, exemplo ético e incontestável apoio na minha formação;

Agradeço ao meu marido *Leonardo* pelo inestimável suporte, aos meus irmãos *Karina* e *Rolf*, pelo Amor compartilhado nessa jornada, aos meus amores *Luan*, *Ravi*, *Luca*, *Arthur*, *Beatriz* e meus Amigos e Amigas, especialmente *Hevelym* e *Mel* por vibrarem comigo essa conquista;

Agradeço aos colegas do MGI que viabilizaram a produção desse trabalho com muito apoio e entusiasmo: *Daniela Gorayeb*, *Juliana Rodrigues*, *Vitor Almeida*, *Patrícia Sousa*, *Adauto Modesto*, *Everson Silva*, *Marcella Isobe*, *Danilo Lucena*, *Diogo Silva*, *José Celso Cardoso*, *Elen Mesquita*, *Talitha Pedrosa*, *Gleice Lima*, *Mirelly Matos* e *Leo Parente*;

Aos colegas de sala de aula, agradeço pelas valiosas trocas de experiências;

Expresso, ainda, minha profunda gratidão aos Docentes que contribuíram de maneira inestimável nessa caminhada, que *Celebro* e carrego comigo os inúmeros aprendizados;

Agradeço especialmente ao Professor *Clóvis Souza*, pelo apoio e sensibilidade em me orientar nessa jornada e transformar meu olhar para a importância da participação social e da diversidade na Democracia.

“Ninguém nasce odiando outra pessoa por causa da cor da sua pele, ou sua origem, ou sua religião. As pessoas têm que aprender a odiar, e se elas podem aprender a odiar, elas podem ser ensinadas a amar, pois o *Amor* chega mais naturalmente ao coração humano do que o seu oposto.”

Nelson Mandela

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	- Advocacia Geral da União
APSD	- Assessoria de Participação Social e Diversidade
ASPADs	- Assessorias de Participação Social e Diversidade
CCE	- Cargo Comissionado Executivo
CGU	- Controladoria Geral da União
CI	- Subcomitê de Integridade
CNDM	- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNLGBTQIA+	- Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+
CNODS	- Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
CPNU	- Concurso Público Nacional Unificado
ENAP	- Escola Nacional de Administração Pública
Enem	- Exame Nacional do Ensino Médio
FUNAI	- Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GT	- Grupo de Trabalho
GTI	- Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHMAD	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Ajustado à Desigualdade
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCT-PPED	- Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDH	- Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MEC	- Ministério da Educação e Cultura
MGI	- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MIR	- Ministério da Igualdade Racial

MMULHERES	- Ministérios das Mulheres
MPF	- Ministério Público Federal
MPT	- Ministério Público do Trabalho
ONU	- Organização das Nações Unidas
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
PCRI	- Programa de Combate ao Racismo Institucional
PPGER	- Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça
PL	- Projeto de Lei
PNPMs	- Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
Sedim	- Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher
SEI	- Sistema Eletrônico de Informações
SEPPIR	- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SPM	- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SGP	- Secretaria de Gestão de Pessoas
SRT	- Secretaria de Relações de Trabalho
SPU	- Secretaria do Patrimônio da União
Unb	- Universidade de Brasília

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Capacidade Estatal	32
Quadro 2: Modelos Formativo e Reflexivo da Capacidade estatal	34
Quadro 3: Principais Agendas de combate às desigualdades de gênero, étnicas e raciais	61
Quadro 4: Primeira Estrutura Organizacional da APSD do MGI	77
Quadro 5: Segunda Estrutura Organizacional da APSD do MGI	77
Quadro 6: Eixo I – Gabinete da Ministra	83
Quadro 7: Atividades do Eixo I - Gabinete da Ministra	84
Quadro 8: Representação da APSD em Colegiados em 2023	85
Quadro 9: Eixo II – Secretaria-Geral da Presidência da República	86
Quadro 10: Atividades do Eixo II - Secretaria-Geral da Presidência da República	87
Quadro 11: Eixo III – Interno	88
Quadro 12: Atividades do Pro-integridade da APSD	91
Quadro 13: Atividades Eixo III – Interno e Pró-Integridade	92
Quadro 14: Eixo IV – Esplanada	94
Quadro 15: Atividades Eixo IV – Esplanada	95
Quadro 16: Eixo V – Brasil	96
Quadro 17: Atividade Eixo V – Brasil	97
Quadro 18: Status das Atividades Pro-integridade APSD	114
Quadro 19: Capacidades Estatais Técnico-administrativas e Político-Relacionais	144

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo analítico do arranjo institucional e capacidades estatais	65
Figura 2. Organograma MGI	72
Figura 3: Plano de Trabalho APSD MGI	82
Figura 4: Instâncias Pró-Integridade do MGI	94

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Demografia brasileira por sexo ou gênero e raça ou cor	42
Gráfico 2 - Rendimento médio real de todos os trabalhos das pessoas ocupadas, segundo sexo e cor ou raça - Brasil - 2012/2022	43
Gráfico 3 - Evolução do rendimento domiciliar per capita médio, por sexo - Brasil - 2012-2022	44
Gráfico 4 - Evolução do rendimento domiciliar per capita médio, por cor ou raça - Brasil - 2012-2022	45
Gráfico 5 - Proporção da população residindo em domicílios próprios sem documentação da propriedade, por sexo - Brasil - 2022	46
Gráfico 6 - Taxa ajustada de frequência escolar líquida da população de 15 a 17 anos de idade - Brasil - 2019/2022	47
Gráfico 7 - Distribuição percentual de inscritos no Enem por cor ou raça - Brasil - 2019-2022	49
Gráfico 8: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Ajustado à Desigualdade (IDHMAD)	51

RESUMO

O cenário de retrocesso democrático e desmonte das políticas públicas vivenciadas no período de 2016 e 2022 acirrou a desigualdade de gênero, étnica e racial. Para superar esses desafios, a criação das Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPADs) nas Pastas ministeriais pelo Governo Federal, no ano de 2023, emerge como meio de resgate da relação socioestatal e escuta ativa dos movimentos sociais, a partir de um modelo sistêmico visando fortalecer a capacidade do Estado na entrega de políticas públicas. O foco investigativo da pesquisa está no contexto político-institucional da criação dessas unidades e no modo de funcionamento da Assessoria de Participação Social e Diversidade (APSD) do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) ao longo do seu primeiro ano de funcionamento. Para tanto, a pesquisa investiga como foram mobilizadas as capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais da APSD para induzir a pauta da diversidade dentro e fora do MGI. Os resultados apontam a importância da profissionalização da APSD e do apoio da alta gestão no fortalecimento de suas ações, além da necessidade de estratégias eficazes de governança para superar resistências e promover uma cultura organizacional promotora de igualdade de gênero, étnica e racial.

Palavras-chaves: capacidades estatais; arranjos institucionais; relações socioestatais; desigualdades sociais; instituições participativas.

ABSTRACT

The scenario of democratic regression and dismantling of public policies experienced in the period from 2016 to 2022 has exacerbated gender, ethnic and racial inequalities. To overcome these challenges, the creation of the Social Participation and Diversity Advisory Offices (ASPADs) in ministerial portfolios by the Federal Government in 2023 emerges as a means of rescuing the socio-state relationship and actively listening to social movements, based on a systemic model that aims to strengthen the capacity of the State in the implementation of public policies. The investigative focus of the research is on the political-institutional context of the creation of these units and on the functioning of the Social Participation and Diversity Advisory (APSD) of the Ministry of Management and Innovation in Public Services (MGI) throughout its first year of operation. To this end, the research investigates how the state technical-administrative and political-relational capacities of APSD were mobilized to induce the diversity agenda within and outside the MGI. The results point to the importance of the professionalization of APSD and the support of senior management in strengthening its actions, as well as the need for effective governance strategies to overcome resistance and promote an organizational culture promoting gender equality, ethnic and racial.

Keywords: state capacities; institutional arrangements; socio-state relations; social inequalities; participatory institutions.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
LISTA DE QUADROS	7
LISTA DE FIGURAS	7
LISTA DE GRÁFICOS	8
RESUMO	9
ABSTRACT	10
SUMÁRIO	11
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1. Marco Teórico sobre Desigualdades e Capacidades Estatais	21
1.1 As desigualdades de Gênero, Raça e Etnia	21
1.1.1 Definição de gênero, raça e etnia como construções sociais	22
1.1.2 Interseccionalidade e as múltiplas camadas de opressão	28
1.2 Capacidades Estatais e Arranjos Institucionais	29
1.2.1 Capacidades técnico-administrativas e político-relacionais	31
1.2.2 Arranjos institucionais que moldam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas	35
1.3 Relação entre Desigualdades e Capacidades Estatais	36
1.3.1 Mobilização de capacidades estatais para o enfrentamento das desigualdades de gênero, étnicas e raciais	37
CAPÍTULO 2: Desigualdades no Brasil e Arranjos Institucionais para a Promoção da Igualdade	39
2.1 Diagnóstico das desigualdades sociais e a realidade brasileira	39
2.1.1 Desigualdades de gênero, étnico-raciais e condições de vida da população brasileira	41
2.1.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Ajustado à Desigualdade (IDHMAD) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	50
2.1.3 Implicações das desigualdades de gênero e raça para o	15

desenvolvimento humano no Brasil	52
2.2 Políticas Públicas e Arranjos Institucionais para Promoção da Igualdade	53
2.2.1 Exame das políticas públicas para a promoção da igualdade de gênero, étnico-racial, ações afirmativas e o papel dos movimentos sociais.	54
2.2.2 Discussão sobre os desafios e limitações dos arranjos institucionais atuais	62
2.3 Reflexões sobre o Fortalecimento das Capacidades Estatais	63
2.3.1 Reflexões sobre formas de fortalecer as capacidades estatais para enfrentar as desigualdades sociais	64
CAPÍTULO 3. Da concepção das ASPADs à atuação da APSD do MGI	67
3.1 Ponto de partida da constituição das Assessorias de Participação Social e Diversidade do Governo Federal	67
3.1.1 Contexto e ideias iniciais da criação das ASPADs	68
3.1.2 Posicionamento hierárquico e estrutura inicial	70
3.1.3 Natureza integrativa e sistêmica	70
3.2 Cenário de estruturação da APSD do MGI	71
3.3 Composição, Estruturação e Apoio Institucional da APSD do MGI	74
3.3.1 Composição da força de trabalho	74
3.3.2 Estruturação da unidade	77
3.3.3 Disponibilidade de recursos financeiros	78
3.3.4 Disponibilidade de recursos tecnológicos	79
3.3.5 Lógica de atuação, ações e representação da APSD do MGI	81
3.3.6 Eixo I - Gabinete da Ministra	82
3.3.7 Eixo II - Secretaria-Geral da Presidência da República	86
3.3.8 Eixo III – Interno	88
3.3.9 APSD como Instância de Integridade	89
3.3.10 Eixo IV – Esplanada	93
3.3.11 Eixo V – Brasil	96
3.4 Monitoramento e Avaliação das Ações da APSD do MGI	97
	16

3.5 Engrenagens da Coordenação: Instituições e Atores Essenciais na Articulação de Ações	99
3.5.1 Rede sistêmica	99
3.5.2 Coordenação intragovernamental	100
3.5.3 Coordenação com outros Poderes	102
CAPÍTULO 4: Mobilização das capacidades estatais para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial pelo MGI com atuação da APSD	104
4.1 Arranjo institucional e mobilização de capacidades estatais para formação das Assessorias de Participação Social e Diversidade	105
4.2 Mobilização de capacidades estatais pela APSD do MGI	110
4.2.1 Mobilização de Recursos humanos, financeiros e tecnológicos	110
4.2.2 Mecanismos de operação da APSD no ano de 2023	112
4.2.3 Estratégias de monitoramento e avaliação das ações	113
4.2.4 Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais	116
4.2.5 Mobilização das capacidades político-relacionais da APSD do MGI	121
4.2.6 Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo	122
4.2.7 Articulação com os órgãos de controle interno e externo.	123
4.2.8 Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios.	123
4.3 Limites de atuação, efeitos perceptíveis e recomendações para fortalecimento da APSD do MGI	126
4.3.1 Coordenação Interinstitucional	126
4.3.2 Obstáculos legislativos	130
4.3.3 Catalisação da cultura da diversidade	130
4.4 Efeitos perceptíveis da atuação da APSD do MGI	132
4.4.1 Transversalidade das pautas	132
4.4.2 Instância de Integridade	134
4.4.3 Mudança cultural	134
	17

4.4.4 Influência na Agenda Ministerial	136
4.4.5 Posicionamento estratégico	136
4.4.6 Integração de temáticas na agenda ministerial	137
4.5 Recomendações para o fortalecimento da atuação da APSD	138
4.5.1 Instituição do Comitê de Gênero, Raça e Diversidade	138
4.5.2 Incremento da força de trabalho	139
4.5.3 Revisitar o papel da Assessoria	140
4.5.4 Catalisação do seu potencial	141
4.5.5 Demandar as áreas finalísticas	142
4.6 Quadro resumo das capacidades estatais mobilizadas pela APSD do MGI	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
REFERÊNCIAS	151
ANEXO I	160
ANEXO II	162

INTRODUÇÃO

As desigualdades de gênero, étnicas e raciais no Brasil representam um desafio contínuo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Historicamente enraizadas e complexas, essas desigualdades manifestam-se em diversas esferas da vida social, econômica e política, afetando profundamente a vida de milhões de pessoas. Essas desigualdades são oriundas de processos relacionais na sociedade e, entre os grupos mais vulneráveis, estão as pessoas de baixa renda, de menor nível educacional e integrantes de minorias historicamente negligenciadas (Nascimento *et al*, 2021).

Apesar de alguns avanços em termos de legislação e políticas públicas, principalmente após a redemocratização do Brasil em 1988, as disparidades continuam a fazer parte do cotidiano de diversos segmentos sociais, principalmente após o período compreendido entre os anos de 2016 e 2022, marcado por um contexto político e econômico de austeridade, retrocesso democrático e populismo reacionário que influenciou diretamente a reconfiguração de políticas públicas no Brasil e “desmobilizou capacidades estatais construídas a duras penas” (Gomide, Silva, Leopoldi, 2023, p.18).

Para avançar em uma agenda efetiva de promoção da igualdade, é imperioso repensar os modelos de instituições governamentais voltados ao fortalecimento dos sistemas de promoção e proteção social fundamentados em direitos, por meio de uma abordagem sistêmica e integrada que permita ao Estado mobilizar suas capacidades estatais de maneira mais responsiva às demandas da sociedade visando a tão almejada justiça social (Lotta e Vaz, 2015). É fato que tais demandas não são consensuais em uma sociedade plural e marcada por desigualdades estruturais como é a brasileira. Assim, a organização estatal para dar respostas às demandas sociais também é objeto de disputa, ainda mais em períodos de transição de governo.

A reconfiguração do cenário político-institucional do Governo Federal, no ano de 2023, caracterizou-se pelo redesenho na arquitetura institucional, inicialmente composto por 31 ministérios e 5 órgãos que integram a Presidência, além da

Advocacia-Geral da União, todos com o status de ministério. Além da criação ou recriação de Pastas importantes para o enfrentamento das desigualdades sociais, como o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Povos indígenas, a estrutura organizacional da maioria dessas Pastas contou como uma inovação no seu desenho: as Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPADs).

Essas unidades foram posicionadas estrategicamente sob a forma de assessoramento direto e imediato às Autoridades Titulares das Pastas ministeriais e concebidas com a intenção de atuarem de forma coordenada para promover esforços necessários ao enfrentamento das desigualdades sociais existentes, fortalecendo a capacidade do Estado na entrega de políticas públicas reparadoras de injustiças sociais.

A criação das ASPADs demonstra o reflexo do contexto político-institucional direcionado a restabelecer a democracia participativa com a mobilização de capacidades estatais possíveis para viabilizar a necessária interação orgânica entre o Estado e os movimentos sociais, que deram origem às pautas da promoção da igualdade. Diante desse cenário, essa pesquisa visa responder a seguinte pergunta: **Em que medida a Assessoria de Participação Social e Diversidade (APSD), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), mobilizou capacidades estatais para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial durante o ano de 2023?**

Considerando que as organizações não são estáticas mas condicionadas ao contexto do arranjo institucional que indicará quem são os atores, as regras e procedimentos a serem observados (Gomide e Pires, 2014;2016), o foco de investigação dessa pesquisa concentra-se em identificar como se configurou o arranjo institucional que culminou na instituição das ASPADs, bem como a maneira pela qual foram mobilizadas as capacidades estatais da APSD do MGI para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial no seu âmbito de atuação.

O **objetivo geral** da pesquisa é investigar em que medida a Assessoria de Participação Social e Diversidade (APSD) mobilizou as capacidades estatais para a

promoção da igualdade de gênero, étnica e racial no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), durante o ano de 2023.

Como **objetivos específicos**, pretende-se analisar o contexto político-institucional que instituiu as ASPADs, a estruturação e a lógica de operação da APSD do MGI para identificar como está configurado o cenário das capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais na produção de ações públicas. Ademais, objetiva-se identificar os limites de atuação da unidade, alguns efeitos perceptíveis decorrentes da irradiação da pauta da diversidade dentro e fora do MGI, assim como recomendações para o fortalecimento da unidade, de acordo com a percepção dos participantes da pesquisa.

O presente estudo configura-se pela **metodologia** de estudo de caso a partir de uma pesquisa qualitativa com conjugação das técnicas de pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Para o levantamento dos dados da pesquisa documental e bibliográfica foram utilizadas legislações, documentos utilizados pela unidade organizacional pesquisada para gerar o maior número de informações possíveis, dados disponíveis na transparência ativa de páginas governamentais na internet, assim como livros, dissertações e artigos sobre a temática pesquisada.

As plataformas utilizadas para o levantamento do material bibliográfico foram *Scielo*, repositórios institucionais de universidades, da ENAP, Unb e IPEA de produções que guardam relação com os temas de capacidades estatais, governança, desigualdades sociais, promoção da igualdade de gênero, étnica e racial e políticas públicas.

Para obtenção das respostas que visam fornecer subsídios acerca da mobilização das capacidades estatais para promoção da igualdade de gênero, étnica e racial da APSD do MGI, foram mapeados cinco atores relevantes, dos quais dois participaram ativamente do contexto político-institucional de formação desses órgãos, e outros três burocratas responsáveis pela gestão e operacionalização das atividades da unidade.

As cinco entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro encontra-se registrado no Anexo I, foram realizadas, entre maio e junho de 2024, com os atores selecionados,

presencialmente e por videoconferência, aos quais foram esclarecidos os objetivos do presente trabalho e manifestaram sua concordância em participar da pesquisa, por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, disponível no Anexo II. Para preservar o anonimato das pessoas entrevistadas, as entrevistas estão identificadas apenas com número da entrevista na ordem cronológica em que foram realizadas.

Tais entrevistas foram transcritas por meio de ferramenta digital e as principais ideias foram destacadas sem trazer prejuízo ao contexto. Os resultados foram descritos a partir da percepção dos entrevistados sobre o arranjo institucional da transição governamental que gerou a criação dessas unidades, assim como a maneira pela qual foram mobilizados recursos e instrumentos de ativação das capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais para influenciar o impulsionamento da agenda de promoção de igualdade de gênero, étnica e racial das pautas do MGI.

A promoção da diversidade é endossada pela Constituição Federal de 1988, por meio de objetivos fundamentais que incluem a erradicação da pobreza e marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem-estar de todos, independentemente de preconceitos relacionados à origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação (Brasil, 2024a).

O Relatório Final de Transição Governamental (2022, p.11) apontou para um cenário generalizado de desorganização do Estado Brasileiro e o desmonte de serviços públicos essenciais, em uma lógica de “menos direitos para a maioria, e mais privilégios para uma minoria”. Diante desse contexto, a reprodução das desigualdades na sociedade no país deve ser enfrentada por meio da articulação de políticas multissetoriais como forma de combater essas desigualdades históricas e valorizar a imensa diversidade de formações e vocações da população brasileira (Brasil, 2023a p. 84).

Em vista disso, empoderar as organizações públicas para viabilizar a participação social na formulação de suas políticas envolve o reforço da governança, uma vez que incorpora uma multiplicidade de perspectivas e conjuntos de

conhecimento no processo de tomada de decisões visando o enfrentamento das desigualdades de gênero e étnico-racial na sociedade brasileira.

Peters (2018, p.13) defende que a boa governança é crucial para o desenvolvimento econômico e o bem-estar de qualquer sociedade. No seu nível mais básico, governança significa a capacidade do Estado de desenvolver programas para atingir os objetivos da sociedade. Para tanto, o autor defende que a construção efetiva de uma boa governança se condiciona a dois elementos essenciais: O primeiro baseia-se em um conjunto de instituições que “pode moldar a maneira pela qual as decisões são tomadas e fornecer alguma legitimidade para as ações implementadas pelo setor público”. O segundo são as pessoas que trabalham no setor público, uma vez que são elas as responsáveis pela implementação de políticas públicas, como também fornecem assessoria a líderes políticos e geram memória institucionalizada das políticas e da administração.

Considerando que a boa governança é responsabilidade de todas as pessoas envolvidas, desde o mais alto agente político até os agentes públicos em áreas remotas do país, e a atuação desses agentes reverbera na sociedade a imagem do serviço público na construção da confiança pública e na legitimação das instituições estatais, a identificação das estratégias de mobilização dos recursos e instrumentos que a APSD do MGI vem lançando mão para o fortalecimento das capacidades estatais na promoção da igualdade de gênero, racial e étnica torna-se relevante, além da preservação da memória institucional desse cenário político-institucional.

Esta pesquisa está organizada em quatro seções, além desta introdução e considerações finais. O primeiro capítulo concentra-se no arcabouço teórico referente ao cenário global das desigualdades de gênero e étnico-raciais, relacionando-o com o debate sobre as capacidades estatais que conferem ao Estado as condições necessárias para a ação. O segundo capítulo busca contextualizar essas desigualdades na sociedade brasileira, analisar as políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro para a promoção da igualdade e discutir os arranjos institucionais voltados para o fortalecimento das capacidades estatais, fundamentais para a efetividade do impulsionamento da agenda estatal.

O capítulo três trata do contexto político-institucional de criação das ASPADs, a estruturação e lógica de operação da APSD do MGI no seu primeiro ano de funcionamento e o último capítulo objetiva apresentar como se configurou o arranjo institucional de criação das ASPADs e a mobilização de capacidades estatais para promoção de ações voltadas à promoção da igualdade de gênero, étnica e racial pela APSD do MGI em 2023.

CAPÍTULO 1. Marco Teórico sobre Desigualdades e Capacidades Estatais

Este capítulo está dividido em dois eixos. Na seção 1, objetiva-se situar as desigualdades sociais de gênero, raça e etnia, assim como debater o arcabouço teórico dos arranjos institucionais indutores das capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais visando o fortalecimento do Estado. A seção 2 visa diagnosticar o cenário atual das desigualdades de gênero, étnicas e raciais na realidade brasileira, buscando abrir caminhos para a sua superação sob a ótica de arranjos institucionais que moldam (ou não) a capacidade do Estado em promover a reparação dessas disparidades sociais enraizadas na sociedade.

1.1 As desigualdades de Gênero, Raça e Etnia

As desigualdades sociais constituem um fenômeno histórico, estrutural e cultural, profundamente enraizado nas sociedades e se manifestam de formas variadas e interdependentes, permeando diversas esferas da vida econômica e social dos indivíduos. Esse fenômeno impacta diretamente o acesso a oportunidades, direitos, bem-estar e poder. As desigualdades não operam de maneira isolada; ao contrário, elas se entrelaçam, criando formas complexas de discriminação. Essas discriminações baseiam-se em estereótipos que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais com base em características como sexo, etnia, raça ou cor de pele, entre outras (CEPAL, 2016, 2017; Pires, 2019).

Pires (2019, p.16) aponta que essas discriminações de gênero e étnico-raciais demonstram ser estruturantes de um processo de “produção ou reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões”. O autor adverte que a produção da igualdade é ainda um horizonte distante e o combate às desigualdades sociais requer reformas em níveis sociais e de instituições governamentais que fortaleçam os sistemas de promoção e proteção social fundamentados em direitos e enfrentem uma cultura que naturaliza a discriminação e o privilégio de alguns grupos sociais (CEPAL, 2016).

1.1.1 Definição de gênero, raça e etnia como construções sociais

Segundo o IBGE (2024), **gênero** compreende a forma como a sociedade cria diferentes papéis sociais e comportamentos relacionados aos homens e às mulheres. Esses papéis são construídos culturalmente, estabelecendo padrões sobre o que é considerado próprio para o feminino e o masculino. Essas compreensões moldam as relações sociais, que podem ser diversas e/ou desiguais em várias dimensões da vida social.

Joan Scott (1995, p.86) feminista e escritora do célebre artigo: “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”, caracteriza gênero como um “elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos”. A autora argumenta que o conceito de gênero deve ser entendido como uma construção social que reflete relações de poder, em oposição a uma simples categoria biológica. Para Scott, o gênero não apenas denota as diferenças percebidas entre os sexos, mas também atua como uma ferramenta analítica para desvendar as desigualdades estruturais que emergem dessas diferenças. A autora destaca que o gênero é simultaneamente um campo de significação e um indicador das dinâmicas de poder, moldando e sendo moldado por contextos históricos e culturais específicos.

Além disso, Scott (1995) enfatiza que o gênero deve ser considerado em conjunto com outras categorias sociais, como classe e raça, revelando assim a complexa interseção de múltiplas formas de opressão. Essa abordagem crítica não só desafia concepções essencialistas de masculinidade e feminilidade, mas também oferece um quadro teórico que desnaturaliza as relações de poder, tornando visível como as normas de gênero são construídas, contestadas e mantidas ao longo do tempo. Com isso, Scott contribui significativamente para a teoria feminista e para a historiografia ao propor que o gênero é uma categoria central para a compreensão das dinâmicas sociais e políticas.

Na mesma linha, a definição de gênero, no âmbito do Portal Geledés (2013, p. 29), organização da sociedade civil que se posiciona em defesa de mulheres e negros, também busca explicar as relações sociais entre homens e mulheres como uma construção social:

A palavra gênero, tirada da gramática, foi utilizada para identificar essa construção, diferenciando-a do sexo biológico. Podemos afirmar que a categoria gênero – a despeito de suas distintas utilizações – tem viabilizado um maior reconhecimento do ideário feminista, assim como das desigualdades estruturais que afetam distintamente homens e mulheres, contribuindo para inscrever, no campo das políticas públicas, a pertinência do tema e da utilização do termo (Geledés, 2013, p. 29).

A caracterização de gênero, como uma construção social que molda papéis e comportamentos baseados em diferenças percebidas entre os sexos, é fundamental para desnaturalizar e questionar as desigualdades de poder que emergem dessas construções. No entanto, a ênfase na construção social pode, em alguns casos, obscurecer as experiências vividas de pessoas que não se identificam com os papéis de gênero tradicionais, como as pessoas transgênero e não binárias, cujas identidades e realidades desafiam as fronteiras rígidas dessas definições.

No âmbito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5, da Organização das Nações Unidas – Igualdade de gênero, o conceito de gênero amplia-se ao ser definido, e continuamente redefinido, pelo reconhecimento social e identitário dos sujeitos em relação ao sexo de seus corpos. Isso inclui homens e mulheres designados ao nascer (cisgênero), homens e mulheres transexuais, intersexos, transgêneros, travestis, dentre outros. A partir desta perspectiva, gênero está mais intimamente ligado às práticas sociais e ao arcabouço cultural, que reforçam desigualdades e discriminações baseadas em estereótipos e papéis de gênero (IPEA, 2024).

A justificativa para a ampliação do conceito de gênero é a inclusão de todas as identidades de gênero, além das mulheres e meninas cisgênero. Embora a legislação brasileira já reconheça diversas identidades de gênero, é crucial que as ações governamentais garantam os direitos civis de todos esses grupos. As intersecções com outros fenômenos de desigualdade e discriminação são reconhecidas pela teoria e política de gênero, e a visibilidade dessas intersecções é essencial para considerar as especificidades das desigualdades que afetam diferentes indivíduos (IPEA, 2024).

O IBGE (2022, p. 8) define **raça** como uma “categoria socialmente construída na interação social e não como um conceito biológico”, não se tratando

apenas da “cor”, mas também de critérios como origem familiar, cor da pele, traços físicos, etnia, entre outros. As cinco categorias de “raça” ou “cor” estabelecidas na investigação do censo demográfico são: branca, preta, parda, indígena ou amarela e podem variar de acordo com o entendimento do informante.

Santos *et al.* (2010) destacam que raça, historicamente, é um termo utilizado para categorizar seres humanos com base em características fenotípicas, principalmente a cor da pele, tipo de cabelo, formato do rosto e crânio, ascendência e genética. No entanto, os autores apontam que a ideia de raça como um conceito fenotípico válido tem sido cada vez mais refutada por cientistas, especialmente em relação aos seres humanos. A genética moderna demonstra que as diferenças entre grupos humanos tradicionalmente classificados como “raças” são mínimas, assim como a cor da pele, frequentemente utilizada como um marcador racial, não determina a ascendência, especialmente em populações miscigenadas como a brasileira.

Nessa linha, Munanga (2004) destaca que raça não é uma categoria biológica natural, mas sim uma construção social carregada de ideologia, utilizada para justificar e legitimar sistemas de dominação e hierarquização entre grupos humanos, baseando-se em características físicas. O autor destaca que, apesar da inexistência de raças do ponto de vista biológico, o racismo se estruturou historicamente com base na noção de raça. Embora o mito da democracia racial tenha sido amplamente desconstruído, a solução não está na erradicação do conceito de raça, mas em uma educação que enfatize a convivência igualitária entre as diferenças.

Munanga (2004) também explora como a noção de raça foi instrumentalizada para consolidar hierarquias sociais e políticas, especialmente no contexto brasileiro, onde a mestiçagem foi promovida como um ideal de identidade nacional. O autor argumenta que essa ideologia de mestiçagem serviu, em grande parte, para invisibilizar as desigualdades raciais e mascarar o racismo estrutural, criando uma falsa impressão de harmonia racial. Para Munanga, a desconstrução do mito da democracia racial não é suficiente se não for acompanhada por uma valorização ativa das identidades negras e indígenas, reconhecendo suas contribuições e combatendo estereótipos negativos. Ele defende que é necessário um esforço contínuo para transformar as estruturas sociais e políticas, promovendo

políticas afirmativas e educativas que resgatem a memória e a cultura dos grupos historicamente marginalizados.

O debate sobre a construção social da raça e sua instrumentalização para justificar desigualdades continua sendo enriquecido por novas perspectivas contemporâneas. Nesse contexto, vale considerar que Menezes (2024) afirma que o conceito de raça, inicialmente definido a partir de critérios físicos ou biológicos para diferenciar indivíduos, foi ressignificado pelos movimentos sociais que reivindicam a raça como uma categoria baseada na ancestralidade comum e na história. Nessa compreensão, negar a existência da raça seria negar a desigualdade racial comumente presente na sociedade.

As definições de raça revelam a obscuridade e a controvérsia em torno desse conceito. Embora a raça seja reconhecida como uma construção social, baseada em características físicas e culturais, e não um conceito biológico válido, sua persistência como uma categoria socialmente relevante demonstra o poder duradouro das ideologias que a sustentam. A ciência moderna refuta a existência de raças biológicas, mostrando que as diferenças genéticas entre grupos humanos são mínimas. No entanto, o racismo continua a ser uma realidade estruturante na sociedade, fundamentado na ideia de raça como um marcador de diferença e hierarquia, legitimando desigualdades e sistemas de opressão.

A crítica de Munanga (2004) à noção de raça destaca a ironia de que, mesmo sendo uma ficção biológica, o conceito de raça tem efeitos muito reais na vida das pessoas, legitimando sistemas de dominação e exclusão. A erradicação do racismo, portanto, não passa pela simples negação do conceito de raça, mas por uma reeducação que promova a igualdade e a aceitação das diferenças, reconhecendo o legado histórico e social do racismo. Assim, enquanto o conceito de raça pode ser uma construção, seu impacto nas relações sociais e no acesso a direitos e oportunidades continua a ser uma questão urgente que requer ações políticas e educacionais robustas, como lutam os movimentos sociais que destacam a importância de reconhecer a raça como um marcador social relevante, especialmente em contextos em que as desigualdades raciais são evidentes.

Etnia, por outro lado, refere-se ao âmbito cultural. Um grupo étnico compartilha afinidades linguísticas, culturais e, em menor grau, genéticas, e geralmente reivindicam uma estrutura social e política própria, além de um território. Fatores como nacionalidade, afiliação tribal, religião, língua e tradições definem a etnia de um indivíduo, além de sua aparência física (Santos *et al*, 2010).

Menezes (2024) sublinha que o conceito de etnia abrange aspectos socioculturais, como tradições, língua, religião e uma história comum. O autor destaca que a palavra deriva do grego *ethnos*, que significa "povo" ou "nação". Grupos étnicos são definidos por suas semelhanças culturais e sociais, e não por características físicas. A etnia é dinâmica e pode evoluir ao longo do tempo, refletindo as mudanças nas interações sociais e culturais entre diferentes grupos.

Já Munanga (2004) define etnia como um conceito que se refere a grupos que compartilham uma cultura comum, incluindo língua, religião, tradições e valores. A etnia é, portanto, uma construção social que se baseia em identidades culturais e sociais, ao contrário da raça, que é frequentemente associada a características físicas.

Evidencia-se, portanto, que gênero, raça e etnia são construções sociais complexas que exercem um papel significativo na formação das desigualdades e discriminações na sociedade e a formulação de políticas públicas mais justas e eficazes demonstram ser necessárias no enfrentamento dessas disparidades para promover uma sociedade que considere a diversidade de origens, raças e sexos das pessoas de modo a reconhecer e valorizar essas diferenças em uma sociedade verdadeiramente plural.

A coexistência dos diferentes povos, culturas, línguas e etnias dentro de um determinado território geográfico se refere à **diversidade**. Querino *et al.* (2012) destacam que a diversidade é um conceito multifacetado e caracteriza-se por um princípio básico de cidadania, pois visa garantir a cada pessoa plenas condições de desenvolvimento de seus talentos e potencialidades, considerando a igualdade de oportunidades e respeito à dignidade e da efetivação do respeito à diferença, a partir da criação de ambientes que proporcionem que as pessoas possam agir de acordo com seus valores individuais.

Munanga (2022) adverte que a diversidade não se limita a uma mera constatação da diferença, ela implica o desafio de construir uma sociedade justa e igualitária, capaz de acomodar as necessidades e perspectivas de todos os seus membros, independentemente de suas origens ou características. Para ele, o reconhecimento da diferença significa ir além de uma igualdade formal perante a lei, que ignora as desigualdades históricas e estruturais que afetam diferentes grupos sociais. A superação do racismo e da discriminação exige, portanto, um esforço constante de educação e conscientização, que promova a coexistência pacífica e igualitária entre diferentes grupos sociais. É preciso reconhecer e valorizar a riqueza da diversidade, combatendo os estereótipos e preconceitos que alimentam a intolerância e a violência.

O autor ressalta que a combinação da democracia política com a diversidade cultural, baseada na liberdade individual e no respeito mútuo, é o caminho para uma sociedade mais justa e harmônica. Para tanto, é fundamental garantir a igualdade de direitos e oportunidades a todos as cidadãs e aos cidadãos, reconhecendo e valorizando suas diferenças como parte integrante de uma sociedade plural e democrática.

Ao promover a diversidade como um valor central na construção de uma sociedade justa e equitativa, é fundamental evitar o risco de obscurecer as especificidades de gênero, raça e etnia, que são categorias cruciais para entender as desigualdades estruturais. A celebração genérica da diversidade, sem uma análise crítica das particularidades de cada grupo, pode levar à despolitização das lutas por equidade e à invisibilização das demandas específicas de mulheres, pessoas negras, indígenas e outros grupos marginalizados.

1.1.2 Interseccionalidade e as múltiplas camadas de opressão

Lélia Gozalez (1935-1994), escritora, pesquisadora, professora, intelectual e defensora de direitos humanos, foi precursora nos estudos sobre mulheres negras no Brasil e no mundo, alertando para as múltiplas formas de interseções que agravam a discriminação das mulheres negras com camadas de exclusão que não podem ser compreendidas isoladamente. No ensaio “Racismo e sexismo na cultura brasileira”

(1984), a autora desenvolve conceitos como "amefricanidade" para chamar atenção sobre a fusão das identidades afro-brasileiras e latino-americanas, desafiando a visão dominante que tende a ignorar as especificidades das vivências negras e femininas, e "pretuguês" para destacar como a língua falada pelas populações negras e marginalizadas no país, marcada pelas influências africanas, reflete processos de exclusão e de resistência cultural.

Anos depois, Kimberlé Crenshaw (1989), jurista e teórica crítica da raça, formaliza o conceito de interseccionalidade, identificando como gênero, raça, classe, etnia e outras categorias sociais se cruzam para criar experiências únicas de discriminação e privilégio e busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre múltiplos eixos de subordinação, como racismo, patriarcalismo e opressão de classe. Essa intersecção de eixos gera situações complexas de vulnerabilidade, sendo necessário analisar como as políticas e práticas sociais impactam de maneiras diferentes as mulheres, considerando suas múltiplas identidades e os contextos específicos em que vivem:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (Crenshaw, 2002, p. 177).

A interseccionalidade, que revela as múltiplas camadas de opressão enfrentadas por diferentes grupos, expõe a complexidade de lidar com as desigualdades de maneira que políticas públicas não perpetuem, inadvertidamente, exclusões ou discriminações adicionais. Portanto, embora as definições ampliadas de gênero sejam um passo importante, é necessário um compromisso contínuo para assegurar que as ações governamentais abordem de forma abrangente as realidades diversas e interseccionais das populações afetadas. Isso inclui promover uma verdadeira igualdade de gênero que vá além das categorias normativas tradicionais, garantindo que as políticas atendam às necessidades específicas de cada grupo, reconhecendo suas necessidades e contextos.

A adoção de uma abordagem interseccional é útil para entender como diferentes eixos de opressão, como gênero e raça, interagem e amplificam desigualdades. Nesse contexto, é crucial reconhecer que a raça, assim como o gênero, são construções sociais que desempenham um papel significativo nas desigualdades sociais.

Diante das complexas interações entre gênero, raça, etnia e outros eixos de opressão, como evidenciado pelo conceito de interseccionalidade e pelas críticas às construções sociais de identidade, torna-se evidente que a promoção da igualdade vai além de ações pontuais. A implementação de políticas de ações afirmativas e o reconhecimento das diversas identidades são passos fundamentais, mas insuficientes sem uma compreensão mais ampla e inclusiva da diversidade humana. É nesse contexto que a diversidade se apresenta não apenas como uma característica a ser tolerada, mas como um princípio essencial para a construção de uma sociedade justa e equitativa. A diversidade envolve a valorização da multiplicidade de origens, identidades e experiências, reconhecendo que o respeito às diferenças é uma base imprescindível para a cidadania plena e o desenvolvimento social.

1.2 Capacidades Estatais e Arranjos Institucionais

Nos últimos anos, o conceito de capacidades estatais tem se destacado como um dos mais significativos no estudo de políticas públicas (Wu, Ramesh e Howlett, 2015). O interesse acadêmico sobre o tema da capacidade estatal ganhou relevância como objeto de pesquisa após a publicação do livro seminal "Bringing the State Back In", organizado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol em 1985. Essa obra defendeu a reintegração do Estado no debate acadêmico, passando a ser estudado como um ator significativo. A noção de capacidade estatal foi relacionada à autonomia relativa do Estado para implementar seus objetivos face à oposição de grupos sociais poderosos (Skocpol, 1985). Com inspiração weberiana, essa abordagem ficou conhecida como análise baseada no Estado divergindo das análises centradas na sociedade como as pluralistas e marxistas.

Capacidade estatal passou a ser conceito-chave em múltiplas disciplinas como ciência política, relações internacionais e administração pública (Souza e

Fontanelli, 2020). Muitos autores se debruçaram sobre as definições de capacidade do Estado sob diferentes aspectos. Mann (1993) relacionou a capacidade do Estado à implementação de decisões políticas. Evans (1992) a define como conjunto de instrumentos que o Estado dispõe para estabelecer seus objetivos e implementá-los em políticas. Para Skocpol e Finegold (1982), a capacidade do Estado se refere ao poder de os governos mobilizarem conhecimento, instituições e organizações capazes de implementar políticas (Souza, 2016).

No Brasil, o tema é relativamente recente na agenda de pesquisa (Souza, 2024), ganhando destaque após o trabalho de um grupo de pesquisadores associados ao Ipea com a publicação de textos para discussão e um livro editado por Gomide e Boschi em 2016, além de uma edição em inglês publicada por Ana Célia Castro e Renato Boschi, em 2020, com trabalhos produzidos pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED).

No geral, a literatura sobre as capacidades do Estado se caracteriza pela preocupação com as habilidades e competências do Estado em definir e alcançar seus objetivos (Gomide e Pires, 2016). Isso inclui a manutenção da ordem pública, a garantia de direitos e a provisão de bens e serviços. Para os autores, essas capacidades são cruciais para o desenvolvimento econômico e a estabilidade política, destacando que a eficácia das políticas depende não apenas das intenções políticas, mas também da estrutura organizacional e dos mecanismos de coordenação existentes.

Souza (2024) destaca três fatores pelos quais o conceito de capacidades se tornou tão importante. Primeiro pelo fato de que governos de países democráticos devem implementar políticas que sejam espelho das preferências de seus eleitores, sendo uns mais bem-sucedidos que outros. Segundo que não depende da mera vontade de atores políticos ou burocráticos o sucesso na implementação de suas agendas e objetivos pois “países e governos falham” Souza (2024, p.10). E, por último, o Estado necessita de mecanismos que viabilizem sua ação para impulsionar a implementação de políticas.

Uma questão emergente é a de que uns governos têm mais condições do que outros para cumprir sua agenda e isso pode estar associado à baixa capacidade estatal de países que recorrentemente apresentam crises econômicas e políticas, descontinuidade de políticas públicas, desigualdade social e burocracias selecionadas por critérios patrimonialistas, entre outras (Souza; Fontanelli, 2020).

O contexto político-institucional de um Estado é fator decisivo para formulação e implementação de políticas públicas. A coordenação dos diversos atores e interesses de burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, além de organizações da sociedade civil, requer espaços de negociação e decisões que contemplem mecanismos de transparência, prestação de contas e controle (Gomide e Pires, 2014).

Para compreender esse processo de implementação de políticas públicas faz-se necessário adentrar nos arranjos institucionais que determinam a capacidade do Estado em alcançar seus objetivos e implementar as políticas públicas. Os arranjos institucionais são definidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide e Pires, 2014, p.19).

Os arranjos institucionais podem ser compreendidos como as regras que definem o jogo, a partir da definição de quem são os atores envolvidos, de que forma eles se articulam, quais recursos são utilizados e quais processos devem ser seguidos. Essas regras, mecanismos e processos, quando bem organizados, dotam o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (Gomide e Pires, 2014).

1.2.1 Capacidades técnico-administrativas e político-relacionais

Para Gomide e Pires (2016, p.124) a capacidade estatal, caracterizada pela “preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los”, pode ser compreendida sob dois componentes: o técnico-administrativo e o político-relacional. O componente técnico-administrativo deriva-se do conceito weberiano de burocracia e engloba as competências das burocracias

componentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O componente político-relacional se refere às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais.

Essas dimensões técnico-administrativa e político-relacionais permitem a operacionalização prática de indicadores que podem ser utilizados como variáveis observáveis para identificar as condições que tornam o Governo capaz de produzir políticas públicas. Essas variáveis observáveis ou realistas compõem o nível indicativo, o nível constitutivo é composto pelas capacidades técnico-administrativa e político-relacionais e o nível ontológico se refere à própria capacidade estatal.

O nível ontológico ou básico foca na constituição do fenômeno e, no caso da capacidade estatal, está relacionado ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. O nível constitutivo ou secundário identifica os atributos ou dimensões que desempenham papel nas explicações e em seus mecanismos causais, sendo esses atributos ou dimensões vinculadas ao caso particular. O nível indicativo ou realista operacionaliza as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão.

O quadro abaixo detalha os níveis constitutivos (secundários) e indicadores (realistas) dessas capacidades estatais:

Quadro 1: Capacidade Estatal

Nível Ontológico (Básico)	Capacidade Estatal	
Nível Constitutivo (secundário)	Técnico-administrativo	Político-relacional
Nível Indicador (realista)	Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis	Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo
	Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais	Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios
	Estratégias de monitoramento e avaliação das ações	Articulação com os órgãos de controle interno e externo

Fonte: Gomide e Pires (2016) – elaborado pela autora.

A existência e o nível - alto ou baixo - de capacidade estatal só podem ser obtidos de maneira indireta, a partir dos fatores observáveis, aqueles contidos no nível indicador. Portanto, as dimensões do nível constitucional podem ser ajustadas para que se enfatize o que é importante se explicado no caso particular da pesquisa (Gomide *et al*, 2016).

Gomide e Pires (2012, p.28) destacam que “todo arranjo institucional possuirá, em dado momento do tempo, capacidades e debilidades”, sendo necessário averiguar em que medida as capacidades se manifestam perante os desafios do ambiente político-institucional vigente. Altas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais se configuram por um contexto de maior potencial de legitimidade da política, além de possuir “elementos capacitadores da ação estatal, como autonomia, participação social, competência técnica, capacidades organizacionais e regulatórias, bem como de coordenação e articulação”.

Por outro lado, baixas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais se configuram pela inexistência de elementos legitimadores e capacitadores da implementação de políticas de desenvolvimento. Esse contexto se caracteriza pela falta de autonomia, de competência técnica e de capacidades

organizacionais de coordenação das agências governamentais, além da ausência de mecanismos de inclusão, de transparência e de controle social (Gomide e Pires, 2012).

O sentido de causalidade da capacidade estatal a ser estudada é um fator relevante, haja vista que as variáveis observáveis do nível indicador das capacidades estatais podem ser formadoras ou causadoras da capacidade estatal (modelo formativo), ou esses indicadores podem ser o reflexo da capacidade estatal, resultando na entrega de bens e serviços (modelo reflexivo), especificados na Quadro 2:

Quadro 2: Modelos Formativo e Reflexivo da Capacidade estatal

MODELO FORMATIVO	MODELO REFLEXIVO
Variáveis observáveis formam a capacidade estatal	Variáveis observáveis causam a capacidade estatal
Variável dependente ou endógena	Variável independente ou exógena
Resultante de arranjos institucionais particulares ou de recursos disponíveis dentro do aparelho administrativo estatal	Resulta na entrega de bens e serviços essenciais ou na inovação de processos no setor público

Fonte: Gomide *et al.*, 2018. Elaboração da autora.

Nesta pesquisa, compreende-se que a capacidade estatal está condicionada à configuração dos arranjos institucionais particulares e de recursos disponíveis dentro do aparelho administrativo e, portanto, molda (ou não) a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. Nesse modelo, a capacidade estatal é uma variável dependente e resultante da combinação de uma série de atributos que devem ser observados empiricamente por meio da decomposição do conceito em partes constitutivas.

Em outras palavras, a capacidade estatal é entendida como condição (input, entrada ou insumo) do processo estatal e não como resultado (output, saída ou produto) desse processo (Souza, 2017, p. 62). A capacidade estatal, portanto, deriva-se de um processo que determinará o poder do Estado de executar suas ações, a

partir da maneira pela qual os recursos disponíveis são mobilizados para o alcance de um objetivo, até porque o fato de o Estado deter capacidade não implica dizer que necessariamente ela será utilizada (Centeno *et al*, 2017), uma vez que a configuração do ambiente interinstitucional potencializa a ativação ou desativação das capacidades estatais de ação para a implementação de políticas públicas (Gomide e Pires, 2021).

1.2.2 Arranjos institucionais que moldam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas

Gomide e Pires (2014, p.13) argumentam que os arranjos institucionais delimitam “quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, e as formas de relações entre os atores”. Para compreender o “funcionamento de políticas se faz necessário aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos de implementação destas”.

Os autores ressaltam que o contexto político-institucional brasileiro é composto por vários atores e interesses que devem ser coordenados e processados na execução de uma política. Em torno de cada política, agências públicas se arranjam a partir de mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre os atores do governo, do sistema político e da sociedade, além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

A configuração dos arranjos institucionais impacta diretamente a capacidade do Estado de atingir seus objetivos. A distribuição de poder dentro desses arranjos, definindo quem participa e quem detém maior influência, é crucial para entender como as políticas se materializam na prática e como elas podem contribuir para a redução ou para a perpetuação das desigualdades (Pires, 2019).

Gomide e Pires (2012, p.26) destacam que a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações nas esferas governamentais é a chave para o “entendimento e o fortalecimento do processo de desenvolvimento nacional em bases consistentes”. Portanto, o papel estratégico do Estado deriva-se da sua capacidade de gerenciar as instituições e os ambientes institucionais adequados para implementar as políticas.

Portanto, os arranjos institucionais delimitam quem participa, quais os objetivos e como se dão as relações entre os atores envolvidos, esses arranjos influenciam diretamente a capacidade do Estado de alcançar seus objetivos e promover o desenvolvimento nacional. A distribuição de poder dentro desses arranjos, a existência de mecanismos de coordenação e a profissionalização dos servidores são elementos cruciais para garantir a eficácia das políticas públicas. Assim, para que o Estado brasileiro seja capaz de enfrentar os desafios contemporâneos e promover o bem-estar da população, é fundamental que haja um contínuo aprimoramento dos arranjos institucionais, visando fortalecer as capacidades estatais e garantir a implementação de políticas públicas mais justas e eficientes.

1.3 Relação entre Desigualdades e Capacidades Estatais

A capacidade estatal, entendida como a habilidade do Estado de planejar, implementar e monitorar políticas públicas, é crucial para enfrentar as desigualdades sociais. A capacidade estatal é um fator determinante para o desenvolvimento econômico e social de um país (Evans, 1995). Estados com alta capacidade estatal são mais eficientes na alocação de recursos e na prestação de serviços públicos, o que pode reduzir as desigualdades sociais. Por outro lado, Estados com baixa capacidade estatal frequentemente enfrentam dificuldades em implementar políticas eficazes, perpetuando as desigualdades existentes (Gomide e Pires, 2012).

Arranjos institucionais que centralizam o poder decisório em determinados grupos ou atores, limitando a participação de outros setores, como minorias raciais, mulheres e outros grupos historicamente marginalizados, criam barreiras que impedem a implementação eficaz de políticas públicas voltadas para a inclusão, rebaixando a capacidade estatal. Esse tipo de configuração pode gerar um processo de tomada de decisão que favorece os interesses de grupos dominantes, enquanto as necessidades de populações vulneráveis permanecem sub-representadas ou ignoradas. A ausência de mecanismos eficazes de controle social dentro dos arranjos institucionais agrava essa situação, limitando a transparência no processo de execução das políticas públicas (Gomide e Pires, 2012).

A relação entre desigualdades sociais e capacidades estatais revela um panorama complexo em que a eficiência do Estado é central para o combate às injustiças sociais. Quando a participação social é limitada, as políticas de inclusão se tornam ineficazes e acabam perpetuando as desigualdades. Além disso, a ausência de mecanismos de controle social que promovam transparência nos processos decisórios agrava essa situação, dificultando a implementação de políticas inclusivas. Dessa forma, a capacidade estatal é intrinsecamente ligada não apenas à eficácia administrativa, mas também à estrutura de poder nos arranjos institucionais, impactando diretamente a equidade social.

1.3.1 Mobilização de capacidades estatais para o enfrentamento das desigualdades de gênero, étnicas e raciais

Os objetivos a serem alcançados pelas políticas públicas são fatores condicionantes à qualidade de integração do arranjo institucional que sustenta a execução dessas políticas, conferindo ao Estado a capacidade de atingir os seus fins. Cada política pode se arranjar bem ou mal em torno das organizações, a partir da escolha dos instrumentos e mecanismos, ações coordenadas e a negociação dos diversos atores envolvidos (Gomide e Pires, 2014).

Lotta e Vaz (2015) defendem que arranjos institucionais mais complexos, voltados à inovação na gestão devem se orientar por objetivos concretos de soluções de problemas específicos, criando condições de experimentação de novos modelos e sua constante atualização pelas lições aprendidas com a prática, além da inclusão de atores da sociedade civil e de organizações não governamentais na tomada de decisão e na execução das políticas públicas.

Para tanto, os arranjos institucionais devem passar de um modelo hierarquizado, funcional e setorial para um modelo transversal, intersetorial, sistêmico e participativo com visão de problemas e alcance dos resultados (Galvão *et al.*, 2012). A transversalidade e a intersetorialidade assumem papéis estratégicos por mobilizar distintos atores federativos, organizacionais e sociais para pensarem, em conjunto, soluções para problemas complexos.

Destaca-se a necessidade de a agenda governamental incorporar os princípios da transversalidade e intersetorialidade, a partir da interação entre os interlocutores do campo institucional na promoção e defesa de direitos humanos:

A capacidade estatal da gestão das políticas de direitos humanos é ela mesma uma construção, cujo caminho a trilhar é ainda mais desafiante, já que enseja inexoravelmente a transversalidade e a intersetorialidade como princípios organizadores das ações, algo que não encontra lugar ante o predomínio do princípio departamental das estruturas do setor público (Delgado *et al.*, 2016, p.14).

A gestão de políticas de direitos humanos requer a mobilização de capacidades estatais que vão além das estruturas departamentalizadas, tradicionais no setor público, e que muitas vezes limitam a eficácia das ações. A incorporação das pautas de promoção à igualdade nas agendas setoriais dos diversos órgãos envolvidos com a necessária articulação de ações conjuntas favorece uma abordagem mais sistêmica e eficiente para lidar com problemas complexos.

Ciconello (2015, p.180) sublinha que as estruturas burocráticas da Administração Pública Federal dificultam o planejamento e a articulação de políticas integradas. Essas limitações podem ser políticas, pelo fato de que as Pastas ministeriais desejam maximizar seus próprios resultados e ações, e técnicas, uma vez que a hierarquia funcional se concentra na fragmentação da implementação de políticas. Além disso, os espaços de interação sócio estatais estabelecem processos autocentrados que pouco incorporam as demandas da sociedade.

Para enfrentar esses desafios, torna-se fundamental a mobilização das capacidades estatais no sentido de pensar novas formas de estruturação de agências governamentais que viabilizem uma abordagem sistêmica e integrada (Lotta e Vaz, 2015). A implementação de políticas mais inclusivas e integradas depende de uma transformação estrutural que permita ao Estado ativar suas capacidades estatais de maneira mais coerente, participativa e responsiva às demandas de parte da sociedade que exige maior justiça social e equidade.

CAPÍTULO 2: Desigualdades no Brasil e Arranjos Institucionais para a Promoção da Igualdade

Para uma compreensão abrangente das desigualdades de gênero, raciais e étnicas no Brasil, esta seção está estruturada em subseções que abordam o diagnóstico das desigualdades sociais na realidade brasileira no que se refere ao acesso ao mercado de trabalho, a distribuição de renda, as condições de moradia e no acesso à educação. Essa abordagem se destina a analisar cada dimensão das desigualdades, a partir de padrões interseccionais que contribuem para a vulnerabilidade de grupos específicos, alvos da concepção das Assessorias de Participação Social e Diversidade no Governo Federal.

2.1 Diagnóstico das desigualdades sociais e a realidade brasileira

As desigualdades sociais no Brasil são resultantes de um fenômeno multifacetado, consequente de profundas disparidades nas condições de vida, nas oportunidades e no acesso a recursos entre diferentes grupos da sociedade. A herança colonial, marcada pela exploração de recursos e pela escravidão, perpetuou a marginalização da população negra, especialmente após a abolição da escravatura. A falta de medidas de reparação histórica agrava esse cenário, criando barreiras que até hoje afetam mulheres e minorias étnicas, que enfrentam maiores dificuldades no acesso à educação, mercado de trabalho e oportunidades em geral (Mendes, 2024).

Esse cenário acirrou-se pela crise política vivenciada entre 2016 e 2022 que levou o país a vivenciar um retrocesso democrático, pelo desmonte generalizado de políticas ou *policy dismantling* (Bauer e Knill, 2012). Os retrocessos nas políticas de gênero e de desigualdades sociais foram caracterizados pela redução das capacidades administrativas e acordos políticos, enfraquecimento das instituições e das políticas públicas, redução dos mecanismos de participação social, entre outras medidas que desmobilizaram as capacidades estatais que vinham sendo construídas arduamente desde o processo de redemocratização do país (Gomide, Silva, Leopoldi, 2023).

Silva e Cardoso Junior (2022, p.21) relatam que o período compreendido entre 2016 a 2019 caracterizou-se pelo fenômeno do assédio institucional no setor

público brasileiro, a partir do apoio legal à precarização do trabalho, enfraquecimento da participação social e das mulheres no espaço público, negação do direito à cidadania, do acesso à cultura, da degradação célere do meio ambiente, do combate ao racismo, desconsideração dos direitos indígenas e outras minorias, e “evitação mágica aos funcionários, seja com congelamentos salariais, promessas de cortes ou através do simples envelhecimento de quadros e aposentadorias”.

O diagnóstico apontado pelos autores revela que o desmonte institucional coloca em risco os pilares fundamentais de uma sociedade justa e equitativa. A desconstrução das capacidades estatais simboliza uma ruptura com os princípios de igualdade e inclusão que devem nortear as políticas públicas em uma sociedade democrática. A priorização de interesses específicos e a negação da necessidade de proteção aos direitos de todos os cidadãos traduz a negligência do Estado de suas funções básicas, assim como perpetua desigualdades estruturais.

Gomide, Silva, Leopoldi (2023, p.18) apontam para um contexto de extremo conservadorismo e polarização política no Brasil atrelados ao desprezo pelo Estado de direito e pelas instituições democráticas, desrespeito às minorias, uso intensivo das redes sociais para promoção de desinformação, entre outros. Esses fatores contribuíram decisivamente para um declínio democrático, caracterizado por medidas que enfraqueceram as instituições e políticas públicas, desmobilizando capacidades estatais fundamentais para a consolidação da democracia.

As políticas de direitos humanos foram redesenhadas com o enfraquecimento do marco institucional da redução do poder político, esvaziamento de funções técnicas, redução da densidade e intensidade das políticas, assim como a diminuição dos recursos humanos e financeiros destinados às políticas públicas voltadas para as mulheres com a redução do orçamento voltado para a garantia dos direitos humanos (Tokarski *et al.*, 2023).

O retrocesso democrático também se configurou pelo desmonte do sistema de participação social, a partir da revogação desse sistema em 2019, com a extinção de uma série de colegiados, reduzindo a influência da sociedade civil na formulação

e implementação de políticas públicas, mantendo-se esse cenário até o final do ano de 2022 (Mello, 2023).

Além do mais, a pandemia global iniciada no ano de 2020 foi fator crítico para acentuação de conflitos e dilemas decorrentes das desigualdades de gênero e raça, sobretudo pelo impacto das desigualdades econômicas e sociais vivenciadas no contexto do isolamento compulsório para não propagação do coronavírus (covid-19) que potencializou aumento de casos de violência doméstica e intrafamiliar, da sobrecarga de tarefas domésticas e precarização do trabalho e renda, assim como da invisibilização das mulheres pretas na sociedade (Cortese *et al.*, 2022).

O acesso ao sistema de saúde também ficou comprometido para as camadas menos privilegiadas da sociedade, evidenciado pela taxa de mortalidade de 55% a mais para homens negros em comparação aos homens brancos e 57% de taxa de mortalidade de mulheres negras maior do que a de mulheres brancas, em 2020 (Bierrenbach, 2024).

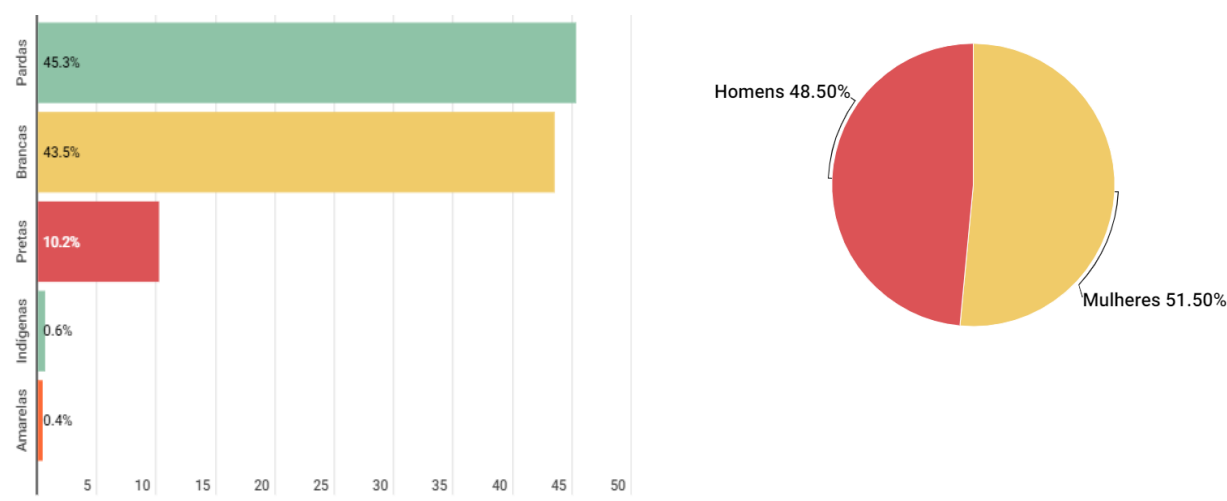
O diagnóstico das desigualdades sociais reflete um movimento de desconstrução das conquistas sociais alcançadas desde a redemocratização do país. Esse processo não apenas perpetuou desigualdades estruturais, mas também enfraqueceu compromissos internacionais firmados pelo Brasil, evidenciando uma crise de governança que coloca em risco a promoção de uma sociedade mais justa e equitativa.

2.1.1 Desigualdades de gênero, étnico-raciais e condições de vida da população brasileira

O último Censo demográfico realizado no país, em 2022, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE demonstrou que, das 203.080.756 pessoas que compõem a população brasileira, 51,5% são mulheres e 48,5%, homens.

No quesito raça ou cor¹, 5,3% se autodeclararam pardas, 43,5% brancas, 10,2% pretas, 0,6% indígenas e 0,4% amarelas, conforme ilustrado no Gráfico 1:

Gráfico 1: Demografia brasileira por sexo ou gênero e raça ou cor



Fonte: IBGE, 2024 - Censo 2022. Elaboração da autora.

Embora seja notável que a maioria populacional é composta por mulheres e pardos, os indicadores das condições de vida da população brasileira demonstram que as desigualdades sociais evidenciam maior vulnerabilidade socioeconômica das populações de mulheres, de cor ou raça preta, parda e indígena ao longo do tempo e no espaço. Esses indicadores sociais das condições de vida da população brasileira são organizados dentro de quatro eixos fundamentais e complementares, a saber (IBGE, 2023): (I) Estrutura econômica e mercado de trabalho; (II) Padrão de vida e distribuição de rendimentos; (III) Condições de moradia e (IV) Educação.

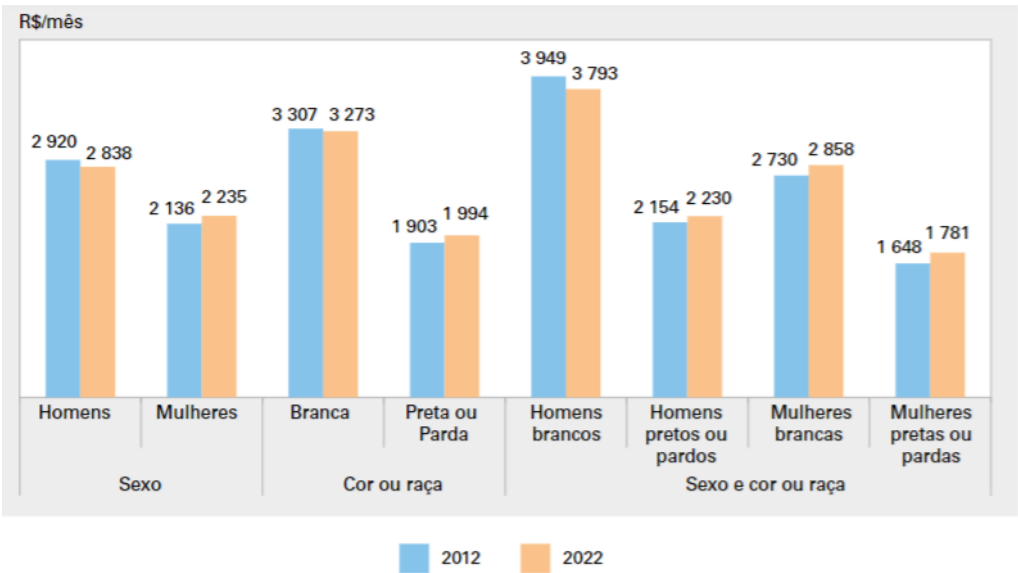
Análises do eixo “Estrutura econômica e do mercado de trabalho”, cujo objetivo é identificar desigualdades estruturais no mercado de trabalho, como a informalidade, a subocupação, a desocupação e a exclusão da força de trabalho, evidenciaram que as mulheres enfrentam maior dificuldade para encontrar e manter

¹ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) orienta suas pesquisas no quesito raça ou cor classificando a população brasileira em cinco categorias: branca, preta, parda, amarela e indígena. No Brasil, "negro" é um termo sociopolítico que agrupa tanto pretos quanto pardos, conforme utilizado pelo movimento negro e por pesquisadores da área. Para fins de apresentação de dados do IBGE desagregados, neste texto optamos por manter a nomenclatura oficial. Para fins de reflexão e diálogo sobre o movimento negro, manteremos o termo social.

ocupações, principalmente na ausência de políticas públicas específicas. Ademais, a segregação racial no mercado de trabalho destaca-se por maior incidência de pretos ou pardos em atividades com rendimentos inferiores à média, como agropecuária, construção e serviços domésticos.

Em relação aos rendimentos do trabalho, constatou-se uma desigualdade estrutural com pessoas brancas recebendo rendimentos médios significativamente maiores em todos os anos analisados (2012-2022). A inclusão de recortes por horas trabalhadas e nível de instrução aprofunda a análise da desigualdade de rendimentos, mostrando que a população ocupada branca recebe rendimento-hora superior à população preta ou parda em todos os níveis de instrução. O gráfico abaixo detalha a discrepância do rendimento médio com recorte de gênero e raça.

Gráfico 2 - Rendimento médio real de todos os trabalhos das pessoas ocupadas, segundo sexo e cor ou raça - Brasil - 2012/2022



Fonte: IBGE (2023, p.25), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2022.
Notas:

- 1. Dados consolidados de primeiras visitas em 2012 e de quintas visitas em 2022.
- 2. Não são apresentados resultados para amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça.

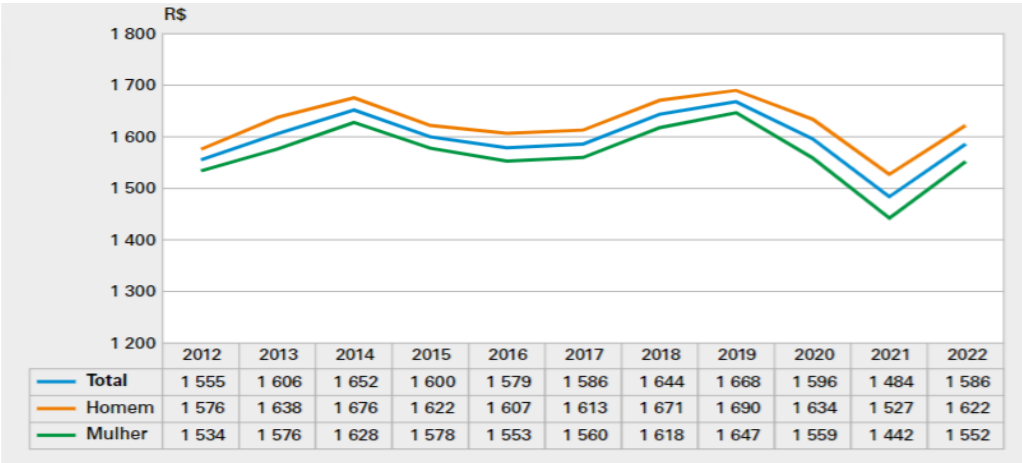
A análise dos rendimentos do trabalho escancara a desigualdade salarial entre brancos e negros, que se mantém constante ao longo dos anos. Os dados mostram que pessoas brancas continuam a receber, em média, rendimentos

superiores aos de pessoas negras, independentemente do nível de qualificação. Esse cenário sugere a existência de um racismo estrutural, onde a cor da pele impacta diretamente nas possibilidades de crescimento econômico e na remuneração, perpetuando a desigualdade social.

Percebe-se que as desigualdades interseccionais, nas quais gênero, raça e classe se cruzam, intensificam a vulnerabilidade de mulheres negras, que enfrentam discriminação não apenas por sua cor de pele, mas também por seu gênero. Este cenário exige políticas públicas que abordem simultaneamente múltiplas formas de discriminação para efetivamente reduzir as disparidades.

O eixo “Padrão de vida e distribuição de rendimentos” analisa a distribuição de renda, desigualdade e pobreza monetária no Brasil e demonstra que a combinação de programas de transferência de renda e um mercado de trabalho mais dinâmico resultou em indicadores de desigualdade de renda e pobreza monetária mais favoráveis em 2022. Concluiu-se que o rendimento domiciliar per capita médio para as mulheres apresentou uma diferença de 4,5% em relação aos homens. Ressalta-se que essa diferença, embora tenha apresentado pequenas oscilações, se manteve constante ao longo da série histórica de 2012 a 2022, indicando uma desigualdade estrutural, como ilustra o Gráfico 3:

Gráfico 3 - Evolução do rendimento domiciliar per capita médio, por sexo - Brasil - 2012-2022



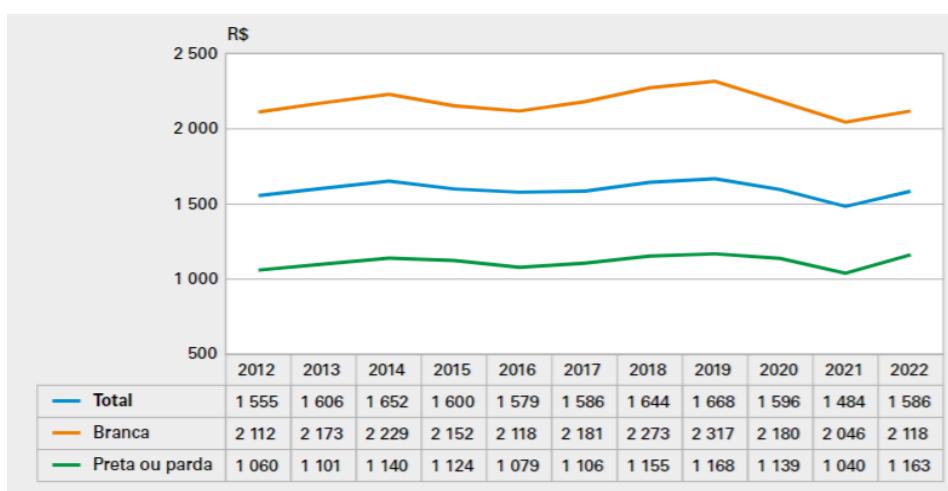
Fonte: IBGE (2023, p.58), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022.

Nota: Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas de 2020 a 2022.

A diferença de 4,5% no rendimento domiciliar per capita entre homens e mulheres, mantida ao longo de uma década, revela uma resistência estrutural à mudança, que não pode ser ignorada. Esse dado, por si só, sinaliza a presença de uma desigualdade de gênero que é sistemática e profunda, refletindo um mercado de trabalho que ainda favorece os homens em termos de remuneração e acesso a oportunidades mais bem remuneradas. O fato de que essa diferença se manteve constante, apesar das oscilações, aponta para a ineficácia das políticas existentes em promover uma verdadeira equidade de gênero.

Destaca-se, ainda, que o rendimento domiciliar per capita médio para pessoas brancas apresentou um percentual de 82,1% superior à de pessoas pretas ou pardas. Além disso, as disparidades raciais também são evidentes na análise da distribuição da população por classes de rendimento domiciliar per capita. Em 2022, nas Regiões Nordeste e Norte, 48,5% e 44,9% da população, respectivamente, viviam com até meio salário-mínimo de renda mensal. Na Região Sul, esse percentual era de apenas 15,5%, evidenciando disparidades regionais significativas conforme se depreende do Gráfico 4:

Gráfico 4 - Evolução do rendimento domiciliar per capita médio, por cor ou raça - Brasil - 2012-2022



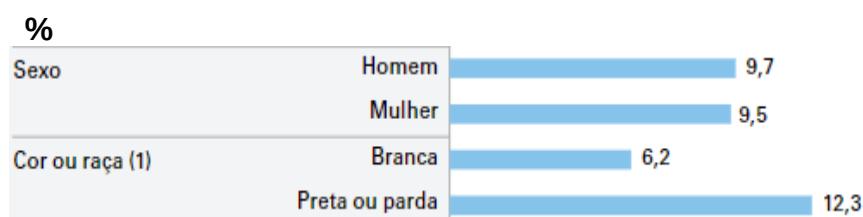
Fonte: IBGE (2023, p.59), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022.

Nota: Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas de 2020 a 2022.

Esses dados são indicativos de que as desigualdades no Brasil não são apenas uma questão de renda, mas também de acesso a oportunidades e recursos, que variam drasticamente de acordo com a raça e a região. A persistência dessas disparidades sugere que políticas mais robustas e direcionadas são necessárias para combater as desigualdades raciais e regionais de forma eficaz.

O Eixo “Condições de vida” objetiva investigar a situação habitacional da população, incluindo aspectos como o acesso à moradia própria, condições de ocupação do domicílio e a presença de bens duráveis e serviços essenciais. Os dados apontaram que, em 2022, a proporção de homens e mulheres que residiam em domicílio próprio estava em situação semelhante: 64,4% para homens e 64,8% para mulheres. No entanto, dentre o percentual de pessoas em domicílios próprios com inexistência de documentação da propriedade revelou-se maior em pessoas pretas ou pardas (12,3%) do que entre pessoas brancas (6,2%):

Gráfico 5 - Proporção da população residindo em domicílios próprios sem documentação da propriedade, por sexo - Brasil - 2022



Fonte: Adaptado de IBGE (2023, p.88), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022.

¹ Não são apresentados resultados para amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça.

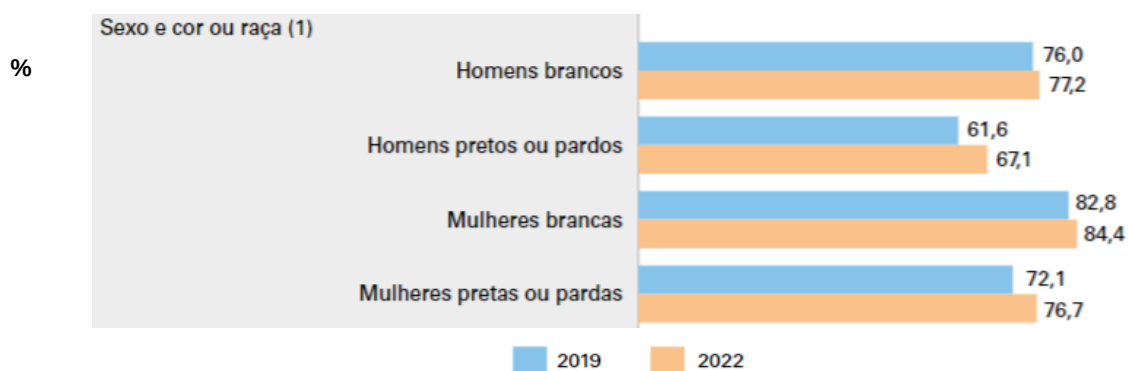
A disparidade apontada pelos dados do gráfico 5 reflete uma desigualdade histórica e estrutural, onde a população negra, ao longo de gerações, tem sido sistematicamente privada do acesso pleno à propriedade e aos direitos a ela associados. Mesmo em condições de igualdade de gênero no acesso à moradia própria, as mulheres negras, por exemplo, enfrentam desafios interseccionais que complicam ainda mais a sua situação habitacional, muitas vezes herdada de um histórico de exclusão.

A análise desse eixo revela que, embora algumas desigualdades aparentemente estar sendo superadas, como a paridade entre homens e mulheres na posse de moradia própria, questões estruturais e históricas, especialmente as que afetam a população negra, ainda persistem e exigem políticas públicas específicas e eficazes. Para que haja um verdadeiro avanço nas condições de vida da população, é imprescindível que essas políticas não apenas garantam o acesso à moradia, mas também assegurem a regularização da posse, promovendo uma justiça habitacional que ainda é negada a uma parcela significativa da população brasileira.

O Eixo “Educação” examina as disparidades no acesso, permanência e nível de instrução alcançado, considerando os recortes de sexo e raça. O estudo indica que, apesar de ter alcançado avanços na área educacional nas últimas décadas, ainda há desafios significativos na garantia do acesso, permanência e conclusão da educação básica, especialmente para grupos mais vulneráveis.

O estudo registrou um aumento geral da conclusão da educação básica obrigatória, no entanto, as taxas de abandono do ensino fundamental e médio demonstram um cenário desafiador, haja vista que, em 2022, cerca de 9,8 milhões da parcela de jovens de 15 a 29 anos já haviam abandonado a escola sem concluir a educação básica, sendo a frequência líquida escolar dessa população com menor incidência em homens e mulheres pretas ou pardas, conforme gráfico:

Gráfico 6 - Taxa ajustada de frequência escolar líquida da população de 15 a 17 anos de idade - Brasil - 2019/2022



Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo Escolar da Educação Básica 2019/2022: taxas de distorção idade-série. Brasília, DF: INEP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie>. Acesso em: ago. 2023.

¹ Não são apresentados resultados para amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça.

A análise das taxas de abandono escolar com base em recortes de raça e sexo mostra que a situação é ainda mais grave para jovens pretos ou pardos. A menor incidência de frequência líquida escolar entre homens e mulheres negros revela uma desigualdade interseccional que deve ser abordada de forma específica e eficaz. Essa população, historicamente marginalizada, enfrenta múltiplas barreiras que vão desde a precariedade das condições socioeconômicas até a discriminação racial e a falta de políticas educacionais inclusivas.

A análise das disparidades educacionais revela que, embora tenha havido avanços na taxa de conclusão da educação básica, ainda persistem desigualdades significativas no acesso e permanência na escola para jovens negros e de baixa renda. Essas desigualdades educacionais não apenas refletem as barreiras enfrentadas por esses grupos, mas também perpetuam um ciclo de exclusão que afeta suas oportunidades futuras no mercado de trabalho. Para transformar a educação em um verdadeiro motor de inclusão social, é crucial que as políticas educacionais sejam desenhadas com foco na equidade, considerando as necessidades específicas dos grupos mais vulneráveis e garantindo suporte adequado para sua permanência e sucesso escolar.

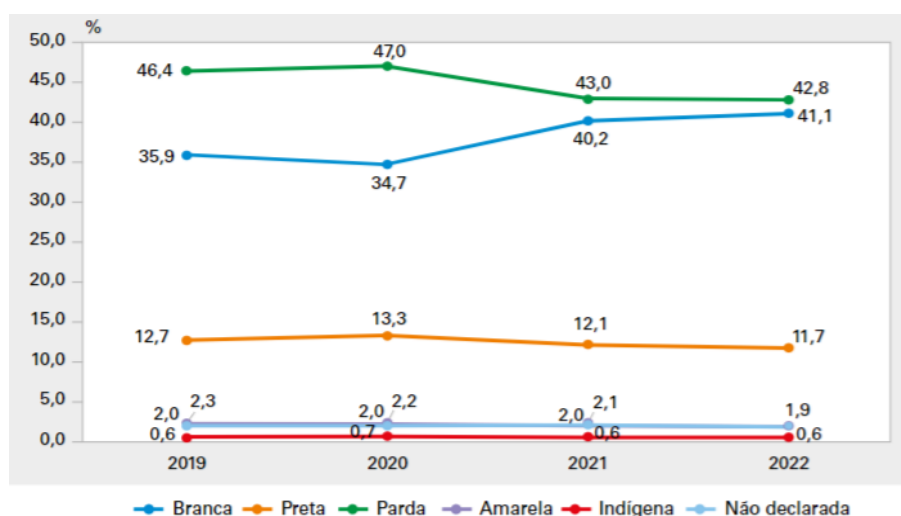
Além disso, o impacto dessas desigualdades educacionais vai além do âmbito escolar, refletindo-se diretamente nas oportunidades de ascensão social e na perpetuação das desigualdades estruturais no país. A educação, que deveria ser um meio de promover a igualdade de oportunidades, muitas vezes reforça as desigualdades existentes quando não é acompanhada de políticas públicas que visem a equidade. O aumento da conclusão da educação básica, embora positivo, não é suficiente se as taxas de abandono escolar continuarem elevadas e se a educação oferecida não for capaz de atender às necessidades específicas dos grupos mais vulneráveis.

Portanto, o eixo Educação destaca a necessidade de uma abordagem mais abrangente e inclusiva para enfrentar os desafios educacionais do Brasil. Isso inclui o desenvolvimento de políticas que não apenas incentivem a conclusão da educação básica, mas que também garantam a permanência dos alunos na escola, especialmente daqueles que pertencem a grupos raciais e socioeconômicos mais

vulneráveis. Somente assim será possível transformar a educação em uma verdadeira ferramenta de inclusão e justiça social, capaz de romper com os ciclos de desigualdade que ainda marcam o país.

Com relação ao perfil de inscritos e participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), de 2019 a 2022, a proporção de inscritos brancos aumentou de 35,9% para 41,1% e de participantes pretos ou pardos caiu de 59,1% (46,4% de pardos e 12,7% de pretos) para 54,5% (42,8% de pardos e 11,7% de pretos), conforme se depreende do gráfico 7:

Gráfico 7 - Distribuição percentual de inscritos no Enem por cor ou raça - Brasil - 2019-2022



Fonte: [IBGE \(2023, p.109\)](#), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019/2022.

Nota: Dados referentes ao 2º trimestre.

Os dados sobre o perfil de inscritos e participantes do Enem evidenciam a necessidade urgente de intervenções que combatam as desigualdades raciais no acesso à educação superior. Sem ações concretas para enfrentar essas disparidades, o Enem pode deixar de cumprir seu papel como instrumento de inclusão, tornando-se mais um reflexo das desigualdades que já existem na sociedade brasileira.

As análises demonstram que as desigualdades no mercado de trabalho são persistentes e multifacetadas, afetando de maneira mais severa as mulheres,

especialmente aquelas negras e pardas. A maior dificuldade de acesso a empregos formais, somada à remuneração inferior, evidencia a necessidade de políticas públicas voltadas para a promoção da equidade no mercado de trabalho. Sem a implementação de ações afirmativas robustas e programas de capacitação direcionados a grupos historicamente marginalizados, é provável que essas desigualdades continuem a perpetuar-se, agravando a exclusão socioeconômica e limitando o potencial de desenvolvimento humano e econômico do país.

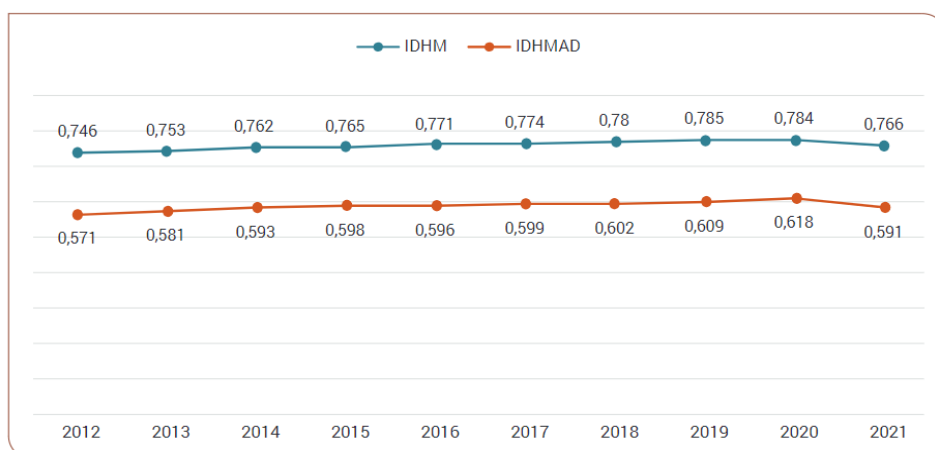
2.1.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Ajustado à Desigualdade (IDHMAD) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresentou um relatório especial sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, baseado no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), com uma recente contribuição para as estatísticas do desenvolvimento humano no país: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ajustado à desigualdade (IDHMAD) (PNUD, 2024).

O IDHMAD é calculado considerando as desigualdades nas três dimensões do IDHM - Longevidade, Educação e Renda - descontado o valor médio em cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade na distribuição. A perda do desenvolvimento humano ajustada à desigualdade é dada pela diferença entre o IDHM e o IDHMAD e, à medida que aumenta a desigualdade, aumenta a perda do desenvolvimento humano (PNUD, 2024).

No levantamento do IDHMAD no Brasil realizado, a partir do ano de 2012, classificou o país como de **baixo** desenvolvimento humano entre os anos de 2012 e 2017, entre os anos de 2018 a 2020, o Brasil se posicionou como **médio** desenvolvimento humano, e retornou à posição de **baixo** em 2021, conforme gráfico abaixo (PNUD, 2024, p.34):

Gráfico 8: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Ajustado à Desigualdade (IDHMAD)



Fonte: PNUD e FJP. Dados básicos IBGE/PNAD Contínua e MS/SIM.

Portanto, o Brasil apresentou perda no desenvolvimento humano quando levado em consideração o padrão de desigualdade e esse cenário demonstra o quanto o desenvolvimento humano está distante para a maioria dos brasileiros. O relatório apresenta uma análise a partir dos grupos sociais por recorte de raça e gênero de cor/raça e sexo/gênero que evidenciam discrepâncias em relação ao desenvolvimento humano em comparação aos indicadores da performance média do país, de população negra e de mulheres, o que evidencia que a sociedade brasileira “ainda convive com marcados exemplos de racismo e de sexismo em seu cotidiano e em suas instituições” (PNUD, 2024, p.39).

A justificativa para ditas discrepâncias é a de que não se pode tratar a população negra e de mulheres como um grupo homogêneo, haja vista que mulheres brancas são providas de benefícios que não são compartilhados com as mulheres negras, assim como, dentro da população negra, os homens são privilegiados dentro desse grupo racial. Portanto, mulheres brasileiras negras figuram como expostas a maior vulnerabilidade devido a intersecção de combinações que podem corresponder a vieses de preconceitos e/ou discriminações que não são percebidos pelas mulheres brancas e nem homens negros.

Como consequência dessa intersecção de vulnerabilidades, a mulher negra encontra-se em condições fragilizadas a possibilidades de trabalho e de renda, estudo, longevidade, assim como maior exposição às situações de violência. Essas desigualdades de gênero e raça, sob perspectiva de diversas naturezas, como social, econômica, cultural, política e institucional, enfraquecem a coesão social e a confiança nas instituições e no governo, além de prejudicar as economias e desperdiçar o potencial das pessoas no trabalho e na vida pessoal (PNUD, 2024).

2.1.3 Implicações das desigualdades de gênero e raça para o desenvolvimento humano no Brasil

O cenário apresentado pela Análise das Condições de Vida da População Brasileiro, pelo IBGE (2023), evidencia uma persistente desigualdade estrutural que afeta de maneira mais acentuada as mulheres e as populações de cor ou raça preta, parda e indígena no Brasil. Apesar de alguns avanços na distribuição de renda e na educação, as disparidades raciais e de gênero permanecem profundas, refletindo as limitações das políticas públicas em mitigar essas desigualdades ao longo do tempo. A análise dos eixos fundamentais, como mercado de trabalho, padrão de vida, condições de moradia e educação, evidenciam que a interseccionalidade dessas categorias resulta em desafios complexos que exigem uma abordagem mais integrada e eficaz.

Na mesma linha, o diagnóstico do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Ajustado à Desigualdade (IDHMAD) expõe com clareza a magnitude das desigualdades no país e como elas impactam negativamente o desenvolvimento humano. Embora o Brasil tenha demonstrado variações no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) ao longo dos anos, a persistência das desigualdades de raça e gênero revela uma realidade alarmante: o desenvolvimento humano no Brasil ainda é profundamente desigual e excludente. As análises que destacam a situação das mulheres negras evidenciam a interseção de vulnerabilidades que amplificam as barreiras enfrentadas por esses grupos, evidenciando que essas desigualdades sociais limitam o potencial econômico e social do país.

Demonstra-se que as desigualdades estruturais, como as de gênero e de raça, são um obstáculo significativo ao desenvolvimento humano no Brasil. Essas desigualdades se refletem no acesso desigual a oportunidades, serviços públicos e condições de vida dignas. A população negra, de modo geral, apresenta indicadores de desenvolvimento humano inferiores aos da população branca, com menor expectativa de vida, menor escolaridade e menor renda, agravados pela perda de empregos causada pela pandemia do Covid-19.

2.2 Políticas Públicas e Arranjos Institucionais para Promoção da Igualdade

As políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade são instrumentos essenciais no enfrentamento das desigualdades estruturais em sociedades complexas e diversificadas. Tais políticas requerem arranjos institucionais robustos que envolvam múltiplos atores, mecanismos eficientes e articulação intersetorial. Como aponta Pires (2019), os arranjos institucionais determinam como os diferentes atores se organizam e influenciam a execução das políticas, o que afeta diretamente a capacidade do Estado de promover mudanças estruturais. A promoção da igualdade, portanto, depende de uma combinação eficiente entre vontade política, capacidade estatal e envolvimento da sociedade civil.

O autor aponta que as políticas de promoção da igualdade têm sido moldadas por arranjos institucionais criados para responder às demandas dos movimentos sociais por direitos. Esses arranjos institucionais ampliaram a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas e também são cruciais para garantir a transversalidade dessas políticas. Contudo, é importante reconhecer que nem sempre os arranjos institucionais são suficientes para garantir a efetividade das políticas públicas. A falta de recursos, a descontinuidade política e a resistência burocrática são alguns dos desafios enfrentados na implementação de políticas de promoção da igualdade. Esses fatores limitam a capacidade do Estado de efetivar mudanças estruturais e aprofundar a inclusão social.

Portanto, a promoção da igualdade por meio de políticas públicas exige arranjos institucionais eficientes, que combinem a atuação de diferentes setores do governo, participação social e transversalidade. A consolidação desses arranjos é

fundamental para enfrentar as desigualdades estruturais e está diretamente relacionada à capacidade de mobilização de recursos adequados e disponíveis pelos atores responsáveis pela tomada de decisão nas instituições públicas.

2.2.1 Exame das políticas públicas para a promoção da igualdade de gênero, étnico-racial, ações afirmativas e o papel dos movimentos sociais.

Movimentos sociais de diferentes grupos sociais marginalizados ou excluídos como os movimentos feminista, negro e indígena vêm lutando por transformação social, igualdade de direitos e reconhecimento de identidades culturais. O movimento de mulheres do Brasil obteve êxito em emplacar por volta de 80% de suas propostas na Constituição de 1988, “alterando radicalmente o *status* jurídico das mulheres no Brasil” (Carneiro, 2003, p.1).

O impulsionamento da agenda da igualdade de direitos de mulheres se iniciou em 1985 com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que possibilitou a mobilização desses avanços na Constituição Federal na promoção da igualdade entre homens e mulheres (Tokarski *et al.*, 2023). Ademais, a luta desse movimento contribuiu definitivamente para o fortalecimento do processo democrático com a introdução de instituições públicas como Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, abrigos para proteção de mulheres em situação de violência, bem como a efetivação de políticas públicas como treinamento de profissionais da segurança pública para lidar com situações de violência contra a mulher (Carneiro, 2003).

Após um longo caminho percorrido pelos movimentos feministas, somente em 2002 houve a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), vinculada ao Ministério da Justiça, com a responsabilidade de se tornar o órgão executor de políticas para as mulheres no âmbito federal.

O ano seguinte, 2003, foi o mais emblemático para o impulsionamento da agenda para as mulheres com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com *status* ministerial, vinculada à Presidência da República, com a Lei nº 10.683/2003, atendendo a demanda dos movimentos feministas e de mulheres,

pois a Pasta contava com respaldo político e autonomia por estar vinculada diretamente à Presidência da República (Tokarski *et al.*, 2023).

Segundo as autoras, a criação da SPM foi guiada atendendo aos ditames da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim – assinada em 1995 pelos 189 países presentes na IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, incluindo o Brasil, para viabilizar a capacidade necessária para à incorporação da perspectiva da igualdade de gênero a todas as áreas políticas.

Tokarski *et al.* (2023, p.6) destacam que o período compreendido entre 2003 e 2014 foi marcado pela consolidação de uma agenda de políticas para as mulheres com a realização de três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs) que culminaram na institucionalização da Lei Maria da Penha e a Central de Atendimento à Mulher, além de um “novo método de formulação e implementação de políticas baseado em conceitos como transversalidade e interseccionalidade”, entre outras importantes conquistas.

Segundo as autoras, a transversalidade refere-se ao princípio de que o gênero deve ser incorporado nas agendas setoriais dos Ministérios e não somente no mecanismo de políticas para as mulheres. Já a interseccionalidade diz respeito a discriminações cumulativas relacionando gênero, raça, classe entre outras categorias, como por exemplo mulheres negras ou indígenas que podem enfrentar discriminações relacionadas a diversas categorias.

As autoras destacam que durante o período de consolidação da agenda de políticas para as mulheres, houve intensa participação da sociedade civil na elaboração das políticas direcionadas para as mulheres, por meio das conferências nacionais, audiências, consultas públicas e mesas de negociação, assim como a política contava com orçamento participativo e investimentos em conselhos estaduais e municipais.

Os anos seguintes (2016-2022) foram marcados por uma orientação de desmonte das políticas para as mulheres, por meio do enfraquecimento da capacidade das instituições, pelo rebaixamento do *status* de Ministério para Secretaria e a

diminuição de recursos humanos e financeiros direcionados aos organismos de política para as mulheres (Tokarski *et al.*, 2023).

Carneiro (2003, p.3) ressalta a significativa luta do movimento de mulheres negras na luta anti-racista no Brasil. O combate às desigualdades de gênero ganha um novo contorno, o do intragênero, que integra expressões do feminismo em sociedades multirraciais e pluriculturais. Esse olhar lança luz às especificidades da questão de gênero, uma vez que “o racismo rebaixa o *status* dos gêneros” de grupos subalternizados mas, por outro lado, “exige o reconhecimento da diversidade e desigualdades existentes entre essas mesmas mulheres”.

O movimento negro somente tem o reconhecimento do Estado acerca da existência de discriminação racial na sociedade e de sua responsabilidade na realização de ação retificadora no início dos anos 80 com a institucionalização do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, que objetivava a criação de políticas de valorização para inserção qualificada da população negra. Nessa mesma época, o IBGE publica estudo inédito que permite a visualização pela sociedade do reconhecimento das desigualdades entre brancos e negros no mercado de trabalho (Jaccoud e Beghin, 2002).

Esse primeiro momento de geração de políticas visando a igualdade racial, em meio ao processo de redemocratização, foi guiado por uma crescente mobilização social, que contribuiu para a afirmação da temática das desigualdades sociais, trazendo para o debate político a temática da discriminação racial, que culminou nessas primeiras respostas do poder público (Jaccoud, 2008).

Ainda nos anos 80, o Movimento Negro impulsiona outras ações estatais igualmente relevantes como a instituição do dia 20 de novembro como o Dia Nacional da Consciência Negra, em homenagem ao aniversário de morte de Zumbi dos Palmares, assim como o tombamento de patrimônios históricos de símbolos da cultura negra como o terreiro de candomblé Casa Branca (1984) e a sede do Quilombo dos Palmares na Serra da Barriga em Alagoas (Jaccoud e Beghin, 2002).

Um segundo momento de iniciativas visando a igualdade racial foi marcado pelo combate à discriminação e ao racismo pela sua criminalização, impulsionada por

demandas do Movimento Negro, a partir da institucionalização da Constituição Federal de 1988 no estabelecimento do Estado Democrático de Direito orientado ao não preconceito, não discriminação, prevalência dos direitos humanos e a criminalização do racismo.

Em que pese o avanço alcançado pela Carta Magna no combate à desigualdade racial, Jaccoud (2008) afirma que as manifestações de racismo, caracterizadas por uma hierarquização dos grupos humanos em função de sua cor, raça ou etnia, assim como a discriminação racial direta, classificadas por injúrias ou desigualdades de acesso ou oportunidades, demonstraram ser recursos pouco utilizados pela sociedade brasileira devido a dificuldades de aplicação do direito no campo racial, entre elas a motivação racista do ato, recolhimento de provas e testemunhas, assim como a resistência do aparato estatal em dar encaminhamento aos inquéritos e processos.

A autora destaca, ainda, um terceiro momento de geração de políticas raciais, em meados da década de 1990, com o objetivo de combater a discriminação racial por meio de políticas públicas, a partir do início do debate das ações afirmativas e o enfrentamento ao racismo institucional, que culminou em escassos resultados entre 2001 e 2002 de programas de ações afirmativas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Justiça e das Relações Exteriores.

Em 2001, registra-se outro reconhecimento político brasileiro da existência de um problema racial com a formulação e implementação das primeiras políticas de inclusão racial, impulsionadas significativamente pelo envolvimento do Brasil na Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância realizada em Durban, África do Sul, no ano de 2001 (Carneiro, 2011, p.18).

Os debates se intensificaram recolocando a temática racial na agenda nacional com a criação de um Comitê específico para a preparação da participação brasileira na Conferência, a partir de um diagnóstico realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que escancarou a magnitude das

desigualdades raciais no Brasil pelo destaque de números oficiais marcadores da enorme distância entre negros e brancos. (Jaccoud e Beghin, 2002).

Destaca-se a importância dessas ações que começaram a ganhar força nos anos 2000, visando mitigar a reprodução de estereótipos e comportamentos que impactam a igualdade de oportunidades:

Observa-se ainda o desenvolvimento de programas de valorização da cultura e da história negra, reforçando não apenas a identidade desse grupo como a própria identidade nacional, no sentido de ampliação do reconhecimento de sua diversidade e riqueza, tanto no que se refere à origem como à composição atual, num mundo cada vez mais competitivo e homogeneizador de culturas e comportamentos (Jaccoud, 2009, p.132).

Carneiro (2011, p.22) destaca o avanço significativo da inclusão no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática: “História e cultura africana e afro-brasileira”, pela Lei 10.639/03, que, segundo a autora: “introduz uma forma de valorizar a participação dos afrobrasileiros na história do país, e de resgatar os valores culturais africanos”. A autora registra, ainda, que a implementação desse dispositivo legal só ganhou força devido a mobilização do movimento negro que representou junto ao Ministério Público Federal (MPF), culminando na intimação do Ministério da Educação e Cultura (MEC) para o cumprimento imediato da referida lei nas escolas de todo país.

O Brasil pós-Durban começa a experimentar a presença de pessoas negras em cargos de primeiro escalão do governo em gestos simbólicos que Carneiro (2011, p.19) caracteriza como “franca sinalização para a sociedade de uma política de reconhecimento e inclusão dos negros nessas instâncias de poder”.

A publicação do Decreto 4.228/2002 que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas também se constitui como um marco por contemplar medidas administrativas que visavam garantir metas percentuais de participação de “afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência” em cargos comissionados e contratações da Administração Pública Federal.

As políticas de ações afirmativas ganharam destaque pela luta dos movimentos sociais exigindo medidas específicas para enfrentar discriminações

raciais e sociais (Rezende, 2024). As ações afirmativas são compreendidas como “um conjunto de ações e/ou políticas públicas de caráter compulsório ou facultativo com o objetivo de promover determinados grupos sociais ou étnico-raciais com histórico comprovado de discriminação ou exclusão, no sentido de alcançar a justiça social” (Brasil, 2023).

Em 2003, a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), pela Lei nº 10.678/2003, representou um passo institucional extremamente relevante para a luta antirracista no Brasil, que deu origem a diversas políticas públicas a partir de um olhar transversal e interseccional (Brasil, 2024). Segundo Jaccoud (2009, p.140), a atuação da SEPPIR iniciou-se de forma tímida, mas ao longo dos anos foi se desenvolvendo a partir de iniciativas de outros atores e a forte influência do Movimento Negro em torno de temáticas raciais em políticas públicas, como o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), ações afirmativas de promoção de acesso ao Ensino Superior e Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Em 2005, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (PPGER) emergiu como um marco histórico na luta por um Brasil mais justo e igualitário com respeito à diversidade no ambiente de trabalho. A partir de uma iniciativa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em parceria com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), ONU Mulheres e Organização Internacional do Trabalho (OIT), o programa buscava disseminar novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional para alcançar a igualdade entre homens e mulheres no trabalho (Brasil, 2014).

Trata-se de uma iniciativa que possibilita às organizações a obtenção de Reconhecimento Público, por meio do Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça, que representa uma mudança de paradigma na concepção de gênero e raça, considerando essa diversidade como um pilar fundamental na gestão organizacional. Até o ano de 2015, foram registradas 6 edições do Programa com a participação de 191 organizações entre públicas e privadas, com impacto direto em 1 milhão e cem trabalhadores (Brasil, 2016).

Um passo importante do Governo Federal para as políticas de igualdade racial foi a publicação do Estatuto da Igualdade Racial, pela Lei nº 12.288/2010, implementando medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e adoção de medidas similares em empresas privadas. Merece destaque que a primeira versão desta política se deu no ano de 2000, mas somente prosperou em 2010. Entre articulações internas no Poder Legislativo e engavetamento do projeto, mais uma vez, a mobilização do movimento negro foi preponderante para a sua retomada (Jaccoud *et al.*, 2022).

Outra política afirmativa de grande relevância foi a Lei nº 12.711/2012, que estipula a reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio para os autodeclarados pretos, pardos e indígena e se consolidou pela luta dos movimentos negros e de outros movimentos sociais pelo acesso ao ensino superior (Brasil, 2024).

A lei nº 12.990/2014 também se destaca como um grande salto para reparação da desigualdade racial no Brasil ao determinar a reserva de aos negros, 20% (vinte por cento), das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública Federal, também se efetivou graças à reivindicação histórica do movimento negro (Biaggioni e Madeira, 2024).

Esses marcos normativos demonstram ser fundamentais para a promoção da equidade racial e social no Brasil. As cotas não são apenas políticas de reparação, mas mecanismos essenciais para corrigir desigualdades históricas e promover uma inclusão mais justa e representativa nas esferas educacional e no serviço público federal. A tabela abaixo compila os principais marcos nas Agendas de combate às desigualdades de gênero, étnicas e raciais:

Quadro 3: Principais Agendas de combate às desigualdades de gênero, étnicas e raciais

Principais Agendas de combate às desigualdades de gênero, étnicas e raciais	
1951	Lei nº 1.390/51 - Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes

	de preconceitos de raça ou de cor
1967	Criação da Fundação Nacional dos Índios (FUNAI)
1985	Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes
1988	Constituição Federal reivindicando a igualdade material, não discriminação, criminalização do racismo e direitos fundamentais indigenistas
1989	Lei nº 7.716/89 - Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor
1995	Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida
1995	IV Conferência Mundial sobre as Mulheres - Declaração e Plataforma de Ação de Pequim
2001	Conferência de Combate ao Racismo, a discriminação, xenofobia e intolerâncias correlatas, Durban, África do Sul
2002	Decreto nº 4.228/02- Programa Nacional de Ações Afirmativas
2002	Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais
2003	Criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)
2003	Decreto nº 4.773/03 - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)
2003	Criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)
2003	Lei n.º 10.639/03 - Ensino de História da África e da cultura afro-brasileira nos currículos escolares da educação básica.
2003	Decreto nº 4.887/2003 - Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos
2005	Decreto nº 5.390/05 - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)
2006	Lei nº 11.340/06 - Lei Maria da Penha
2008	Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas
2010	Lei nº 12.288 - Estatuto da Igualdade Racial
2012	Lei nº 12.711/12 - Lei de cotas no ensino superior
2012	Decreto nº 7.747/12 - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
2014	Lei nº 12.990/14 - Lei de cotas no serviço público federal
2023	Decreto nº 11.785/23 - Institui o Programa Federal de Ações Afirmativas

Fonte: Elaboração da autora

2.2.2 Discussão sobre os desafios e limitações dos arranjos institucionais atuais

A análise da linha do tempo da agenda de ações governamentais de indução das pautas de gênero, étnica e racial demonstra que o Brasil vinha avançando progressivamente no fortalecimento das suas capacidades estatais para promover a reparação histórica de grupos minorizados, impulsionado pela intensa mobilização dos movimentos sociais desde a sua redemocratização até o ano de 2015, quando se iniciou o processo de desmantelamento de políticas direcionadas a esses grupos vulnerabilizados (Gomide *et al.*, 2023).

Esse cenário revela a dimensão dos desafios dos atores governamentais de estruturar as instituições públicas no sentido de alcançar efetivamente os objetivos de desenvolvimento social e econômico do país. Como advertido por Delgado *et al.* (2016), a coordenação interministerial e a articulação entre os diferentes níveis de governo são fatores fundamentais para a coordenação de políticas. No entanto, as estruturas departamentalizadas e tradicionais do serviço público acabam limitando a eficácia das ações governamentais, uma vez que as estruturas burocráticas dificultam os mecanismos de planejamento e articulação de políticas integradas, seja pela falta de clareza nas atribuições de cada órgão, seja pela fragmentação de políticas insuladas devido à hierarquia funcional, como apontado por Ciconello (2015).

A falta de recursos financeiros e humanos para a implementação de políticas públicas também se consolida como obstáculo significativo à execução de políticas equitativas. Embora o desenho institucional possa prever mecanismos sofisticados para a formulação e execução de políticas, a falta de investimento público adequado limita a sua eficácia. No Brasil, o enfraquecimento orçamentário de secretarias e rebaixamento de ministérios voltados à promoção de direitos sociais são exemplos desses desafios, como apontado por Tokarski *et al.* (2023).

A resistência burocrática e as pressões políticas também constituem limitações relevantes aos arranjos institucionais. No contexto federal, muitos órgãos e instituições enfrentam pressões políticas que impactam diretamente a continuidade das políticas públicas, especialmente em momentos de transição de governos. A mudança de prioridades políticas frequentemente leva ao abandono de programas e

projetos que poderiam, se mantidos, gerar impactos positivos de longo prazo (Pires, 2019).

Outro aspecto importante a ser considerado é a participação social nos processos de formulação de políticas. Embora o Brasil tenha avançado na criação de espaços de participação popular, como conselhos e conferências nacionais, a influência efetiva da sociedade civil nos arranjos institucionais é muitas vezes limitada e agravou-se pelo desmantelamento da política de participação social entre 2014 e 2022 (Souza, 2024). Apesar da criação de canais formais de participação, a sociedade civil frequentemente se vê excluída das decisões mais importantes, que continuam sendo tomadas de forma centralizada e com pouca transparência (Carneiro, 2011).

Portanto, a promoção da igualdade por meio de políticas públicas exige arranjos institucionais eficientes, que combinem a atuação de diferentes setores do governo, participação social e transversalidade. A consolidação desses arranjos é fundamental para enfrentar as desigualdades estruturais, mas deve ser acompanhada de um constante aprimoramento para superar os desafios inerentes à sua implementação. Como afirmam Gomide e Pires (2018), a capacidade do Estado em promover a igualdade depende decisivamente da maneira como os arranjos institucionais são desenhados e como conseguem articular os interesses de diferentes atores em torno de um objetivo comum.

2.3 Reflexões sobre o Fortalecimento das Capacidades Estatais

As capacidades estatais podem ser formadas a partir da definição do arranjo institucional que direciona a necessidade e os instrumentos disponíveis, que tendem a ser fatores indutivos (ou não) de mobilização de recursos ou condições de ação que viabilizem a ação estatal pelos agentes públicos. Nesse sentido, as capacidades estatais são fatores condicionantes ao Estado para formular, decidir e executar as políticas públicas e a mobilização dessas capacidades está diretamente relacionada às necessidades e recursos disponíveis para ação (Souza, 2017).

Portanto, o arranjo institucional determina a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas de forma eficiente, utilizando instrumentos

eficazes e inovadores, além da habilidade de articulação de atores e interesses, construção de consensos, gestão de conflitos de modo a ampliar a legitimidade de suas ações, principalmente em um contexto democrático.

Gomide e Pires (2014) destacam que as instituições responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas devem ser fortalecidas, com a garantia de recursos adequados, autonomia e profissionalização dos servidores. Além disso, as regras que orientam as ações governamentais devem ser claras, coerentes e estáveis, evitando a ambiguidade e a incoerência, que podem prejudicar a implementação das políticas públicas.

Ademais, torna-se fundamental estabelecer mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis de governo e entre os diversos órgãos e agências envolvidos na implementação das políticas públicas, assim há necessidade de um ambiente propício à transparência e à prestação de contas para garantir a legitimidade das ações governamentais e fortalecer a confiança da sociedade nas instituições. O fortalecimento das capacidades estatais demonstra ser um processo contínuo que exige uma constante avaliação e adaptação dos arranjos institucionais, visando garantir que o Estado seja capaz de responder aos desafios da sociedade e promover o bem-estar comum.

2.3.1 Reflexões sobre formas de fortalecer as capacidades estatais para enfrentar as desigualdades sociais

As complexas interações entre gênero, raça, etnia e outros eixos de opressão, como evidenciado pelo conceito de interseccionalidade e pelas críticas às construções sociais de identidade, evidenciam que a promoção da igualdade vai além de ações pontuais. As capacidades do Estado devem ser mobilizadas de maneira abrangente e interseccional, através de políticas de ações afirmativas, educação inclusiva, representação política e mecanismos de proteção, para promover uma sociedade mais justa e equitativa.

Os arranjos institucionais são vistos como indutores das capacidades estatais, ou seja, a qualidade e a configuração desses arranjos influenciam

diretamente a capacidade do Estado de produzir resultados esperados em políticas públicas. Arranjos bem estruturados podem culminar em capacidades técnico-administrativas e político-relacionais necessárias para a eficácia das políticas, conforme modelo analítico proposto por Gomide e Pires (2014):

Figura 1: Modelo analítico do arranjo institucional e capacidades estatais



Fonte: Gomide e Pires (2014, p.21)

Os desafios de coordenação de políticas públicas em ambientes complexos demandam soluções complexas e exigem habilidades das burocracias estatais de mobilizar as capacidades técnico-administrativas e políticas relacionais para navegar nesse ambiente. Essa perspectiva demonstra a necessária flexibilidade dos governos em adaptar suas estruturas e mecanismos de gestão para responder às demandas e desafios do momento. Destaca-se, portanto, a importância de redesenhar continuamente os arranjos governamentais, considerando as complexas interações entre os diversos atores envolvidos, com o objetivo de otimizar a ação governamental.

Como visto, a realidade político-institucional brasileira vem sendo marcada por muitos desafios e transformações e as desigualdades sociais, como as de gênero e étnico-raciais, que constituem fenômenos profundamente enraizados e necessitam de respostas imediatas do Estado. Portanto, a estruturação de agências governamentais voltadas à promoção da igualdade demanda uma reorganização que viabilize a ativação e fortalecimento das capacidades estatais.

Nesse contexto, o início de uma nova gestão no ano de 2023 aponta para uma alternativa do fortalecimento das capacidades estatais no enfrentamento

das desigualdades sociais com a institucionalização das ASPADs distribuídas entre as diferentes Pastas ministeriais, que demonstra ser potencial elemento estruturante da reconstrução de políticas públicas desmanteladas ao longo dos anos anteriores (Souza, 2024). De natureza transversal e necessária coordenação intersetorial para sua operação, a criação das ASPADs parece demonstrar os requisitos de uma abordagem sistêmica e integrada proposta por Lotta e Vaz (2015) para uma transformação estrutural que viabilize a ativação das capacidades estatais.

CAPÍTULO 3. Da concepção das ASPADs à atuação da APSD do MGI

Este capítulo tem por objetivo identificar como foi definido o arranjo institucional que culminou na criação das Assessorias de Participação Social e Diversidade - ASPADs pulverizadas entre as diversas pastas ministeriais do Governo Federal, assim como identificar os recursos mobilizados para a estruturação da Assessoria de Participação Social e Diversidade - APSD - do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI, sua lógica de operação para catalisar e induzir a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial não somente no seu próprio contexto organizacional mas também para a sociedade como um todo, a partir da análise do conteúdo das entrevistas realizadas com os burocratas que fizeram parte do cerne de configuração dessas unidades e daqueles que vêm sendo responsáveis pela gestão e organização da unidade desde o início da sua operação.

3.1 Ponto de partida da constituição das Assessorias de Participação Social e Diversidade do Governo Federal

Como já visto, o contexto político-institucional brasileiro, entre os anos de 2016 e 2022, foi marcado pela tendência de declínio democrático, a partir de um arranjo institucional voltado para o enfraquecimento das capacidades estatais por meio do esvaziamento de mecanismos de participação social e o redesenho de políticas de direitos humanos (Gomide, Silva, Leopoldi, 2023).

Em 2023, a reorientação do olhar para a participação social e a situação de grupos vulnerabilizados demandou a reorganização do Estado brasileiro com o foco no enfrentamento das desigualdades de gênero, étnicas e raciais e escuta ativa dos movimentos sociais. Diante desse cenário, foi desenvolvida a ideia de criação e instituição das Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPADs) nas estruturas organizacionais das Pastas Ministeriais.

Concebidas como órgãos de assistência direta e imediata à autoridade titular do Ministério ao qual se vinculam, as ASPADs são responsáveis pelo recebimento de “demandas de movimentos sociais, bem como pela gestão das

instituições participativas relacionadas àquela pasta específica” (Comissão de Transição Governamental, p. 7, 2022).

3.1.1 Contexto e ideias iniciais da criação das ASPADs

Tomando como referência as entrevistas realizadas com integrantes do MGI que tiveram a oportunidade de acompanhar com proximidade o cenário político-institucional gerador dessas estruturas que reconfigurou áreas do governo que haviam sido extintas ou aglutinadas nas gestões anteriores, foi possível observar que o cerne da preocupação dos representantes do Governo Federal naquele momento se concentrava em mobilizar o aparato estatal com objetivo de disseminar práticas de interação sócio estatal para enfrentar a realidade das desigualdades sociais existentes na realidade brasileira, conforme se depreende do trecho da entrevista 5:

Precisaríamos pensar em novas estruturas dentro das caixinhas usualmente conhecidas por nós na prática cotidiana da estrutura hierárquica burocrática do Estado que dessem conta de lidar com essa complexidade e de fazer com que o conjunto do aparato estatal governamental tivesse permeado por instâncias que não mais ficariam circunscritas a pastas específicas, mas que estivessem permeadas nas diversas áreas do governo, conectadas entre si, dentro de um sistema, e que pudesse, então, a partir dessa conexão e dessa permeabilidade, dar um tratamento mais isonômico e sistêmico a essas questões e, portanto, diminuindo esse fosso que existe entre a necessidade iminente da gente avançar numa agenda ativa de redução de desigualdades com foco nessas populações vulnerabilizadas e a capacidade efetiva do Estado de lidar com isso (Entrevista 5).

O relato revela a preocupação central dos representantes do Governo Federal em mobilizar o aparato estatal para enfrentar as desigualdades sociais no Brasil. A proposta de reestruturação das instâncias governamentais sugere uma abordagem integrativa para transversalizar a agenda da diversidade entre as diferentes áreas do governo. Aponta-se para o direcionamento de um tratamento sistêmico e isonômico das questões sociais, destacando a importância da colaboração entre setores para atender às demandas das populações vulneráveis. A menção à conexão e permeabilidade das estruturas governamentais reflete uma tentativa de adaptar a burocracia estatal às complexidades contemporâneas, promovendo uma agenda cooperativa de redução das desigualdades.

A ideia inicial foi a proposição da criação de uma Secretaria mais robusta que compusesse a estrutura organizacional de todos os ministérios, conforme se depreende do relato: “havia uma ideia de fazer uma secretaria de efetividade e afirmação de direitos nível 17¹. Então, essa era a primeira ideia em todos os ministérios [...] a gente ficou com essa ideia até meados de dezembro” (Entrevista 4).

A proposta de criação de uma Secretaria mais robusta, com a finalidade de integrar a estrutura organizacional de todos os ministérios, demonstra um esforço para institucionalizar e fortalecer a efetividade e afirmação de direitos em âmbito governamental. Essa iniciativa, conforme relatado, indica um esforço para garantir que as políticas de direitos fossem priorizadas e operacionalizadas em todas as esferas ministeriais, com capacidades próprias.

No entanto, houve a necessidade de readequação da proposta, diante da orientação de que não se poderia aumentar o quantitativo de cargos e, por isso, optou-se pela criação de apenas um cargo em cada Pasta, segundo relata a Entrevista 4:

A gente foi de uma secretaria para uma subsecretaria para deixar alguma unidade transversal no ministério, mas vamos criar só com um cargo, uma assessoria de participação social e diversidade, um nível 14, salvo engano, e aí em todos os ministérios teria. E aí a nossa ideia era, vamos criar, a gente precisa dar esse primeiro passo, criar a pessoa, ter aquilo, e aí depois a gente vai aumentando com o passar do tempo (Entrevista 4).

As menções da entrevistada demonstram a importância da adaptabilidade e flexibilidade na gestão pública. A necessidade de adequar a proposta inicial à condição orçamentária e às diretrizes da gestão requer soluções que considerem a realidade institucional possível para atender às demandas da sociedade, mesmo em um contexto de restrições. A criação de um cargo inicial em cada pasta, com a perspectiva de expansão futura, expressa uma visão estratégica que busca o fortalecimento gradual dessas unidades, sem comprometer a sustentabilidade das ações.

¹ A estrutura de cargos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional é composta por Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE), que são destinados às atividades de direção, de chefia e de assessoramento de níveis 1 a 18, sendo o nível 1 o mais baixo e o nível 18 o mais alto.

3.1.2 Posicionamento hierárquico e estrutura inicial

A posição das ASPADs na estrutura hierárquica nas Pastas Ministeriais também foi objeto de preocupação da equipe de transição, pois, segundo relato, era preciso “ter poder de agenda e incidência direta sobre o processo de tomada de decisão dos ministérios” (Entrevista 5). Dessa forma, decidiu-se que essas unidades iriam figurar como órgãos de assistência direta e imediata à respectiva autoridade titular, mas se fazia necessária uma estrutura enxuta, pois, logo nos primeiros meses do governo, seria possível, na opinião da pessoa entrevistada: “povoar com gente capaz de lidar com a complexidade dessa temática, por isso, um formato de assessorias e próximas ao gabinete” (Entrevista 5).

A decisão de posicionar as ASPADs como órgãos de assistência direta e imediata à autoridade máxima de cada pasta reflete a compreensão da equipe de transição sobre a importância estratégica dessas unidades. Ao possibilitar que as APSADs tenham poder de agenda e incidência direta sobre o processo decisório, as pautas de diversidade e inclusão ganham força para integrar a agenda governamental. A opção por uma estrutura enxuta aponta a intenção de compor essas unidades com pessoas que tenham um olhar sensível à temática da diversidade.

3.1.3 Natureza integrativa e sistêmica

Para configurar a natureza sistêmica de rede entre as ASPADs espalhadas por toda a Administração Pública Federal, a Secretaria-Geral da Presidência da República foi designada como órgão central e coordenador para que essas unidades interajam e fomentem a difusão de boas práticas, conforme se depreende do relato:

Tentou-se, na medida do possível, para dar essa orientação de sistema, de rede, ter um ponto focal no Palácio do Planalto, na Secretaria-Geral, que busca exercer um papel de coordenação dessas assessorias, de modo que elas possam manter um diálogo constante, uma troca de experiências e uma supervisão recíproca para a difusão de boas práticas (Entrevista 5).

A designação da Secretaria-Geral da Presidência para coordenar as ASPADs evidencia a compreensão da importância de uma atuação integrada para a promoção da igualdade e da diversidade no âmbito do governo federal. Estabelecer um canal de comunicação e troca de experiências entre as diferentes assessorias,

potencializa a rede de proteção dos direitos humanos e a coerência das ações em todo o território nacional. Essa coordenação nacional sugere ser fundamental para superar os desafios da fragmentação e da desarticulação presentes em contextos de políticas públicas no Brasil.

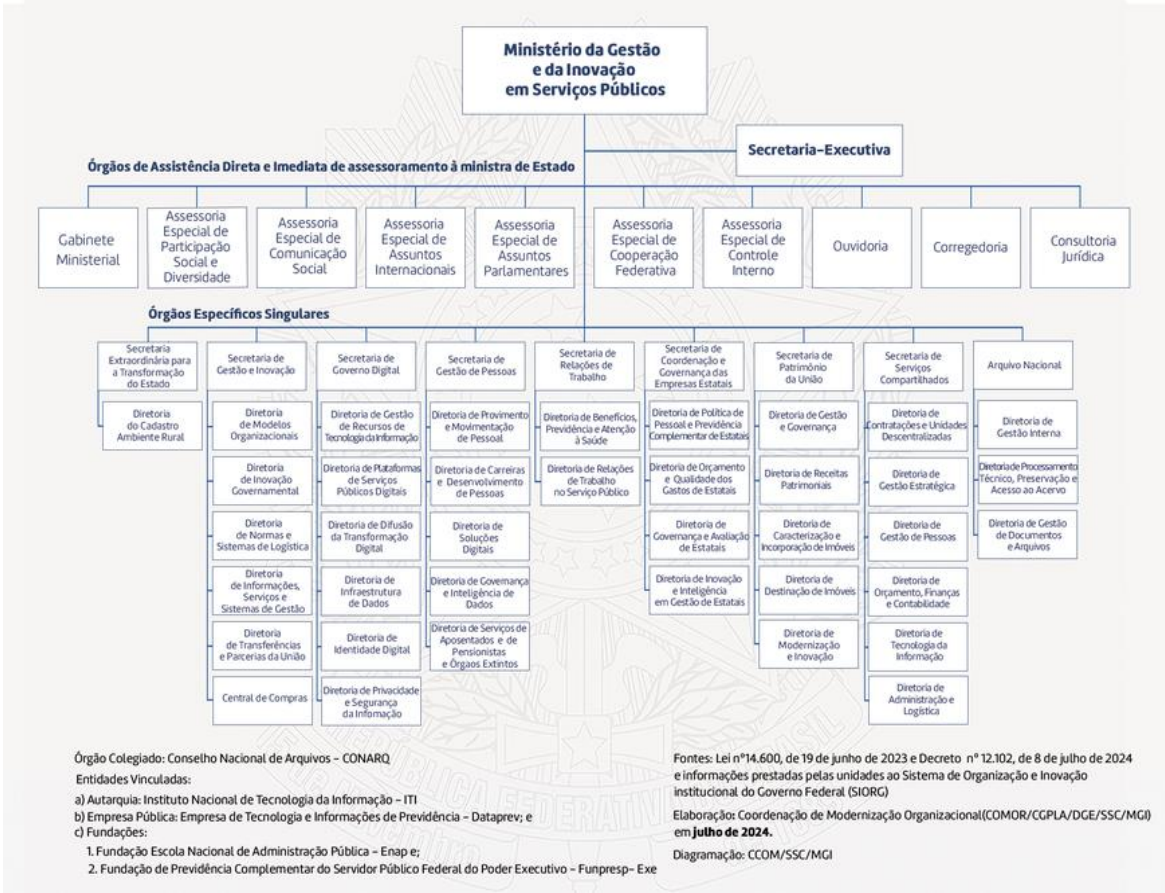
A virada de chave do arranjo institucional que viabilizou a configuração das ASPADs nas estruturas organizacionais das pastas ministeriais da Administração Pública Federal, a partir da criação de estruturas que transcendam as divisões tradicionais entre pastas governamentais, destaca-se por se caracterizar por uma abordagem coordenada e transversal, mesmo que inicialmente com poucos recursos, o que representa um passo importante para institucionalizar a participação social e a diversidade.

Diante desse cenário, evidencia-se que a eficácia da atuação das diversas ASPADs espalhadas nas estruturas organizacionais do Governo Federal está intrinsecamente ligada à capacidade de cada pasta ministerial em mobilizar recursos e instrumentos para induzir às condições mínimas de operação dessas unidades. Para que essas assessorias atuem como catalisadoras das pautas dos movimentos sociais, torna-se necessário avaliar o esforço e patrocínio dos respectivos ministérios em disponibilizar a infraestrutura e mecanismos necessários para viabilizar a formulação de políticas e alcance dos resultados desejados nos seus âmbitos de atuação.

3.2 Cenário de estruturação da APSD do MGI

A primeira estrutura organizacional do MGI foi publicada pelo Decreto nº 11.345/2023, no dia 1º de janeiro de 2023, com entrada em vigor no dia 24 subsequente. O MGI foi estruturado a partir da aglutinação de matérias atinentes à gestão administrativa, de pessoal, transformação digital, do patrimônio da União, da governança das estatais e do arquivo nacional, visando a redução das desigualdades e transformação do Estado para gerar maior eficiência, eficácia e efetividade no serviço público federal.

Figura 2. Organograma MGI



Fonte: MGI (2024).

As competências da Assessoria de Participação Social e Diversidade (APSD) foram detalhadas no art. 4º, sendo os três primeiros incisos referentes à temática da Participação Social, a saber:

- I - articular e fomentar, sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, as relações políticas do Ministério com os diferentes segmentos da sociedade civil;
- II - fortalecer e coordenar os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil;
- III- fomentar e estabelecer diretrizes e orientações à gestão de parcerias e relações governamentais com organizações da sociedade civil (Brasil, 2023).

O quarto e último inciso é o que engloba o papel da Assessoria no que se refere à Diversidade:

IV - assessorar direta e imediatamente o Ministro, no que se refere às competências específicas deste Ministério, na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção da participação social, **da igualdade de gênero, étnica e racial, à proteção dos direitos humanos e enfrentamento de desigualdades sociais e regionais**” (Brasil, 2023, grifo nosso).

É notável a ênfase dada ao fortalecimento dos mecanismos democráticos de diálogo e à atuação conjunta entre o governo e a sociedade civil, parecendo estar relegado o papel da diversidade como segundo plano. No entanto, sob o ponto de vista da entrevistada 3, a união entre participação social e diversidade foi um "casamento muito feliz", uma vez que há sinergia entre os objetos dessas duas frentes:

Quando a gente fala de participação social, nós estamos falando dos movimentos sociais, dos diálogos, da escuta, das demandas dos movimentos sociais mais ou menos organizados” [...] Daqueles movimentos que hoje têm expressão política e que conseguem, então, ter esses canais de diálogo com o governo [...]. E aí, por que acabou ficando muito próximo da diversidade? Porque, em grande parte, quem são esses movimentos sociais? São os movimentos formados, né, o movimento das mulheres, o movimento negro (Entrevista 3).

O trecho denota a importância da integração entre Participação Social e Diversidade. Foi destacado que os movimentos sociais das minorias representativas são aqueles que possuem lugar de fala para demandar o aparato estatal no direcionamento de suas necessidades. Souza (2023) registrou que, a princípio, entre os integrantes do Conselho de Participação Social da transição governamental, não se falava em diversidade e a proposta era o posicionamento de um órgão que focalizasse na retomada de processos participativos para viabilizar a participação social. No entanto, acordou-se por dar lugar à diversidade, uma vez que urge a necessidade de transversalização das pautas de grupos sociais vulnerabilizados.

No dia 31 de janeiro de 2023, o Sistema de Participação Social foi instituído, por meio do Decreto nº 11.407/2023, designando a Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República como órgão central e todas as ASPADs dos Ministérios ou equivalente figurando como órgãos setoriais desse sistema. Portanto, as ASPADs de cada pasta ministerial são as responsáveis por não apenas induzir e catalisar o papel da diversidade dentro das suas respectivas estruturas

organizacionais como também são responsáveis por representar a sua área de competência perante a Secretaria-Geral da Presidência da República:

O pensamento da gente é uma unidade que converse com todas as áreas do Ministério para induzir políticas de diversidade, induzir, catalisar, pra dentro e pra fora, no sentido de que é a nossa ponte mais direta lá com a Secretaria-Geral da Presidência da República (Entrevista 4).

Com a ativação do Sistema de Participação Social, as ASPADs assumiram um papel central na promoção da diversidade dentro da administração pública federal. Designadas como órgãos setoriais, as APSADs são responsáveis por articular políticas de diversidade em suas respectivas pastas, atuando como interface entre os ministérios e a Secretaria-Geral da Presidência. O relato destaca que essa estrutura coordenada induz a capilaridade das ações afirmativas, a construção de um sistema mais inclusivo e equitativo e a representação ministerial perante a Secretaria-Geral da Presidência da República.

3.3 Composição, Estruturação e Apoio Institucional da APSD do MGI

3.3.1 Composição da força de trabalho

A nomeação da titular da APSD do MGI se deu em 1º de fevereiro de 2023. Na ocasião, a estrutura contava apenas com o cargo de chefe de assessoria, CCE¹ 1.14, mas houve orientação institucional de buscar o fortalecimento da unidade com o incremento de pessoas para compor a força de trabalho da unidade: “foi muito do início mesmo, desde lá de trás, que há um desejo de construir uma APSD forte” (Entrevista 1). “A orientação foi que pudesse ter apoio de mais pessoas [...] “era pra ser uma coisa mais robusta e que fosse ter vários tipos de demanda” (Entrevista 3).

Os relatos dão conta de que o apoio institucional para o fortalecimento da APSD foi decisivo para a mobilização de recursos humanos dotados de competência

¹ CCE se refere a sigla para Cargos Comissionados Executivos (CCE) destinados às atividades de direção, de chefia e de assessoramento e variam de 1 ao 17.

técnica para compor a equipe e gerir as diversas demandas associadas à participação social e diversidade no que se refere às competências da pasta.

A Autoridade Titular da APSD não possui vínculo com a Administração Pública Federal e foi convidada para ocupar o cargo de Chefe de Assessoria da APSD pela Autoridade Titular do MGI. Ambas são graduadas, mestres e doutoras em economia e esse foi o motivo da aproximação entre elas: “nós duas somos professoras de economia, professoras universitárias, então, nos conhecemos desse campo acadêmico da economia, já desde 1995” (Entrevista 3).

Ademais, questionada sobre a sua área de atuação, a entrevistada mencionou que foi direcionando sua agenda de pesquisa para a economia feminista ou economia de gênero: “há um tempo, talvez uns sete anos, oito anos, eu fui direcionando minha agenda de pesquisa e também as disciplinas, algumas, para a área que a gente pode chamar tanto de economia feminista ou economia e gênero” e, segundo ela, esse foi o motivo para o convite de chefiar a APSD do MGI: “por conta então dessa minha agenda de pesquisa e atuação nessa área, é que a ministra me chamou para ser assessora aqui” (Entrevista 3).

Os relatos da entrevistada demonstram que a formação de alianças influencia a configuração de cargos estratégicos. Percebe-se que a forte conexão entre as profissionais foi preponderante para a sua nomeação como liderança da APSD do MGI. Pode-se inferir, a partir desse contexto, que a construção de parcerias demonstra ser um mecanismo facilitador do alinhamento de expectativas para o desenvolvimento de iniciativas que visem a concretização dos objetivos organizacionais.

Os membros da equipe foram selecionados por meio de entrevista pela autoridade titular da APSD. São dois empregados públicos, oriundos do Banco do Brasil, com experiência de mais de vinte anos no serviço público, os quais se encontravam em exercício no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDH), e, portanto, já vinham atuando com as matérias de promoção de direitos humanos: A gente tem a mesma caminhada juntos, tanto no banco quanto no MDH. A gente

trabalhava com os mesmos temas, né? E era mais uma pessoa também para trabalhar com essas mesmas competências aqui (Entrevista 1).

Sobre a trajetória acadêmica dos integrantes da equipe, destaca-se que um deles possui formação em Ciência Política e Relações Internacionais e atualmente está cursando Doutorado em Ciência Política. O outro é graduado em sistemas de informação, tem formação em psicanálise e atualmente está cursando uma pós-graduação em Gestão Pública na ENAP.

Cabe destacar que, pela Medida Provisória nº 1.154/2023, convertida na Lei 14.600/2023, foi facultada ao MGI a possibilidade de solicitar a requisição de servidores e empregados públicos, entre os dias 1º de janeiro de 2023 a 30 de junho de 2023. Dessa forma, esse foi o instrumento mobilizado para viabilizar a movimentação dos membros da equipe, que se efetivou no início de maio de 2023.

Ademais, ressalta-se que as referidas requisições implicam reembolso para a administração pública federal, o que demanda ao MGI o pagamento mensal à entidade de origem referente ao custo efetivo de cada empregado público requisitado. Portanto, trata-se de uma relevante mobilização de recursos humanos e financeiros, uma vez que se infere que a experiência profissional que a dupla traz consigo venha ser fator determinante para potencialização de resultados, uma vez que há evidências de um recrutamento de capacidades técnico-administrativas aptas à cooperação e coordenação das atividades dentro da APSD.

A força de trabalho da APSD destaca-se pela composição de um perfil multidisciplinar, com profissionais de áreas do conhecimento e experiência prévia de pautas aderentes aos direitos humanos, assim como uma longa trajetória no serviço público. A mobilização desses recursos humanos denota ser essencial para o fortalecimento da capacidade da unidade de produzir e entregar políticas públicas voltadas à igualdade de gênero, étnica e racial.

3.3.2 Estruturação da unidade

Com o ingresso dos empregados públicos, o Gabinete ministerial cedeu um cargo de Assessor Técnico (CCE 2.10) da sua estrutura para a unidade. A equipe ficou configurada da seguinte forma ao longo de todo o ano de 2023:

Quadro 4: Primeira Estrutura Organizacional da APSD do MGI

Primeira Estrutura Organizacional	
CCE 1.14	Chefe de Assessoria
CCE 2.10	Assessor Técnico
-	Analista

Em dezembro de 2023, houve uma nova reestruturação organizacional do MGI, pela publicação do Decreto nº 11.874/2023¹, e a APSD foi contemplada com um incremento no cargo da chefe de assessoria, passando de um CCE 1.14 para CCE 1.15 e a adição de um cargo de chefe de divisão - CCE 1.07:

Quadro 5: Segunda Estrutura Organizacional da APSD do MGI

Segunda Estrutura Organizacional	
CCE 1.15	Chefe de Assessoria
CCE 2.10	Assessor Técnico
CCE 1.07	Chefe de Divisão

Portanto, atualmente os três membros da equipe contam com incremento salarial referente ao respectivo cargo comissionado, o que denota a intenção do fortalecimento da área:

Fomos aumentando a estrutura de pessoas, melhorando a estrutura administrativa, assim, o que nos demandam, dentro das possibilidades, é uma linha muito prioritária aqui pra gente, pro MGI [...] Primeiro ela subiu pra

¹ O Decreto foi publicado no dia 29 de dezembro de 2023 e entrou em vigor no dia 19 de janeiro de 2024.

um nível 15 e já conseguimos colocar uma pequena estrutura a mais de um cargo nível 10 e um cargo nível 7, né? (Entrevista 4).

O cenário da estrutura organizacional da APSD destaca-se por um processo de fortalecimento gradual da unidade, com o aumento do número de cargos e a consequente valorização dos servidores, destacando o patrocínio da alta gestão em investir nas áreas de participação social e diversidade e na retenção desses profissionais, que demonstram ser cruciais para a gestão e operacionalização das demandas da unidade.

3.3.3 Disponibilidade de recursos financeiros

Cumprir destacar que a APSD é uma unidade administrativa e, portanto, não é gestora de dotação orçamentária. Portanto, para realizar suas demandas, a unidade conta com o orçamento da Pasta destinado ao Gabinete da Autoridade Titular do MGI e à unidade de gestão de recursos humanos. Os relatos dão conta de que foi possível concretizar todas as ações planejadas pela unidade no ano de 2023: “A gente faz algumas missões, tanto nacionais quanto internacionais, no limite do que precisa realmente ser feito, e nunca nos foi negado nada, então a gente sempre teve esse apoio também” (Entrevista 1). “Alguns eventos que a gente promoveu, numa escala muito pequena, nenhum evento foi grande, foi tudo muito pequeno, tem sido atendido plenamente” (Entrevista 2).

Destacou-se a realização de evento de capacitação para alta gestão na temática da igualdade racial custeado pela organização com orçamento previsto no plano de capacitação:

E a gente fez um evento de capacitação, treinamento, formação para a alta gestão no dia 7 de dezembro. E a gente contratou um palestrante que veio falar sobre igualdade racial, o professor Hélio Santos, e a gente fez um pedido e conseguimos via plano de capacitação do Ministério, então foi bem tranquilo (Entrevista 1).

Mencionou-se, ainda, que a assessoria demandou o pagamento para deslocamento de pessoas representantes de movimentos sociais para participar de eventos na sede do Governo Federal e foram plenamente atendidos: “A gente teve que pagar algumas passagens para movimentos sociais participarem de eventos aqui,

de conselhos, comissões, reuniões de conselhos e comissões, e a gente sempre teve” (Entrevista 1).

A disponibilidade de recursos financeiros foi fundamental para a concretização das ações da APSD em 2023. A realização de eventos de capacitação, a participação em missões e o apoio a movimentos sociais só foram possíveis graças ao suporte financeiro do Ministério. A ausência de restrições orçamentárias permitiu que a equipe da APSD se dedicasse à execução de suas atividades, contribuindo para o fortalecimento da participação social e da diversidade no âmbito do governo federal.

3.3.4 Disponibilidade de recursos tecnológicos

Acerca da disponibilidade e adequação de recursos de tecnologia, há menção de uso corriqueiro de ferramentas fornecidas pela organização, como sistema eletrônico de informações SEI: “Bom, a gente usa muito o SEI, a gente faz questão de usar o SEI, a gente faz muita questão mesmo, porque é um instrumento institucional por excelência” (Entrevista 1). Usamos o SEI para trânsito de documentos e respostas oficiais de questionamentos externos e até de internos ao MGI” (Entrevista 2).

A experiência prévia no serviço público e conhecimento técnico sobre os sistemas administrativos demonstram ser muito relevantes para o bom funcionamento da Assessoria. A ênfase na utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) destaca-se por ser fator determinante para a realização do trabalho com eficiência, garantindo a formalização das solicitações, o cumprimento dos requisitos legais que fazem parte da rotina burocrática da Administração Pública Federal, assim como garante a transparência e prestação de contas das atividades desenvolvidas pela unidade.

As ferramentas do pacote *Office* também são utilizadas no dia a dia da assessoria: “A gente usa muito o *Office* 365, né, o Word, a gente usa bastante o Excel, o *Teams*” (Entrevista 1). “Todas as ferramentas do pacote Office são utilizadas. Nós usamos, atualmente, muitas planilhas” (Entrevista 2).

O uso das ferramentas do pacote *Office* facilita a organização, a comunicação de informações, gestão de dados, análise de informações e criação de

relatórios mais complexos. O uso do *Teams*, em particular, favorece a comunicação e a colaboração entre os membros da equipe e demais atores. O uso constante dessa ferramenta pode fornecer *insights* importantes sobre o engajamento e colaboração da equipe.

O *Whatsapp*, aplicativo utilizado para troca de mensagens, também foi citado como ferramenta de trabalho: “nosso trabalho tem muita articulação, então, isso tudo é feito via *WhatsApp*” (Entrevista 1). O *WhatsApp*, apesar de ser uma ferramenta popular para comunicação pessoal, também é amplamente utilizado no ambiente de trabalho, especificamente para facilitar a articulação entre os membros da equipe e demais atores. A utilização desse instrumento permite uma comunicação rápida e direta, facilitando a troca de informações e a resolução de problemas em tempo real, criação de grupos temáticos, o que viabiliza a rápida disseminação de informações relevantes.

Houve menção de que uma ferramenta tecnológica pudesse dar um suporte adequado à gestão das ações da unidade, mas as funcionalidades não estavam disponíveis na versão fornecida pela organização:

Nós gostaríamos muito de termos um sistema de acompanhamento de ações do nosso plano de trabalho. A gente até tentou algumas ferramentas como, por exemplo, testou a *Asana*, mas como é pago aí a gente não conseguiu dar vazão a isso (Entrevista 2).

A busca por ferramentas tecnológicas que facilitem a gestão de projetos e o acompanhamento de ações merece atenção. A falta de recursos ou a indisponibilidade de funcionalidades específicas em ferramentas gratuitas, como a *Asana*, podem representar um obstáculo para a implementação de uma solução eficaz. Sem um sistema de acompanhamento adequado, torna-se difícil ter uma visão clara do progresso das ações, identificar gargalos e tomar decisões baseadas em dados.

A disponibilidade e adequação de recursos tecnológicos revela-se essencial para o bom funcionamento da Assessoria, evidenciando-se tanto pela utilização corriqueira de ferramentas institucionais, como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), quanto pelas ferramentas do pacote *Office* e aplicativos de

comunicação, como o *Teams* e o *WhatsApp*. A utilização do SEI, especificamente, destaca-se por garantir a formalização, transparência e eficiência no trânsito de documentos e respostas oficiais, consolidando-se como um pilar na rotina burocrática da Administração Pública Federal.

No entanto, a busca por sistemas mais robustos de acompanhamento de ações revela uma lacuna significativa: a necessidade de ferramentas tecnológicas mais avançadas que suportem a gestão integrada e o monitoramento contínuo dos projetos. A indisponibilidade dessas funcionalidades na versão fornecida pela organização sublinha a importância de investimentos em tecnologias adequadas que possam suprir essa demanda, potencializando a capacidade de planejamento, execução e avaliação das atividades desenvolvidas pela unidade.

3.3.5 Lógica de atuação, ações e representação da APSD do MGI

Com referência à estruturação do trabalho e as atividades desenvolvidas na unidade, a equipe formulou um Plano de Trabalho que visa “orientar o trabalho da Assessoria, viabilizar o cumprimento das ações definidas como prioritárias, e a consequente prestação de contas” (Plano de Trabalho APSD, 2023).

Essas atividades foram agrupadas em 5 frentes de trabalho, denominadas Eixos, a partir do estudo e sistematização das demandas recebidas desde janeiro de 2023, bem como a projeção de atividades de cooperação interfederativa, com atividades, projetos e ações pertinentes para alcançar os objetivos traçados visando o reconhecimento das funções da unidade tanto para o público interno quanto para o externo.

Para cada Eixo, foram definidas atividades com o objetivo de guiar os esforços da equipe e delimitar o escopo do trabalho da unidade. Ao todo, foram mapeadas 41 atividades pulverizadas nos 5 Eixos para o ano de 2023. Os projetos originam-se dessas atividades e objetivam concretizar os resultados almejados. Esses projetos são desdobrados em ações, discriminadas como pontuais, dinâmicas, modificáveis conforme a necessidade, que estão contidas na planilha de gestão da unidade (Plano de Trabalho APSD-MGI 2023):

Figura 3: Plano de Trabalho APSD MGI



Fonte: Plano de Trabalho APSD MGI 2023.

A planilha de gestão disponibilizada pela unidade registra 182 ocorrências de atividades separadas por data, assunto, Eixo e responsável pela demanda recebida. As atividades são diversas e incluem temáticas finalísticas e administrativas da unidade. Ademais, destaca-se que a mesma demanda pode figurar mais de uma vez na planilha, uma vez que o mesmo assunto é tratado em diferentes fases do processo. Por meio da conjugação do plano de trabalho e planilha de gestão, foi possível promover um levantamento do esforço realizado pela equipe ao longo desse primeiro ano de trabalho.

3.3.6 Eixo I - Gabinete da Ministra

Estão previstas atividades de suporte direto à Ministra de Estado e sua equipe em temas relacionados à participação social e diversidade, incluindo a formulação de políticas e diretrizes, emissão de pareceres e representação em eventos e grupos de trabalhos. Para o ano de 2023, foram previstas 6 atividades, a saber:

Quadro 6: Eixo I – Gabinete da Ministra

Eixo I – Gabinete da Ministra	
Público-alvo: Ministra de Estado, equipe do Gabinete e das Assessorias Especiais e Temáticas.	
1. Prestar assessoria direta e imediata ao Gabinete e à Ministra de Estado em agendas temáticas de participação social e diversidade. 2. Prestar assessoria ao Gabinete e à Ministra de Estado para formulação de políticas e diretrizes temáticas em participação social e diversidade. 3. Emitir pareceres em matérias relativas à participação social e diversidade.	4. Realizar representação social em nome do Gabinete e da Ministra de Estado em eventos. 5. Prestar Assessoria temática de participação social e diversidade à Secretaria Executiva, e em projetos desenvolvidos pela equipe de Assessoras/es Especiais ministeriais, pelas demais Assessorias Especiais, à Ouvidoria, à Corregedoria e à Consultoria Jurídica. 6. Realizar a representação social em nome do Gabinete e da Ministra de Estado em eventos.

Fonte: Adaptado do plano de trabalho da APSD MGI

O Eixo I possui atividades abrangentes e percebe-se que se pretende garantir que as questões de participação social e diversidade sejam abordadas de forma integrada e contínua nas áreas mapeadas. O assessoramento direto, formulação de políticas, emissão de pareceres e representação em eventos e instâncias colegiadas demonstram um compromisso com a promoção da inclusão e equidade a partir das demandas recebidas pela unidade.

Em consulta à planilha de gestão da unidade, destacam-se as seguintes ações da APSD realizadas ao longo do ano de 2023:

Quadro 7: Atividades do Eixo I - Gabinete da Ministra

Eixo I - Gabinete da Ministra	
Assunto	Ação/Atividade
Fórum da OCDE em Igualdade de Gênero, em Paris, França	Representação do MGI perante a OCDE
Comitê Diversidade e Inclusão da Advocacia Geral da União (AGU)	Indicação de representantes do MGI para participar do Comitê de Diversidade e Inclusão da AGU
Projeto de Lei que dispõe sobre a igualdade salarial e remuneratória entre mulheres e homens	Apreciação técnica
Cúpula da Amazônia e Diálogos Amazônicos	Designação de servidor participação e auxílio na organização do evento
Decreto nº 11.430/2023 - Dispõe sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações	Apreciação técnica
Decreto nº 11.443/2023 - Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal	Apreciação técnica

Projeto de Lei de Cotas no Serviço Público - Proposta de manutenção das cotas raciais com aumento percentual de 20% para 30% e inclusão de indígenas e quilombolas	Elaboração do texto em conjunto com as Pastas envolvidas e articulação com atores do legislativo para aprovação do texto
Marcha das Margaridas	Levantamento e encaminhamento de informações para construção de respostas às demandas do movimento social
Fórum: Desafios do Desenvolvimento Futuro ESG - Construindo Pontes para um amanhã sustentável, Lisboa, Portugal.	Acompanhamento e assessoramento técnico à Ministra de Estado em assuntos sobre participação social e diversidade
Minuta de Decreto que regulamenta a Lei Padre Júlio Lancellotti	Apreciação técnica
Novembro Negro: entregas e ações pela Igualdade Racial nos Ministérios	Levantamento de projetos, programas e ações do MGI
Grupo de Trabalho Interministerial para Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas	Indicação de representantes
Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2024	Levantamento e compilação de subsídios das áreas do MGI

Fonte: Adaptado da planilha de Gestão APSD MGI

Quadro 8: Representação da APSD em Colegiados em 2023

Colegiado	Representação APSD
Comitê Estratégico da Semana de Inovação da Enap 2023	Membros Titular e suplente
Comitê Gestor do Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios	Membro suplente

Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ - CNLGBTQIA+ no biênio 2023-2025	Membros Titular
Programa Nacional de Ações Afirmativas	Membro Suplente
Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - CNODS	Membro Suplente
Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de elaborar proposta do Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Administração Pública Federal	Membro Suplente

Fonte: Elaborado pela autora

As atividades da APSD do MGI no Eixo I durante o ano de 2023 demonstram um significativo compromisso com a promoção da igualdade, inclusão, sustentabilidade e direitos humanos. A participação em fóruns internacionais, a colaboração interinstitucional, a apreciação técnica de leis e regulamentos, a manifestação técnica de demandas de movimentos sociais e representação da unidade em colegiados temáticos refletem um esforço contínuo para a promoção da diversidade e demonstra o potencial da capacidade técnico-administrativo da equipe.

3.3.7 Eixo II - Secretaria-Geral da Presidência da República

Esse eixo conta com 4 atividades referentes à participação de reuniões e apoio às ações:

Quadro 9: Eixo II – Secretaria-Geral da Presidência da República

Eixo II – Secretaria-Geral da Presidência da República	
Público-alvo: Sistema de Participação Social	
1. Participar de reuniões convocadas pela Secretaria-Geral da Presidência de República e dar encaminhamento às decisões dela emanadas.	3. Apoiar a Secretaria-Geral da Presidência de República no diálogo e na interlocução com organizações da sociedade civil e com a representação de movimentos sindicais e populares.
2. Apoiar Programas/Projetos/Políticas lideradas pela Secretaria-Geral da Presidência de República no âmbito do Sistema de Participação Social.	4. Apoiar, participar e cooperar na organização de fóruns, cúpulas, palestras e demais formatos de eventos que venham a ser

	desenvolvidos pela Secretaria-Geral da Presidência da República.
--	--

Fonte: Adaptado do plano de trabalho da APSD MGI

O Eixo II demonstra ser fundamental para a promoção e fortalecimento do Sistema de Participação Social. As atividades descritas visam assegurar que as decisões da Secretaria-Geral sejam implementadas eficientemente, promover o diálogo contínuo com a sociedade civil e apoiar a organização de eventos que fomentem a participação social. Essas ações têm o potencial de contribuir para um sistema mais coeso e participativo, aumentando a legitimidade e a eficácia das políticas públicas voltadas para a inclusão e a diversidade. Na planilha de gestão da unidade, destacaram-se as seguintes ações da APSD ao longo do ano de 2023:

Quadro 10: Atividades do Eixo II - Secretaria-Geral da Presidência da República

Eixo II - Secretaria-Geral da Presidência da República	
Assunto	Ação/Atividade
Comitê Interministerial da Política Pública de Juventude	Concordância com a participação de integrantes do MGI no Comitê
Composição de Grupo de Trabalho sobre a Avaliação Biopsicossocial	Indicação de representantes
Dia Internacional e Nacional de Combate a LGBTIfobia	Levantamento e compilação de ações e políticas
Articulação de Políticas Públicas de programas associativos	Levantamento e compilação de informações
Grupo de Trabalho Interministerial para construção de proposta de Política Nacional de Empresas e Direitos Humanos	Apreciação técnica
Jornada Sociocultural 50+50 Transamazônica BR-16	Subsídios ao Caderno de respostas

Fonte: Adaptado da planilha de Gestão APSD MGI

A atuação da APSD no Eixo II demonstra não somente a diversidade das iniciativas voltadas para a promoção dos direitos humanos, juventude e minorias no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, como também a *expertise* dos membros da equipe na articulação interna para o levantamento de subsídios junto às diversas áreas da Pasta.

3.3.8 Eixo III – Interno

Esse eixo abrange o público interno do MGI, empresas estatais da Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais, e entidades vinculadas ao arranjo colaborativo¹ do MGI. Para esse eixo, foram previstas 16 atividades, o que evidencia uma preocupação com o público interno e ambiente laboral da Pasta.

Quadro 11: Eixo III – Interno

Eixo III – Interno	
Público-alvo: MGI, empresas estatais, entidades vinculadas e arranjo colaborativo	
1. Gerir e organizar administrativamente a APSD. 2. Instituir e coordenar os trabalhos do Comitê de Diversidade, Inclusão e Participação Social do MGI. 3. Participar em Conselhos de Direitos e acompanhar a indicação e a participação de representantes do MGI nesses Conselhos. 4. Impulsionar a criação de canais de diálogo com grupos e entidades da	9. Zelar pela manutenção de um ambiente de trabalho criativo e respeitoso, estimulando a gestão participativa, o engajamento nas melhores práticas de diversidade e a interiorização da cultura da tolerância e respeito em ambiente diverso. 10. Articular ações conjuntas com as APSD dos demais órgãos do Colaboragov, visando à promoção da participação social e da igualdade de gênero, étnica e racial, bem como a proteção dos Direitos Humanos.

¹ O arranjo colaborativo do MGI abrangia, em 2023, o Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Planejamento e Orçamento; e Ministério dos Povos Indígenas.

sociedade civil em parceria com as Secretarias afins. 5. Acompanhar e interiorizar no MGI as iniciativas do Programa Brasil Participativo (PPA Participativo). 6. Promover e apoiar a institucionalização de colegiados com a participação de grupos e entidades da sociedade civil e das Secretarias do MGI pertinentes e de interesse na intensificação da participação social. 7. Fazer a interlocução/intercâmbio com instituições educacionais e de pesquisa, com vistas ao fortalecimento do diálogo do MGI com essas instituições e da troca de conhecimento nos temas de participação social e diversidade. 8. Atuar como “Instância de Integridade” do MGI e apoiar o desenvolvimento de ações do Programa Pró-Integridade.	11. Impulsionar o desenvolvimento do Programa de Sustentabilidade do MGI em parceria com as Secretarias afins. 12. Prestar Assessoria nos temas de participação social e diversidade em Programas/Projetos/Políticas do MGI. 13. Articular parcerias e ações com empresas estatais, em conjunto com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), com foco em participação social e diversidade. 14. Apoiar as ações do GT das estatais para o enfrentamento ao assédio sexual. 15. Acompanhar a instituição dos Comitês Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União. 16. Atualizar e capacitar a equipe da APSD com as melhores práticas em diversidade e participação social.
---	---

Fonte: Adaptado do plano de trabalho da APSD MGI

O Eixo III, voltado para o público interno do MGI expressa uma clara preocupação com a gestão administrativa e o ambiente laboral. Às 16 atividades específicas deste eixo enfatizam a promoção da diversidade e inclusão no contexto interno do MGI. Dentre as atividades que mais se destacam estão: prestar assessoria nos temas de participação social e diversidade em Programas/Projetos/Políticas do MGI e fomentar um ambiente de trabalho respeitoso e criativo, essencial para a construção de uma cultura organizacional pautada pela tolerância e pelo respeito. Percebe-se que o papel estratégico do Eixo III reforça a consolidação de uma gestão pública comprometida com a integridade e os direitos humanos.

Outra atividade de destaque do Eixo III é a atuação da APSD como “Instância de Integridade” do MGI e apoio ao desenvolvimento de ações do Programa Pró-Integridade, que atua no âmbito interno da Pasta em prol do fortalecimento da cultura de integridade, da promoção da ética e do respeito absoluto à diversidade (Pró-Integridade – MGI).

3.3.9 APSD como Instância de Integridade

A APSD como instância de integridade do MGI faz parte do ecossistema de integridade da pasta, cuja atuação se dá de forma integrada e colaborativa com mais cinco instâncias: a Comissão de Ética, a Corregedoria, a Ouvidoria, a Secretaria de Serviços Compartilhados e a Assessoria Especial de Controle Interno, conforme figura abaixo:

Figura 4: Instâncias Pró-Integridade do MGI



Fonte: Pró-Integridade MGI

Essas seis instâncias compõem o Subcomitê de Integridade (CI) que se reúne quinzenalmente em reuniões ordinárias com objetivo de disseminar a cultura de integridade e prevenir a corrupção no âmbito do Ministério. O CI lançou o plano do Pró-Integridade para 2023-2024, pela Portaria MGI nº 1.878/23, com 127 iniciativas

elaboradas pelas instâncias de integridade e pelos órgãos singulares do MGI. Essas iniciativas visam desenvolver uma gestão capaz de lidar com riscos à integridade.

Percebe-se que a temática da integridade demonstra ser significativa para a alta gestão do MGI por transcender o combate à corrupção e se voltar para atuação “em favor da construção de ambientes de trabalhos saudáveis a todas as pessoas, com respeito ao trabalho digno, à diversidade e à sustentabilidade” (Portaria MGI nº 1.878/23).

Segundo o Plano Pró-integridade (2023), as atividades propostas pela APSD no MGI buscam estimular ambientes de trabalhos saudáveis a partir da construção de espaços participativos e inclusivos que promovam o estabelecimento de condutas éticas e de estruturas de integridade, combatam ativamente toda forma de discriminação e assédio e o respeito à diversidade e à sustentabilidade nesses ambientes.

A APSD declara que vem atuando de forma articuladora, apoiadora e incentivadora de atividades formativas, culturais e educativas que tragam elementos para a melhoria do ambiente de trabalho e para a adoção de comportamentos éticos e íntegros e em consonância com as questões contemporâneas relacionadas ao respeito à diversidade e à inclusão (Pró-integridade 2023).

Para o ano de 2023, foram previstas três atividades de responsabilidade da APSD:

Quadro 12: Atividades do Pro-integridade da APSD

Atividades Pro-integridade APSD	Prazo de Conclusão
Promover a manutenção de um ambiente de trabalho criativo e respeitoso, estimulando a gestão participativa, o engajamento nas melhores práticas de diversidade e a interiorização da cultura da tolerância e respeito em ambiente diverso.	Dezembro/2023

Prestar apoio às ações de enfrentamento ao assédio e a todas as formas de discriminação no MGI, a partir de atividades de conscientização e letramento das lutas e conquistas antirracistas, antissexistas, anticapacitistas, antietaristas, antiLGBTQIA+fóbicas etc.	Continua
Realizar sensibilização de todas as pessoas que atuam no MGI quanto à adequada conduta e utilização das redes sociais.	Dezembro/2023

Fonte: Pró-Integridade MGI 2023

O Pró-Integridade foi apontado como uma das iniciativas com maior relevância para a inserção de não somente pautas de cunho ético, mas também para a cultura de diversidade e inclusão para o ambiente organizacional do MGI: “A principal atividade na parte de equidade de gênero, a gente tem atuado bastante em ações conjuntas com o grupo de integridade do MGI” (Entrevista 2).

O Eixo III e as ações do programa Pró-Integridade destacam a importância de uma gestão interna integrada no MGI, com foco em diversidade, inclusão e participação social. As atividades descritas visam estimular um ambiente de trabalho respeitoso e criativo, fortalecer a integridade organizacional e promover um diálogo contínuo com a sociedade civil e outras entidades governamentais.

Na planilha de gestão da unidade, as seguintes ações foram destacadas como relevantes no Eixo III e Pró-Integridade, ao longo do ano de 2023:

Quadro 13: Atividades Eixo III – Interno e Pró-Integridade

Atividade/Ação	Assunto
Formação em Governança, Integridade e Diversidade para a Alta Administração do MGI	Debate sobre temas do escopo temático da transparência, ética, responsabilidade e equidade étnico-racial no cargo público.
Pro-Integridade convida "Vamos falar sobre Assédio Moral?"	Palestras com especialistas
Pro-Integridade convida: "Vamos falar sobre Assédio Institucional?"	Palestras com especialistas
Pro-Integridade convida: "Vamos falar sobre Assédio Sexual?"	Palestras com especialistas

Visita da Escola Comunitária de Campinas ao MGI	Intercâmbio para troca de conhecimento da Escola Comunitária de Campinas sobre o Projeto Interdisciplinar "Ética e Cidadania"
Visita de instituição educacional Escola Eliezer Max ao MGI	Intercâmbio para troca de conhecimento de alunos para apresentar a função do Ministério e as políticas por ele elaboradas
Visita Técnica do Curso de Administração Pública da UNICAMP ao MGI	Intercâmbio para troca de conhecimento de alunos para apresentar a função do Ministério e as políticas por ele elaboradas
1ª Oficina para Assessorias de Participação Social e Diversidade	Capacitação da equipe com práticas em diversidade e participação social

Fonte: Adaptado da planilha de gestão da APSD MGI

As atividades desenvolvidas no Eixo III – Interno e Pró-Integridade demonstram desempenhar um papel fundamental na construção de uma cultura institucional que valoriza a governança, a ética, a integridade e a diversidade. A ação de "Formação em Governança, Integridade e Diversidade para a Alta Administração do MGI" destaca-se pela indução do aperfeiçoamento técnico dos gestores e conscientização sobre a importância de práticas inclusivas e responsáveis na administração pública.

As palestras temáticas realizadas no âmbito do Pró-Integridade foram realizadas no auditório do MGI com transmissão simultânea no canal da pasta no *youtube*, o que representa o alcance não somente do público interno, uma vez que o conteúdo permanece disponibilizado publicamente, podendo ser acessado por

qualquer pessoa, e contam, cada uma, com mais de mil visualizações¹ no canal do *youtube*. Percebe-se que as temáticas elencadas para sensibilização do público interno são de extrema relevância por abordarem temas críticos como assédio moral e sexual que precisam ser enfrentados para incorporar o repertório burocrático e promover a disseminação de mecanismos de apoio e denúncia no ambiente laboral.

Além disso, o intercâmbio de conhecimento com instituições educacionais demonstra cumprir o papel da atividade que visa fortalecer o diálogo do MGI com instituições educacionais e de pesquisa, e a Oficina das assessorias de participação social e diversidade promove a capacitação da equipe nas melhoras práticas nessas temáticas.

3.3.10 Eixo IV – Esplanada

O Eixo IV se refere aos demais órgãos do Poder Executivo Federal e envolve ações referentes à articulação de ações para o desenvolvimento de políticas públicas baseada em dados com o olhar para a diversidade. Foram previstas 12 atividades durante a ano de 2023:

Quadro 14: Eixo IV – Esplanada

Eixo IV – Esplanada	
Público Alvo: Órgãos do Poder Executivo Federal	
1. Aprimorar os serviços prestados ao funcionalismo público na Esplanada, com vistas à garantia do atendimento respeitoso e de atenção às melhores práticas de diversidade. 2. Articular ações de adequação da Base de Dados de Servidores e de fornecedores, para fins de desenvolvimento de políticas públicas baseadas em dados, com o olhar para a diversidade. 3. Articular ações para o aprimoramento de contratos de compras e serviços para combate ao racismo, sexismo, capacitismo e	6. Ampliar, em parceria com as Secretarias afins, o Programa de Sustentabilidade do MGI para os órgãos do Poder Executivo Federal. 7. Apoiar o as iniciativas do Programa Viver Sem Limites 2, da Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. 8. Apoiar as ações do GT para o fortalecimento da FUNAI.

¹ Dados consultados em agosto de 2024.

LGBTQIA+fobia, e equidade e igualdade de gênero, incluindo suas cadeias de valor. 4. Coordenar o Grupo de Trabalho Interministerial do Plano de Enfrentamento ao Assédio e Discriminação da Administração Pública Federal e desenvolver atividades a ele relacionadas. Uma vez concluído, apoiar e articular o desenvolvimento das ações do Plano. 5. Apoiar as iniciativas do Programa Nacional de Ações Afirmativas, do Ministério a Igualdade Racial.	9. Participar da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 10. Apoiar as iniciativas da Secretaria-Geral da Presidência da República de acompanhamento da Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no MGI. 11. Acompanhar a regulamentação e a operacionalização de decretos publicados e assinados pelo MGI, com atribuições nas temáticas definidas e construídas a partir das demandas de grupos específicos da sociedade. 12. Atuar de forma conjunta a outras APSD Comitês de Gênero, Raça e Diversidade de outros órgãos.
---	--

Fonte: Adaptado do plano de trabalho da APSD MGI

O Eixo IV apresenta um plano de trabalho abrangente voltado para fortalecer a participação social, promover a diversidade e combater as discriminações dentro do Poder Executivo Federal. Destacaram-se as seguintes ações desse Eixo na planilha de gestão da unidade:

Quadro 15: Atividades Eixo IV – Esplanada

Assunto	Atividade/Ação
Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Administração Pública Federal - Decreto nº 11534/2023 ¹	Participação no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) o sob Coordenação da APSD
Relatório Anual Socioeconômico da Mulher pelo Ministério das Mulheres	Produção da resposta final do MGI
Associação Brasileira de Gagueira	Encaminhamento da demanda
Campanha pelo Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes	Articulação para adesão do MGI na campanha de iluminação dos prédios públicos na cor laranja

Fonte: Adaptado do plano de gestão da APSD MGI

¹ O resultado do esforço do Grupo de Trabalho culminou na publicação do Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, pelo Decreto nº 12.122/2024.

O Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação, coordenado pela Secretaria de Relações de Trabalho (SRT) e a APSD do MGI, constitui uma das principais entregas da unidade ao longo do ano de 2023. O GTI foi instituído em maio de 2023 e, ao longo dos meses subsequentes, conta com 28 ocorrências na planilha de gestão da unidade. Dentre essas ocorrências, duas são relativas a pedidos de aquisição de bilhetes para vinda de especialistas nas temáticas para transmissão de conhecimento aos integrantes do GTI.

A adesão à campanha pelo Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes também demonstra relevância, uma vez que pode se verificar que a APSD articulou junto aos órgãos internos de logística para viabilizar o engajamento do MGI na campanha.

O Eixo IV apresenta um conjunto abrangente de ações que visam promover a diversidade e a inclusão no âmbito do Poder Executivo Federal. A articulação com outros órgãos, a participação em grupos de trabalho interministeriais e o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em dados demonstram a relevância desse eixo para a construção de um Estado mais justo e equânime.

3.3.11 Eixo V – Brasil

O objetivo dessa frente é promover atividades de alcance nacional com entes federativos com 4 atividades previstas para o ano de 2023:

Quadro 16: Eixo V – Brasil

Eixo V – Brasil	
Público-alvo: Âmbito nacional, incluindo as relações com estados e municípios.	
1. Apoiar o aprimoramento da gestão institucional de demais órgãos federais, estaduais e municipais, com vistas à promoção da participação social e da igualdade de gênero, étnica e racial, bem como a proteção dos Direitos Humanos.	3. Desenvolver e apoiar projetos temáticos em participação social e diversidade, em parceria com a Assessoria Especial de Cooperação Federativa em Gestão e Governo Digital, em função de suas atribuições de arranjos interfederativos.

2. Desenvolver e apoiar projetos temáticos de amplitude nacional em participação social e diversidade, em parceria com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), considerando a sua capilaridade e presença no país.	4. Acompanhar e executar Acordos de cooperação Técnica, nos diversos estados da Federação, em parceria com a Assessoria Especial de Cooperação Federativa em Gestão e Governo Digital.
---	--

Fonte: Adaptado do plano de trabalho da APSD MGI

O Eixo V apresenta um conjunto de ações promissoras para a promoção da participação social e da igualdade de gênero, étnica e racial em âmbito nacional. As ações propostas visam fortalecer as capacidades dos órgãos públicos em todo o país para a implementação de políticas públicas mais justas e inclusivas. A parceria com a Assessoria Especial de Cooperação Federativa em Gestão e Governo Digital e com a Secretaria do Patrimônio da União demonstra o compromisso da APSD em trabalhar em conjunto com as unidades do próprio MGI para proporcionar a capilaridade necessária às ações dessa natureza.

Com relação às ações que tiveram atuação da APSD no âmbito do Eixo V – Brasil ao longo do ano de 2023, destacou-se a seguinte:

Quadro 17: Atividade Eixo V – Brasil

Assunto	Atividade/Ação
Programa Imóvel da Gente	Atuação no projeto piloto para construção do fórum de destinação de imóveis da União

Fonte: Adaptado da planilha de gestão da APSD MGI

O Eixo V demonstra um compromisso com a promoção da participação social e da igualdade em âmbito nacional, com destaque para as ações de apoio à gestão institucional de outros entes federativos e o desenvolvimento de projetos temáticos. A atuação no projeto piloto para a construção do fórum de destinação de imóveis da União demonstra ser relevante e evidencia representar um passo estratégico no fortalecimento de uma governança participativa, inclusiva e orientada para a promoção do bem-estar social.

3.4 Monitoramento e Avaliação das Ações da APSD do MGI

Com relação ao monitoramento e avaliação das atividades desenvolvidas pela APSD, relatou-se que a houve prestação de contas das atividades realizadas no âmbito do Plano Pró-integridade, mas que não foi possível, até o momento das entrevistas, realizar uma avaliação formal e abrangente das demais atividades do Plano de Trabalho, conforme mencionado na Entrevista 1:

A gente tem o nosso plano de ação e nele está previsto esse monitoramento, essa avaliação. Parte dele, na verdade, a gente já prestou contas via comitê de integridade, via plano de integridade, tá? Algumas ações do plano de trabalho estão vinculadas ao plano de integridade, permitindo o monitoramento e a avaliação dessas atividades específicas (Entrevista 1).

Nesse aspecto, ressalta-se novamente a citação da necessidade de implementação de ferramenta de um sistema de acompanhamento mais eficaz para as atividades previstas no plano de trabalho, mas que não estava disponível: "A gente até tentou algumas ferramentas como, por exemplo, testou a *Asana*, mas como é pago aí a gente não conseguiu dar vazão a isso" (Entrevista 2).

Portanto, o monitoramento das ações vem sendo realizado por planilhas eletrônicas, embora haja percepção de que essa solução não seja ideal:

O que a gente está usando hoje são planilhas de acompanhamento de ações. [...] Hoje, muita coisa a gente já registra alguma coisa em *Excel*, mas muita coisa escapa. E aí tem que estar pulverizando. E depende da memória, então às vezes você esquece. Então se a gente tivesse uma ferramenta que estivesse ali fazendo esse vínculo (Entrevista 2).

Percebe-se a necessidade de estratégias de monitoramento e avaliação das ações da APSD mais robustas. A utilização de planilhas eletrônicas representa uma prática arraigada e a adoção de uma nova ferramenta pode ser fator chave para facilitar um acompanhamento eficaz das suas atividades, como a centralização de informações, a geração de relatórios mais precisos e a possibilidade de realizar análises mais aprofundadas.

Destaca-se, ainda, que o monitoramento das ações da Assessoria poderá ser melhor gerenciado por meio da instituição de um Comitê de Gênero, Raça e Diversidade: "eu acho que isso sim vai permitir o monitoramento mais eficaz, que é um comitê" (Entrevista 3). Destaca-se que a implementação do Comitê temático de

diversidade no MGI estava prevista para o ano de 2023, mas não foi operacionalizado. No entanto, é possível perceber que as estratégias de disseminação da cultura de igualdade de gênero, étnica e racial foram trabalhadas a partir de outras táticas e instrumentos, especificamente no âmbito do Programa de Integridade da Pasta.

3.5 Engrenagens da Coordenação: Instituições e Atores Essenciais na Articulação de Ações

3.5.1 Rede sistêmica

A Secretaria-Geral da Presidência da República é o órgão com o qual as ASPADs possuem constante interação: “a gente faz (ações) via Secretaria-Geral, e aí lá a gente se junta e articula iniciativas” (Entrevista 1). “E nós prestamos contas e fazemos parte das diversas atividades que eles (Secretaria-Geral) propõem”. (Entrevista 2). A rede de ASPADs gerenciada pela Secretaria-Geral impulsiona a geração de outras interações entre essas unidades congêneres: “Então, essa interação entre os ministérios, entre as outras assessorias, acontece geralmente a partir dessa relação com a Secretaria-Geral da República” (Entrevista 2).

Portanto, essa dinâmica de trabalho entre as ASPADs e a Secretaria-Geral da Presidência da República demonstra um arranjo de estrutura hierárquica e colaborativa em que a Secretaria-Geral desempenha um papel crucial na coordenação, supervisão e facilitação das atividades das ASPADs. A partir das entrevistas, percebe-se que essa relação não é apenas administrativa, mas também estratégica, visando otimizar a eficiência e a eficácia das iniciativas governamentais relacionadas às ASPADs e outras unidades congêneres.

Outro aspecto importante da interação com a Secretaria-Geral é a ligação das demandas dos movimentos sociais:

Eu acho que essa ligação, então, com a Secretaria-Geral, ou seja, com os movimentos, é o que faz a diferença para a diversidade, para essas ações de diversidade que a gente implementa aqui nos ministérios, né? Porque sem essa ligação orgânica aí com os movimentos sociais que deram origem a essa pauta da diversidade, ela fica muito superficial (Entrevista 3).

Percebe-se que a relação das ASPADs com os movimentos sociais se concretiza também pela interação com a Secretaria-Geral. Portanto, a APSD recebe as demandas dos movimentos sociais mediante a interlocução com esse Órgão Central. Dessa forma, mesmo que indiretamente, os movimentos sociais influenciam a formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que indicam as necessidades, a partir da sua ótica, que necessitam de intervenções governamentais.

Mencionou-se um importante instrumento utilizado para coordenação de ações pela Secretaria-Geral que são as respostas a cadernos de recomendações ou demandas de grupos específicos: “nós respondemos a vários cadernos de recomendações ou demandas de grupos específicos, por exemplo, catadores, marcha das margaridas, acampamento terra livre dos indígenas” (Entrevista 2).

Outro instrumento de coordenação citado em entrevista foi o Brasil Participativo, plataforma colaborativa do governo brasileiro gerenciada pela Secretaria-Geral:

Nós participamos ativamente da construção e da realização das consultas através do sistema participativo, usando a plataforma colaborativa do governo brasileiro, que é coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência da República [...] Durante a construção do PPA, foram registradas propostas públicas de pessoas ou entidades que sugeriram ações para o PPA. E a gente participou do acompanhamento disso e da seleção, análise e seleção dessas propostas também (Entrevista 2).

Esses instrumentos demonstram ser de fundamental importância para que a interação entre as demandas da sociedade civil organizada e as Assessorias se concretize. As respostas às demandas de grupos representantes de minorias e a construção conjunta do Plano Plurianual - PPA permitem a manifestação técnica com olhar sensível à temática da diversidade, assim como aproxima o corpo burocrático das reais demandas desses movimentos sociais.

3.5.2 Coordenação intragovernamental

As próprias ASPADs também formam uma rede coordenada de trocas e interações: “A gente articula também bilateralmente com outras contrapartes. Então, outras assessorias de participação social e diversidade” (Entrevista 1). “Os grupos se

reúnem muito. Esse grupo de ASPADs se reúne bastante, discute muita coisa e tem muitos pontos de vista. É muito interessante essa construção” (Entrevista 2).

Nesse sentido, a coordenação entre as Pastas ministeriais e suas respectivas ASPADs também é citada como recorrente para o desenvolvimento de políticas nas áreas de promoção de igualdade de gênero, étnica e racial:

A maior parte das vezes a gente tem que desenvolver políticas em parceria. Por exemplo, nós não podemos falar de igualdade de gênero sem falar com o Ministério das Mulheres. [...] A gente não pode fazer nada para a igualdade racial que não comunique com o Ministério da Igualdade Racial. Então assim, na verdade, toda e qualquer ação macro que a gente vá fazer de política pública e estruturante, sempre a gente tem que estar com a Pasta (Entrevista 1).

Percebe-se que as ASPADs têm o potencial de operar como uma rede coordenada, não apenas interagindo com a Secretaria-Geral, mas também entre si. A articulação entre as Pastas evidencia um esforço colaborativo dentro do próprio governo para alinhar estratégias e trocar experiências na implementação de políticas públicas.

A formulação de políticas estruturantes na promoção da igualdade de gênero, étnica e racial requer articulação entre diferentes ministérios especializados. Isso sublinha a complexidade e a interdependência das políticas públicas que abordam questões sociais sensíveis e a necessidade de uma abordagem integrada e colaborativa.

Dessa forma, é importante destacar que a APSD do MGI não desenvolve políticas eficazes sem uma comunicação estreita e colaboração constante com os ministérios pertinentes. Isso sugere que a integração entre as diferentes áreas do governo é fundamental para garantir a coerência e a eficácia das políticas públicas implementadas, especialmente em áreas tão sensíveis e multifacetadas como a promoção da igualdade de gênero e racial.

A APSD também participa promove a coordenação intragovernamental através da representação do MGI em alguns Conselhos, Comitês e Grupos de Trabalho:

A gente tá na LGBTQIA+...a gente tá na comissão dos ODS, Desenvolvimento Sustentável. A gente tá no grupo de trabalho interministerial de direitos humanos de empresas. Então, a gente tá em tudo. Basicamente tudo que está acontecendo é política de ações afirmativas (Entrevista 1).

A participação ativa da APSD em Conselhos, Comitês e Grupos de Trabalho é crucial para assegurar que políticas públicas e iniciativas governamentais reflitam adequadamente as necessidades e perspectivas dos grupos sociais representados. A citação da entrevista menciona a presença da APSD em temas como LGBTQIA+, desenvolvimento sustentável e direitos humanos de empresas, demonstrando que a representatividade da Pasta nessas áreas é um compromisso com a inclusão e a promoção de políticas de ações afirmativas.

Ao participar desses espaços decisórios, a APSD não apenas representa interesses específicos, mas também exerce influência na formulação e implementação de políticas públicas. Torna-se essencial garantir voz ativa de grupos sociais marginalizados e considerá-las nos processos decisórios do governo, assim como o desenvolvimento de abordagens colaborativas para enfrentar desafios complexos que exigem respostas interdisciplinares e multifacetadas.

3.5.3 Coordenação com outros Poderes

Sobre a interação com outros Poderes, percebe-se que a relação da APSD somente se efetiva quando há alguma demanda específica:

A gente fez algumas reuniões com o TSE para que eles nos mostrassem como é que eles implementaram toda essa coisa do nome social nas eleições, no cadastro das urnas eletrônicas. [...] No trabalho que a gente fez daquele GTI de assédio e discriminação, também a gente teve bastante pessoas, membros do sistema de justiça convidados também, veio Ministério Público (Entrevista 1).

Com o Poder Legislativo especificamente, houve uma grande necessidade de articulação acerca do encaminhamento do Projeto de Lei (PL) de Cotas: “agora com o PL de cotas, nós atuamos bastante com o legislativo, participando de algumas reuniões e de discussão desse tema em que parlamentares estiveram presentes” (Entrevista 2). “Agora tem a questão do PL de cotas [...]. Então, a gente conversou bastante com o Congresso, via nossa assessoria de assuntos parlamentares” (Entrevista 1).

Cumpramos ressaltar que o fato de a APSD não se configurar como unidade finalística, mas sim como órgão de assessoramento direto e imediato à autoridade titular da pasta ministerial, a interação com outros poderes se intensifica somente quando há questões específicas a serem abordadas. Contudo, é perceptível o papel da APSD como um importante articulador entre os diferentes poderes, uma vez que as interações realizadas pela unidade demonstram ser de extrema importância para a integração e alinhamento entre esses diferentes atores e temáticas da Administração Pública.

CAPÍTULO 4: Mobilização das capacidades estatais para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial pelo MGI com atuação da APSD

Estruturas organizacionais adequadas, recursos humanos qualificados, mecanismos de coordenação eficazes com inclusão dos múltiplos atores sócio estatais são requisitos condicionantes para mobilizar as capacidades estatais na construção de políticas públicas mais justas, inclusivas e eficazes, contribuindo para o desenvolvimento social e a consolidação da democracia (Gomide e Pires, 2014; 2016; 2018).

Para os autores, capacidades estatais demonstram a condição de ação do Estado em formular e implementar políticas públicas de forma eficaz e eficiente, considerando a disponibilidade de recursos, competências e autoridade necessárias para o Estado desempenhar suas funções essenciais, como garantir a segurança, promover o bem-estar social, administrar a justiça e regular a economia. Além disso, a capacidade estatal de estabelecer instituições eficazes, garantir o Estado de Direito, promover a transparência e a prestação de contas, e envolver os cidadãos na tomada de decisões políticas são elementos-chave para uma governança eficaz e para o desenvolvimento sustentável da sociedade.

Este trabalho parte do entendimento de que a mobilização de capacidades estatais disponíveis e adequadas é fator condicionante para a devida estruturação e atuação de unidades administrativas, assim como o corpo burocrático profissionalizado, responsável pela formulação de diretrizes e políticas voltadas para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial. Mesmo sabendo que há disputa política em torno da agenda da promoção da igualdade, o pressuposto é que a mobilização de tais capacidades condiciona o Estado para a execução de objetivos fundamentais expressos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira dedica-se a retomar o contexto político-institucional que culminou na criação das Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPADs), bem como a maneira pela qual foram mobilizados os recursos técnico-administrativos e político-relacionais para a estruturação e atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade (APSD) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), no que se refere

à promoção da igualdade de gênero, étnica e racial, ao longo do ano de 2023, seu primeiro ano de atuação, à luz do modelo proposto por Gomide e Pires (2014).

A segunda seção visa elencar alguns limites de atuação da APSD do MGI percebidos pelos participantes das entrevistas, alguns efeitos dessa atuação, assim como recomendações para o fortalecimento da unidade na promoção da igualdade de gênero, étnica e racial.

4.1 Arranjo institucional e mobilização de capacidades estatais para formação das Assessorias de Participação Social e Diversidade

Como visto, o declínio democrático vivenciado no Brasil, no período de 2016 a 2022, foi evidenciado por um contexto político-institucional de enfraquecimento das capacidades estatais, a partir de mudanças e transformações em programas, projetos e ações governamentais, especialmente às relacionadas à inclusão social e direitos humanos. O processo de *policy dismantling* (Bauer e Knill, 2012) resultou em um retrocesso democrático, enfraquecendo instituições e políticas públicas e reduzindo a participação social. Esse desmonte, como apontam Gomide, Silva, Leopoldi (2023), desarticulou as capacidades estatais que vinham sendo desenvolvidas desde a redemocratização, aprofundando as desigualdades já existentes.

Além do mais, como apontado por Cortese *et al.*, (2022) a pandemia global de 2020 acirrou as desigualdades de gênero e raça, expondo ainda mais as vulnerabilidades de grupos historicamente marginalizados, resultando em um aumento significativo de casos de violência doméstica e intrafamiliar, além da sobrecarga de tarefas domésticas, precarização do trabalho e a diminuição da renda, além de uma invisibilização contínua de mulheres pretas na sociedade.

Os autores apontam a necessidade urgente de políticas públicas e orçamentos governamentais que levem em consideração uma abordagem interseccional. Para avançar na construção de uma sociedade mais equitativa e justa, Lotta e Vaz (2015) defendem uma transformação estrutural que permita ao Estado

ativar suas capacidades estatais de maneira mais coerente, participativa e efetiva às demandas da sociedade, garantindo, assim, uma maior justiça social e equidade.

Sob a égide de uma nova orientação política, o ano de 2023 lança luz a esse cenário e traz a expectativa de reverter o processo de desmantelamento de políticas, restabelecendo o funcionamento institucional em bases democráticas (Souza, 2024). A criação das Assessorias de Participação Social e Diversidade, em 2023, pulverizadas nas estruturas ministeriais da Administração Pública Federal se destaca pela mobilização de capacidades estatais na configuração de um importante arranjo institucional no enfrentamento desigualdades de gênero, étnicas e raciais, e escuta ativa dos movimentos sociais.

O contexto da criação destas unidades, conforme relatado por burocratas entrevistados que fizeram parte da transição governamental, foi marcado pelo direcionamento político de reconfigurar o Estado brasileiro para viabilizar a construção conjunta de soluções no enfrentamento das disparidades sociais existentes, com a necessária interação entre o governo e a sociedade civil, dentro do que a realidade institucional poderia alcançar. A solução viável da configuração de unidades posicionadas como órgãos de assistência direta e imediata à respectiva Autoridade Titular das pastas ministeriais buscou permitir o poder de agenda e influência nas decisões dos ministérios.

No entanto, um levantamento realizado por Souza (2024) acerca da criação e desafios de funcionamento das ASPADs, destacou que, apesar da criação das Assessorias ser fator impulsionador da mobilização de capacidades estatais para a promoção da participação social e enfrentamento das desigualdades sociais existentes, há o risco de a unidade ser pouco operativa ou até isolada das outras unidades ministeriais se ela somente existir no papel e não conseguir mobilizar as capacidades necessárias para se fazer presente na agenda ministerial.

Souza (2024) ressalta que são diversos os desafios enfrentados pela grande parte das Assessorias como a limitação de recursos humanos e materiais, resistência interna e a necessidade de institucionalização. Muitas assessorias operam com equipes reduzidas ou apenas com uma única pessoa, não possuem espaço físico

adequado ou instrumentos de gestão, além de enfrentarem resistência interna em relação às temáticas e formas de atuação. Relatou-se, ainda, um cenário geral de escassez de recursos orçamentários que prejudica a efetividade das Assessorias. Faltam verbas para a realização de eventos e até para o próprio funcionamento das próprias unidades administrativas.

O autor defende que a institucionalização das ASPADs depende de um conjunto de medidas para consolidar sua presença e atuação dentro da estrutura burocrática da administração pública, com um ambiente institucional propício à participação social, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros propícios à função. Para fortalecer o papel dessas unidades, se faz necessária a profissionalização da equipe, integração com os demais setores da administração pública e a ampliação da visibilidade da unidade.

Outro ponto importante é a responsabilização do papel das assessorias no atendimento das demandas sociais, que recaem sobre as pessoas responsáveis pela unidade. Souza (2024, p.11) revela que essas unidades realizam “intenso e constante trabalho de escuta, acolhimento e encaminhamento de demandas provenientes de indivíduos, organizações e movimentos sociais”. As demandas são diversas, mas as mais recorrentes são solicitações de informações e esclarecimento, e reivindicações de políticas públicas, que demonstram ocupar um tempo significativo das Assessorias, particularmente àquelas que servem de canal de comunicação entre a sociedade e o governo.

Esse cenário foi percebido no relato da entrevista 5, haja vista a recorrência de diferentes problemas de violação de direitos humanos serem levados às pessoas responsáveis pelas temáticas da participação social e diversidade nos seus respectivos órgãos de atuação:

Elas enfrentam resistências, elas têm dificuldade, normalmente elas não estão formalmente incumbidas disso, mas situações de violação de direitos muitas vezes são levadas até elas, situações de necessidade de respostas institucionais muitas vezes elas são consultadas porque, infelizmente, em alguns ministérios são as pessoas realmente mais preparadas para lidar com temáticas de gênero, de raça, de populações tradicionais, etc. Então tem essa sobrecarga que eu acho que na próxima etapa da evolução desse modelo a gente precisa considerar para poder tornar ele ainda mais orgânico, mais

presente na vida do Ministério, porém sem gerar uma sobrecarga no nível até pessoal de quem ocupa essa função (Entrevista 5).

O trecho demonstra que, mesmo sem a formalização da responsabilidade do atendimento direto das demandas sociais, os titulares das ASPADs acabam sendo as principais referências em situações de violação de direitos e demandas por respostas institucionais da sociedade. Revela-se uma assimetria entre as demandas da sociedade e a capacidade operacional dessas assessorias, visto que são incumbidas de papéis que extrapolam suas atribuições formais, gerando um peso desproporcional sobre os responsáveis. Além disso, a responsabilidade informal atribuída a essas assessorias expõe uma lacuna nos ministérios quanto ao preparo para lidar com as temáticas de diversidade e inclusão, o que contribui para a continuidade da demanda de movimentos sociais por apoio direto das ASPADs. Ademais, o relato sugere, ainda, um modelo institucional que ainda precisa evoluir para incorporar de maneira mais orgânica e equilibrada as questões de gênero e diversidade nas instituições governamentais.

Souza (2024) ressalta a necessidade de se estruturar as áreas responsáveis pelo recebimento das demandas de movimentos sociais nos respectivos ministérios dentro do governo, de forma que esses movimentos sejam fortalecidos para ampliar o controle social, não somente para implementação das demandas recebidas, mas também para o devido monitoramento e implementação destas. Portanto, são muitos os desafios a serem enfrentados pelas ASPADs presentes nas diversas estruturas ministeriais, especificamente no que diz respeito ao reconhecimento das suas funções e especificações de operações para o trabalho, que demonstra ser crucial para garantir a sustentabilidade e impacto dessas unidades a longo prazo.

A despeito dos desafios enfrentados pelas ASPADs, o arranjo institucional definido a partir do atual contexto político-institucional em que elas estão inseridas evidencia a intenção da mobilização de capacidades estatais para execução de objetivos relacionados ao enfrentamento das desigualdades sociais existentes na realidade brasileira. Para garantir a efetividade da operação do Estado, é imperioso que sejam produzidas ações coordenadas e orientadas para a produção de

resultados, assim como a expansão e coordenação de canais de interlocução e negociação com os diversos atores sociais envolvidos nas áreas temáticas das políticas que se deseja formular e implementar.

O modelo teórico dos arranjos institucionais se entrelaça com o da estratégia de governança, uma vez que a construção de governança, vista como mecanismos, competências e habilidades necessárias para a consecução dos objetivos estatais recai sobre a habilidade dos gestores públicos de implementar efetivamente as prioridades estabelecidas na política (Cavalcante e Pires, 2018).

Na mesma linha, Peters (2013, p.29) defende que o conceito mais geral de governança se baseia nas “misturas possíveis de agentes que podem governar de maneira mais eficiente”. Para ele, a governança eficaz depende, entre outras coisas, da construção de organizações eficazes dentro do setor público, além de ter servidores públicos motivados e bem treinados, esses indivíduos devem ser organizados em estruturas que promovam a melhoria do desempenho e minimizem as disfunções geralmente associadas à burocracia pública.

No caso do panorama geral das ASPADs, a falta de um arranjo institucional adequado e a dependência informal dessas Assessorias para lidar com questões complexas sugerem uma lacuna na implementação de um modelo de governança inclusivo e eficiente. A ausência de reconhecimento formal e de distribuição adequada de responsabilidades pode resultar em uma pressão desproporcional sobre essas Assessorias, que podem até contar com pessoas dotadas de capacidade técnica e comprometimento elevado para lidar com as demandas sociais, no entanto, a falta de suporte estrutural pode comprometer a sua eficácia institucional. Portanto, para a construção de organizações eficazes, como defendido por Peters (2013), se faz necessária uma estruturação organizacional que favoreça o desempenho eficaz a partir do fornecimento de condições e recursos adequados para o bom funcionamento dessas unidades.

As ASPADs distribuídas nas pastas ministeriais possuem o potencial catalisador de induzir a capacidade estatal e promover estruturas de governanças eficazes, a partir da mobilização de recursos humanos, financeiros e tecnológicos,

além de necessária articulação com outros atores estatais para formulação de políticas reparadoras das desigualdades sociais latentes, conforme preconizam Gomide e Pires (2014;2016). No entanto, o fortalecimento dessas capacidades estatais está intrinsecamente condicionado à existência de meios que viabilizem a efetiva estruturação dessas unidades para que elas possam entregar à sociedade ações governamentais que enfrentam as complexas demandas sociais que recebem (Souza, 2024).

4.2 Mobilização de capacidades estatais pela APSD do MGI

Segundo Gomide e Pires (2016), as capacidades técnico-administrativas envolvem as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada. Além disso, a existência de mecanismos de coordenação intra e intergovernamentais eficientes e estratégias de monitoramento que possibilitem a produção de informações, acompanhamento das ações e avaliação de desempenho também são cruciais para garantir a capacidade técnico-administrativa na prática.

4.2.1 Mobilização de Recursos humanos, financeiros e tecnológicos

A APSD do MGI foi estruturada a partir de uma orientação institucional visando o fortalecimento da unidade em termos de composição da força de trabalho, o que demonstrou o reconhecimento inicial da importância de aumentar a capacidade técnico-administrativa para enfrentar demandas complexas e diversas. Esse incremento inicial de pessoal dotado de competências técnicas evidenciou ser crucial para estabelecer uma base mínima para operações eficazes, embora ainda insuficiente para o atendimento de todas as demandas.

A escolha da autoridade titular da APSD e a seleção dos membros da equipe destacam a importância da qualificação e do conhecimento técnico necessárias ao desempenho dessa função. A titular, com uma trajetória acadêmica em economia feminista, traz uma perspectiva especializada para a APSD, enquanto

os membros da equipe, com experiência na temática de direitos humanos evidencia a mobilização de capacidades com potencial de entregas qualificadas.

Embora a equipe conte apenas com três membros, percebe-se que as competências estão alinhadas às necessidades da unidade, o que colabora para o fortalecimento das capacidades técnico-administrativas. A combinação do apoio da alta gestão do MGI e perfil dos burocratas potencializa uma atuação eficiente na promoção de uma cultura de diversidade e inclusão dentro e fora do Ministério.

A faculdade de requisitar servidores e empregados públicos demonstra a mobilização de um importante instrumento do arranjo institucional que viabilizou a movimentação dos membros da equipe de forma segura e legítima. Esse instrumento facilitou a rápida mobilização de recursos humanos qualificados que, apesar da necessidade de reembolso financeiro mensal à entidade de origem, há disponibilidade orçamentária pelo MGI para esse fim.

A melhoria da estrutura administrativa ao longo de 2023, com a concessão de dois cargos comissionados, CCE 2.10 e CCE 1.07, e o incremento na função da titular para de CCE 1.14 para CCE 1.15, reflete uma estratégia de fortalecimento institucional e indicam um esforço para potencializar a capacidade administrativa e técnica da APSD, valorizando e retendo os profissionais mobilizados, proporcionando melhores condições para a implementação de suas funções.

O cenário de estruturação da APSD do MGI demonstra atender os requisitos de uma estratégia de governança eficaz definida por Peters (2013), haja vista a evidência da disponibilidade de servidores públicos com capacidade técnica que compõem uma organização voltada à promoção da melhoria do desempenho organizacional.

Com relação ao uso de ferramentas tecnológicas disponíveis, o uso corriqueiro do Sistema SEI demonstra o compromisso da equipe pela eficiência administrativa, pois elimina gargalos, reduz o tempo de resposta, agrega valor ao serviço público além de permitir a autenticidade e transparência ao viabilizar o acompanhamento do histórico de todas as ações realizadas. Outras ferramentas tecnológicas, disponibilizadas pela organização, também contribuem para a

profissionalização das atividades, pois as ferramentas induzem a produtividade e facilitam a coordenação.

Acerca da disponibilidade de recursos financeiros, os relatos dos entrevistados indicam que a APSD, que não possui dotação orçamentária própria por se configurar como órgão de assessoramento, conseguiu realizar todas as ações planejadas em 2023 dentro dos limites orçamentários disponíveis da Pasta. A assessoria teve acesso a recursos para missões nacionais e internacionais, eventos de pequeno porte e capacitação para a alta gestão. Além disso, a APSD obteve recursos para custear o deslocamento de representantes de movimentos sociais para participação em eventos na sede do Governo Federal.

Depreende-se do cenário de estruturação da APSD que a mobilização dos recursos humanos, dotados de competência e profissionalismo com potencial de condução de ações governamentais de forma coordenada, assim como a mobilização e disponibilidade de ferramentas tecnológicas e de recursos financeiros demonstraram ser fatores potenciais para o fortalecimento das capacidades estatais, de acordo com Gomide e Pires (2014; 2016).

4.2.2 Mecanismos de operação da APSD no ano de 2023

A formulação de um Plano de Trabalho pela equipe da Assessoria, que organiza suas atividades em eixos estratégicos, é um esforço considerável para direcionar e sistematizar as ações da unidade. Essa estrutura contribui para garantir que todas as ações das frentes de trabalho identificadas pela unidade sejam planejadas e cumpridas, na medida do possível, e facilitar a prestação de contas de forma transparente.

Os cinco eixos de trabalho (Gabinete da Ministra, Secretaria-Geral da Presidência da República, Interno, Esplanada e Brasil), com atividades bem definidas em todas as áreas de trabalho, refletem uma estratégia eficiente de identificação e cobertura das diversas áreas de atuação. Essas atividades se desdobram em ações que são registradas em planilha eletrônica, que descreve o assunto e o discrimina por Eixo.

A análise desse primeiro ano de funcionamento da unidade demonstra que houve uma operação ativa na entrega das diversas demandas recebidas. A APSD realizou missões internacionais em fóruns temáticos aderentes à temática de diversidade, segue representando o MGI em colegiados relacionados à sua área de atuação, realizou análises técnicas e consultas normativas, figura como instância de integridade, além de subsidiar as consultas externas sobre informações e ações relacionadas à diversidade das unidades finalísticas do MGI de forma eficiente.

Houve menção à relevância da APSD na elaboração do plano de integridade do MGI:

A contribuição da assessoria para que o plano de integridade do Ministério e a nossa estratégia de cumprimento desse plano incorporasse na integridade valores relacionados à cultura de diversidade e inclusão, porque sem diversidade e inclusão não há que se falar em integridade (Entrevista 5).

Na percepção do entrevistado, a APSD vem desempenhando um papel crucial no Programa de Integridade do MGI, atuando como uma instância chave na promoção de um ambiente de trabalho ético, inclusivo e diversificado. Pode-se inferir que a APSD busca influenciar os valores de diversidade e inclusão, a partir do reconhecimento de que integridade engloba tanto a ética na gestão pública quanto a promoção de um ambiente que respeita e acolhe as diferenças.

A análise da lógica de atuação da APSD, assim como as atividades realizadas por essa unidade ao longo do seu primeiro ano de funcionamento reflete um esforço significativo no avanço da agenda da diversidade no Governo Federal. No entanto, a efetividade do esforço empreendido pela unidade dependerá de uma validação do ambiente institucional da Pasta no longo prazo, de modo a verificar a internalização dos valores de diversidade e inclusão de maneira mais aprofundada e duradoura.

4.2.3 Estratégias de monitoramento e avaliação das ações

Acerca dos mecanismos de monitoramento e avaliação das capacidades técnico-administrativas, depreende-se dos relatos que a unidade não possui um mecanismo ativo de monitoramento de suas ações e nem formalizou um balanço das ações implementadas ao longo do seu primeiro ano de atuação. No entanto, relatou-

se que as atividades desenvolvidas no âmbito do Programa de Integridade do MGI foram objeto de prestação de contas. Dentre as iniciativas elencadas pela APSD para o ano de 2023, tem-se o seguinte cenário de avaliação:

Quadro 18: Status das Atividades Pro-integridade APSD

Atividades Pro-integridade APSD	Status
1. Promover a manutenção de um ambiente de trabalho criativo e respeitoso, estimulando a gestão participativa, o engajamento nas melhores práticas de diversidade e a interiorização da cultura da tolerância e respeito em ambiente diverso.	Concluída
2. Prestar apoio às ações de enfrentamento ao assédio e a todas as formas de discriminação no MGI, a partir de atividades de conscientização e letramento das lutas e conquistas antirracistas, antissexistas, anticapacitistas, antietaristas, antiLGBTQIA+fóbicas etc.	Contínua
3. Realizar sensibilização de todas as pessoas que atuam no MGI quanto à adequada conduta e utilização das redes sociais.	Cancelada

Fonte: Plano Pró-Integridade MGI (2024).

As atividades realizadas no âmbito do Programa Pró-Integralidade integram o Eixo III, interno, que se dedica a alcançar resultados internos ao MGI. Dentre as atividades previstas para o ano de 2023, uma foi considerada concluída, outra reclassificada como contínua e a última cancelada.

Uma ação de destaque no âmbito deste Eixo foi a formação em governança, integridade e diversidade para a alta administração da Pasta, ocorrida no final do ano de 2023. Um relato colhido na entrevista 1 demonstra o papel ativo da unidade no programa Pró-Integridade e destacou a importância do evento de capacitação para alta gestão, com a seleção de um palestrante renomado na seara da igualdade racial:

A gente faz diversas campanhas, tudo via pró-integridade, justamente para institucionalizar fortemente essas ações (de diversidade) [...] Essa formação para a alta gestão foi um evento com o professor Hélio Santos, que é uma autoridade em igualdade racial, na questão racial (Entrevista 1).

A realização de eventos de capacitação voltados para a alta gestão demonstra ser essencial para a indução das melhores práticas de governança, integridade e diversidade, assim como sensibilização da necessidade de implementação dessas práticas em suas áreas de atuação. Essa formação desempenha um papel crucial na interiorização de valores fundamentais como tolerância e respeito, que são imprescindíveis para a criação de um ambiente de trabalho inclusivo e livre de discriminações raciais.

Ademais, a escolha de um palestrante renomado reforça a seriedade e a relevância do evento, sublinhando a necessidade de que a alta gestão atue como exemplo, liderando com conhecimento e sensibilidade as ações voltadas à promoção da igualdade racial e da diversidade. Tal capacitação fortalece a cultura organizacional e contribui para que as políticas de diversidade sejam institucionalizadas de forma consistente.

Outras ações realizadas no âmbito deste Eixo, dentro do Programa Pró-Integridade, abordaram temas como assédio moral, institucional e sexual, com especialistas nas áreas temáticas do Governo Federal e burocratas internos da Pasta, demonstrando um compromisso claro em promover um ambiente de trabalho seguro e respeitoso para todos os funcionários, independentemente de sua posição ou *status*.

As palestras realizadas, com alcance tanto interno quanto externo via *YouTube*, evidenciam a intenção do Programa de sensibilizar e educar não apenas o próprio corpo burocrático, mas também o público em geral sobre a importância de combater práticas prejudiciais como o assédio. Essas iniciativas demonstram ser essenciais para transformar a cultura organizacional, garantindo que a integridade seja compreendida em um sentido amplo, incorporando equidade, respeito e inclusão.

Considerando que o objeto desse estudo recai sobre o primeiro ano de atividade da unidade, o indicador “Estratégias de monitoramento e avaliação das ações” deverá ser relativizado, uma vez que o lapso temporal ainda é incipiente para aferição dos resultados pela unidade. No entanto, merece destaque a menção de que os membros da equipe estão em busca de uma ferramenta tecnológica que viabilizasse facilitar o monitoramento e avaliação das ações realizadas pela unidade

e que pudesse conjugar as atividades do plano de trabalho com as ações efetivamente realizadas:

Tem uma indicação de que o Asana atenderia a nossa demanda. A demanda específica é, nós temos um plano de ação, lá tem atividades e nós, durante o dia a dia e durante o decorrer do ano, a gente vai cumprindo atividades, ações relacionadas a esse plano de ação. Então, nós queríamos vincular isso, né? Qualquer evento, qualquer atividade, qualquer ofício que eu faça, eu consiga vincular a uma atividade do plano de ação [...] E para que no final dos períodos a gente tenha relatórios, tenha demonstrativos, tem planilhas, tem gráficos (Entrevista 2).

Nesse ponto, parece ser possível a mobilização de recursos financeiros pelo MGI para atender essa necessidade, uma vez que há o direcionamento de priorização das demandas da unidade, assim como a disponibilidade financeira da Pasta para a aquisição da versão paga da ferramenta para o atendimento das necessidades da APSD.

Outro mecanismo citado que facilitaria o monitoramento e avaliação das ações da unidade é a constituição do Comitê de Gênero, Raça e Diversidade, que estava previsto para ser implementado no ano de 2023 no Plano de Trabalho da unidade, mas ainda não pôde ser operacionalizado.

Contudo, mesmo sem a instituição de um Comitê Temático, tampouco um sistema robusto de monitoramento das suas ações, a análise das ações realizadas pela APSD dá conta de que a unidade mobilizou recursos importantes para a promoção da equidade de gênero, étnica e racial, o que destaca a capacidade da unidade de avançar suas agendas, apesar das limitações operacionais.

4.2.4 Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais

Com relação aos instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais, destaca-se um cenário intenso de interação da APSD com as burocracias do Executivo com diversos atores para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial, no âmbito das competências do MGI. A Secretaria-Geral da Presidência da República destaca-se como um eixo central nesse processo, articulando diferentes níveis de governo, setores da sociedade civil e movimentos sociais, demonstrando um papel crucial na coordenação das ações para

enfrentamento das desigualdades sociais, atuando como um ponto de convergência de diferentes iniciativas e demandas.

A criação de uma rede de ASPADs sob a égide da Secretaria-Geral facilita a articulação entre os diversos ministérios e a sociedade civil fortalece a capacidade de resposta do Estado a questões de diversidade. A formação dessa rede de cooperação entre as ASPADs e entre os diferentes ministérios é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas mais abrangentes e eficazes, pois permitem a troca de experiências, a construção de consensos e a identificação de sinergias entre as diferentes ações.

Retomando a pesquisa realizada por Souza (2024) sobre a criação e desafios de funcionamento das ASPADs no Governo Federal em 2023, constatou-se que a grande maioria dos titulares das assessorias relata que a Secretaria-Geral desempenha um papel fundamental na coordenação e articulação das ASPADs, promovendo a integração entre as diferentes áreas do governo e a criação de mecanismos de participação mais robustos. As reuniões mensais com as ASPADs criam um espaço para o alinhamento de ações, a prestação de contas, a definição de diretrizes e prioridades, e a troca de experiências.

O autor indica que a articulação informal entre as ASPADs também contribui para fortalecer a importância da participação social e da diversidade na agenda do governo federal. Ao atuarem em conjunto e trocarem experiências, as assessorias demonstram a relevância de suas pautas e legitimam suas ações perante os demais órgãos do governo. Essa maior visibilidade e reconhecimento, impulsionada pela atuação em rede, fortalecem a posição das ASPADs na estrutura governamental e aumentam seu poder de influência na formulação e implementação de políticas públicas.

Portanto, as redes informais, construídas por meio da comunicação direta e da colaboração entre as ASPADs, atuam como importantes mecanismos de fortalecimento institucional, complementando as estruturas formais do Sistema de Participação Social. Elas permitem a troca de experiências, o apoio mútuo, a otimização de recursos e a consolidação da agenda de participação social,

impulsionando a capacidade das assessorias de promoverem uma governança pública mais democrática e inclusiva.

O decreto nº 11.430/2023, que dispõe sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações foi uma das primeiras entregas do MGI na promoção da igualdade de gênero e raça com a atuação direta da APSD, foi apontado como uma forte iniciativa para promoção da igualdade de gênero:

A gente tem sempre uma preocupação de manter, né, equidade de gênero. Então, eu vejo assim e principalmente nas relações federativas, por exemplo, a gente tem uma iniciativa interessante que é um percentual nas contratações públicas, tem um percentual de contratação de mulheres vítimas de violência” (Entrevista 4).

Sobre esse assunto, houve menção de que se faz necessário um esforço coordenado para a execução da política pública de contratação do percentual de 8% de mulheres vítimas de violência, uma vez que gera impacto em todas as organizações do território nacional do governo federal:

Essa parece que é uma ação simples, mas é uma das mais sofisticadas que tem, porque exige sigilo, exige toda uma arquitetura institucional com estados e municípios, porque são em todos os contratos federais, né? [...] Brasil todo, por exemplo, as universidades federais, institutos federais têm que adotar (Entrevista 3).

Pelos relatos, depreende-se que a instituição dessa política pública representa um avanço significativo na promoção da igualdade de gênero no Brasil e demonstra a necessidade de um esforço articulado e contínuo de todas as esferas do poder público, dada a sua complexidade e o alcance nacional.

Destaca-se que essa política pública foi fruto de uma coordenação interinstitucional com mais quatro Ministérios: Ministério dos Direitos Humanos (MDH), Ministérios das Mulheres (MMULHERES) e Ministério da Igualdade Racial (MIR), concretizada logo nos primeiros meses de funcionamento do Governo, o que destaca a intensa mobilização das capacidades estatais pelos atores envolvidos e suas respectivas ASPADs na formulação dessa política.

Outra entrega importante do MGI no ano de 2023 foi o Decreto nº 11.443/2023, fruto da articulação interinstitucional entre o MGI e o MIR, que dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança. Essa política pública foi elencada como muito relevante, na indução da igualdade racial e de gênero no setor público federal: “É muito importante a contribuição da assessoria na construção do decreto que regulamenta o percentual mínimo de ocupação de cargos por pessoas negras” (Entrevista 5).

A implementação dessa política pública demonstra o direcionamento do MGI na promoção da diversidade racial nos espaços de poder e em construir um serviço público mais representativo e inclusivo. Destaca-se a importância de uma gestão contínua e colaborativa para a efetivação e monitoramento dessas políticas públicas.

Essas duas entregas realizadas nos primeiros meses de funcionamento da APSD demonstram um início promissor para a atuação interinstitucional do MGI na promoção da igualdade de gênero e raça. Esses normativos representam avanços significativos na implementação de políticas afirmativas no país, com impactos diretos na vida de mulheres vítimas de violência e de pessoas negras, o que potencializa o avanço do Brasil no desenvolvimento humano com a progressão nos fatores críticos da violência contra a mulher e desigualdades de renda.

A representação do MGI em Colegiados temáticos de inclusão e diversidade pelos membros da APSD também se mostrou significativa. Ao longo do ano de 2023, foram identificadas 6 (seis) representações por parte dos membros da Assessoria. Entre as temáticas estão o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios, os Direitos das Pessoas LGBTQIA+ - CNLGBTQIA+ no biênio 2023-2025, o Programa Nacional de Ações Afirmativas, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - CNODS e o Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Administração Pública Federal.

A atuação da APSD do MGI no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para a elaboração do Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Administração Pública Federal demonstrou ter sido intensa e relevante:

A gente fez parte do GT, desenvolvimento de um plano de combate ao assédio e à discriminação, entre servidores públicos. Então, esse plano foi elaborado e a gente participou com vários ministérios e órgãos de controle, por exemplo, a CGU e a AGU (Entrevista 2).

A responsabilidade de coordenação desse GTI recaiu sobre o MGI, sob a titularidade da Secretaria de Relações de Trabalho (SRT) e a suplência representada pela autoridade titular da APSD, que compunham a Secretaria Executiva deste Grupo. Percebe-se que houve um esforço coordenado para o andamento dos trabalhos desse colegiado, haja vista as 28 citações de ações diversas dessa atividade na planilha de gestão da unidade ao longo do ano de 2023.

Com relação aos mecanismos de coordenação da APSD com outros Poderes, verifica-se que essa interação se concretiza pontualmente, especificamente em demandas relacionadas ao escopo do trabalho da unidade: “no trabalho que a gente fez daquele GTI de assédio e discriminação, também a gente teve bastante pessoas, membros do sistema de justiça convidados também, veio Ministério Público” (Entrevista 1).

Com atores do Poder Legislativo, destaca-se que a atuação também se concretiza em eventos específicos como o esforço conjunto de articulação do PL de cotas¹: “nós atuamos bastante com o legislativo, participando de algumas reuniões e de discussão desse tema em que parlamentares estiveram presentes” (Entrevista 2). Percebe-se também que houve um esforço coordenado para a sua elaboração: “o texto de substituição foi elaborado aqui pelo MGI. Um grupo, né? Aqui do MGI, do MIR, do MPI e do MJ, Ministério da Justiça” (Entrevista 3).

¹ O PL de Cotas foi fruto de um esforço empenhado pela equipe ao longo de todo o ano de 2023, tendo sido aprovado no Senado Federal, em maio de 2024, com a previsão de prorrogação das cotas raciais no serviço público por dez anos e ampliação para 30% a reserva de vagas em concursos públicos para pretos, pardos, indígenas e quilombolas.

O relato destaca a cooperação interinstitucional para a elaboração da política de ação afirmativa que visa a reparação histórica a grupos raciais minorizados a partir da inserção de pessoas que representam a diversidade racial brasileira no serviço público federal.

Considerando a natureza consultiva da APSD, ações para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial, no seu âmbito de atuação, não dependem da articulação direta com entes de outros Poderes, portanto, os mecanismos de coordenação intergovernamentais revelam-se ser de natureza cooperativa.

4.2.5 Mobilização das capacidades político-relacionais da APSD do MGI

Gomide e Pires (2016) defendem que as capacidades político-relacionais se referem à habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas públicas visando a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte de planos, programas e projetos governamentais.

Os indicadores para a avaliação dessa capacidade são: (I) mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, (II) canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e (III) articulação com os órgãos de controle interno e externo.

Conforme destacado pelos autores, essas dimensões do nível constitucional devem ser ajustadas a depender do que se pretende explicar no levantamento das capacidades estatais. Portanto, ao se considerar que o objeto da análise é a mobilização de capacidades estatais por parte da APSD do MGI para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial, que se configura como um órgão de assessoramento pressupõe-se que as capacidades político-relacionais não são diretamente mobilizadas, uma vez que o âmbito de sua competência se limita a direcionar a autoridade titular da pasta na formulação de políticas e diretrizes no que se refere à sua área de atuação.

4.2.6 Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo

Como já visto, o relacionamento da APSD com o Poder Legislativo, atores do sistema político-representativo, se efetiva pontualmente e, normalmente, é realizado por intermédio da Assessoria de Assuntos Parlamentares: “Com o Legislativo também a gente conversa, é, por exemplo, agora tem a questão do PL de cotas [...] Então, a gente conversou bastante com o Congresso, via nossa assessoria de assuntos parlamentares” (Entrevista 1) e “Já aconteceu muito de conversar com parlamentares. Então, seja quando vem aqui em reunião com a ministra, né? E eu acompanho. Ou até sozinha, né?” (Entrevista 3).

Como já explicitado, a relação da APSD com atores de entes de outros poderes se concretiza em forma de assessoramento ou representação em demandas pontuais e aderentes. No entanto, pode-se verificar que essa relação demonstra ser de suma relevância no encaminhamento das demandas do MGI que decisivamente ofertou o suporte necessário para o andamento do PL de cotas: “toda uma interlocução que tem que fazer, o que nós estamos fazendo agora, por exemplo, com o PL de cotas raciais” (Entrevista 3).

A entrevistada destaca ainda que todas as ASPADs estiveram mobilizadas na articulação desse PL, mas que o MGI atua diretamente na construção de diálogos necessários à construção dos consensos que deram suporte à aprovação do texto no Senado Federal em 2024 tanto na coordenação entre as ASPAs e junto ao Poder Legislativo: “todas as assessorias, elas estão mobilizadas, né, e eu também faço esse trabalho de mobilização das outras assessorias, mas pra tocar mesmo o dia-a-dia do projeto de lei e atuar pela votação tal, aí é só do MGI” (Entrevista 3).

Em que pese a APSD se configurar como unidade de assessoramento, evidencia-se que a relação da unidade com atores do sistema político-representativo destaca-se como estratégica na condução de demandas institucionais e na articulação política necessária para a aprovação de projetos de lei de interesse público. Como evidenciado, a APSD mantém um relacionamento pontual com o Legislativo, muitas vezes mediado pela Assessoria de Assuntos Parlamentares, e desempenha um papel

ativo na construção de diálogos e consensos para viabilizar avanços legislativos, evidenciados pelos relatos de constante articulação, que culminou na aprovação do PL de cotas raciais, em 2024, pelo Senado Federal com o acréscimo de 20 para 30% de cotas raciais com a inclusão de indígenas e quilombolas no mesmo percentual.

Esse processo demonstra a importância de uma mobilização coordenada entre diferentes assessorias e ministérios para garantir a convergência de esforços em torno de políticas que promovam a igualdade e a justiça social. Ao interagir com parlamentares do sistema representativo e atuar diretamente na articulação de projetos, a APSD não só fortalece sua função interativa, mas também contribui para a efetivação de políticas públicas que enfrentam as desigualdades históricas no país.

4.2.7 Articulação com os órgãos de controle interno e externo.

Infere-se que o indicador “articulação com os órgãos de controle interno e externo” não contribui diretamente para a análise da mobilização da capacidade estatal pela APSD do MGI. Considerando que a APSD se configura como órgão de assessoramento, a sua relação com órgãos de controle interno e externo revelam-se de natureza cooperativa.

Contudo, cumpre destacar que a APSD figura como instância de controle interno dentro do MGI e atua, em conjunto com outras instâncias, para promoção da integridade e ética no ambiente laboral. Portanto, a APSD destaca-se por compor a estrutura de governança da Pasta em prol do fortalecimento da cultura de integridade, da promoção da ética e do respeito absoluto à diversidade no âmbito do MGI.

4.2.8 Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios.

O indicador “Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisório” é o que mais guarda relação com as entregas da APSD no âmbito das capacidades político-relacionais, uma vez que a unidade compõe o Sistema de Participação Social e interage com o Brasil Participativo, importante instrumento do arranjo institucional, que se efetiva através de uma plataforma

colaborativa, na qual a sociedade civil contribui com suas demandas e sugestões para formulação de políticas públicas.

Esse modelo corrobora com os ditames da boa governança, uma vez que facilita a formulação e implementação de ações governamentais com o apoio dos movimentos sociais, responsáveis pela representação de diferentes grupos que vem sendo comumente marginalizados da sociedade brasileira.

Ouvir e tratar as demandas da sociedade, principalmente dos movimentos sociais representante das minorias, fortalece a legitimidade e a confiança da população nas instituições públicas, corroborando para o aumento da capacidade estatal através de uma estratégia de governança que busca promover a colaboração, a transparência e a responsabilidade além de ativar o potencial de gerar sinergias e complementaridade (Offe, 2009).

Mencionou-se que a APSD teve um papel ativo na construção do Plano Plurianual Participativo (PPA) notadamente na análise das propostas realizadas pela sociedade civil para compor as diretrizes do Plano: “Durante a construção do PPA, foram registradas propostas públicas de pessoas ou entidades que sugeriram ações para o PPA e a gente participou do acompanhamento disso e da análise e seleção dessas propostas também” (Entrevista 2).

O papel ativo da APSD do MGI na construção do Plano Plurianual Participativo (PPA) demonstra a importância de incorporar as vozes da sociedade civil no planejamento governamental. A participação da APSD na análise e seleção de propostas públicas fortalece o princípio democrático, por se envolverem com demandas e expectativas de grupos historicamente marginalizados. Esse envolvimento é crucial para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e representativas, garantindo que o PPA reflita as reais necessidades da população, promovendo uma maior equidade social e fortalecendo a legitimidade do processo participativo.

Outro instrumento que viabiliza o diálogo das ASPADs com os movimentos sociais é o Caderno de Respostas, que concentra as demandas desses grupos

representativos. Esse documento atua como uma ferramenta estratégica de comunicação entre a sociedade civil e o governo, sendo distribuído entre as diversas pastas ministeriais envolvidas nas temáticas abordadas. A partir deste instrumento, os ministérios têm a oportunidade de se manifestar sobre as reivindicações de sua área de atuação, promovendo uma maior articulação interministerial e garantindo que as demandas recebidas sejam analisadas e tratadas de maneira transversal.

É importante destacar que as ASPADs não articulam os mecanismos diretos de participação social, mas interagem com a Secretaria-Geral da Presidência da República, que efetivamente articula esses espaços de escuta com a sociedade e distribui as demandas para as áreas de competência. Portanto, apesar de APSD não ser uma instância decisória, há o poder de influenciar a agenda ministerial para pautar essas agendas que podem culminar na formulação de ações e políticas atinentes ao enfrentamento das desigualdades sociais existentes.

Outro mecanismo de atuação da APSD que integra a participação sócio estatal é através do programa Imóvel da Gente¹ da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), órgão finalístico do MGI, atividade prevista no Eixo V – Brasil, conforme relatado pela entrevista 2: “A atuação mais específica que a gente tem dentro do MGI é na SPU, que está fazendo com esse programa do Imóvel da Gente. Então, ela tá formando esses grupos, esses conselhos ou fóruns estaduais” (Entrevista 2). Destaca-se que esses fóruns têm como objetivo decidir a destinação de imóveis da União, e a APSD participa desde a sugestão de formatos para o fórum até a interação com a sociedade civil durante as discussões, conforme se depreende do relato:

A gente participou na sugestão de alguns formatos do fórum, na construção do decreto e agora nas ações que a SPU está fazendo em cada estado para a construção desses fóruns, a gente também participa, convidando a sociedade civil que a gente tem acesso, participando das diversas discussões que ocorrem nos estados (Entrevista 2).

A atuação da APSD no sistema de participação social evidencia seu papel estratégico na promoção de uma governança mais inclusiva e democrática. A

¹ Destaca-se que o programa Imóvel da Gente foi lançado em fevereiro de 2024, mas é fruto de um programa piloto desde o ano de 2023 (Brasil, 2024).

interação em com plataformas colaborativas, a contribuição na análise de propostas no Plano Plurianual Participativo e a parceria com a SPU nos fóruns para destinação de imóveis da União reforçam a capacidade da APSD de influenciar a agenda ministerial e fomentar políticas que abordem as desigualdades sociais.

Dessa forma, evidencia-se que a APSD favorece o fortalecimento da legitimidade das instituições públicas, assim como contribui para a construção de um Estado mais transparente, responsável e comprometido com a promoção da igualdade e dos direitos humanos. Esse papel estratégico é de suma relevância para enfrentar as desigualdades sociais, garantindo que o diálogo institucional seja contínuo e que as ações governamentais estejam alinhadas com as reais necessidades da população.

4.3 Limites de atuação, efeitos perceptíveis e recomendações para fortalecimento da APSD do MGI

Os relatos dos entrevistados da APSD do MGI revelam que a coordenação entre os diferentes níveis de governo exige um esforço contínuo e a construção de mecanismos de diálogo e negociação permanentes, pois as políticas devem ser pensadas de forma conjunta e coordenada, por isso, destacou-se que a coordenação interinstitucional entre as áreas envolvidas constitui um desafio a ser enfrentado.

4.3.1 Coordenação Interinstitucional

Destaca-se que o fato de a atuação do MGI ser transversal em políticas de diversidade, as diretrizes e políticas emanadas pela Pasta recaem sobre as áreas de competências de outras pastas finalísticas, o que demanda um esforço de coordenação interinstitucional, conforme se depreende do comentário abaixo:

Como a gente não é finalístico, a gente não domina todo o processo, né? Então, a gente tem que fazer muita articulação. Então, quando a gente quer implantar alguma coisa, tem que ter muita articulação, tanto interna quanto externa (Entrevista 2).

O relato demonstra o desafio de uma unidade de assessoramento na formulação e implementação de políticas de diversidade, especificamente devido à

natureza transversal do MGI, pois, ao incidir sobre áreas de competência de outras pastas, exige-se um alto grau de capacidade de articulação e negociação. Essa característica se torna fundamental para superar as barreiras institucionais e garantir a adesão das demais instituições às políticas propostas.

A necessidade de "fazer muita articulação" tanto interna quanto externamente demonstra a importância da capacidade de construir redes de colaboração e de influenciar a tomada de decisão em diferentes níveis. Essa capacidade torna-se essencial para mobilizar os recursos necessários, construir consensos e superar resistências, haja vista a necessidade de lidar com uma multiplicidade de atores, interesses e agendas.

Em recente pesquisa sobre a estruturação da APSD no Ministério da Cultura, Pellanda e Souza (2024) relatam que a integração entre os diversos ministérios na gestão da participação social e políticas de diversidade foi apontada como um desafio a ser enfrentado na realidade institucional daquela Pasta, além da necessária atuação junto aos gestores internos de forma articulada e horizontal em espaços de interação.

Por outro lado, Souza (2024) aponta que a articulação interinstitucional se configurou como estruturante para muitas assessorias, por se caracterizar pela interação e colaboração entre diferentes ministérios e órgãos do governo. Dessa forma, a articulação entre essas unidades congêneres se reveste de potencial para promoção da coesão e sinergia de ações governamentais no enfrentamento dos desafios de forma integrada visando garantir a efetividade das políticas públicas e promoção da participação social.

Outro desafio relatado, no âmbito da coordenação interinstitucional, foi o fracionamento das temáticas de diversidade, uma vez que há necessidade de envolvimento de muitas Pastas envolvidas para uma mesma política pública, como destacado pela Entrevistada 3:

São vários os desafios, mas um deles é esse fracionamento, sabe? Então, tem políticas para as mulheres, aí tem igualdade racial, indígenas, porque, ao mesmo tempo, tem que fracionar, porque são demandas distintas, né? [...] Então, ao mesmo tempo que tem esse fracionamento, que política para

mulheres é diferente de política para a população LGBTQIA+, mas, ao mesmo tempo, também são conjuntas, né? Também tem muitas coisas em comum (Entrevista 3).

Evidencia-se novamente que a articulação é um recurso que necessita ser mobilizado constantemente pelos integrantes da APSD do MGI, uma vez que as demandas distintas de cada grupo alvo das políticas a serem formuladas devem ser elaboradas de forma a reconhecer as interseções entre essas identidades e suas realidades e exigindo-se uma colaboração sinérgica entre diferentes Pastas.

Gomide e Pires (2014; 2016) enfatizam que a efetividade das políticas públicas está diretamente ligada à capacidade do Estado de coordenar, articular e mobilizar recursos de forma integrada entre diferentes órgãos e níveis de governo. Portanto, uma alta capacidade estatal envolve a articulação efetiva entre diferentes atores e a coordenação de políticas de maneira que estas se complementem e potencializem seus efeitos.

No entanto, o depoimento colhido na Entrevista 3 sugere que a fragmentação das políticas públicas não apenas dificulta a articulação entre as Pastas envolvidas, mas também pode resultar em uma falta de coesão e perda de sinergia entre as políticas, prejudicando a implementação e a eficiência das ações.

Para superação desses desafios, torna-se crucial um esforço conjunto de fortalecimento das capacidades estatais das Pastas envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas, por meio de mecanismos de governança integrada e colaborativa, a partir da mobilização de recursos e coordenação de ações, capaz de reconhecer as interseções entre as diferentes demandas e promover ações efetivas aos complexos desafios sociais.

Outro ponto citado também em relação à articulação interinstitucional foi a limitação da capacidade das contrapartes e das instituições, uma vez que a efetividade das políticas públicas depende da capacidade de implementação das ações por parte das Pastas finalísticas envolvidas no processo de formação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial:

A gente vai para uma reunião para desenvolver uma política e, às vezes, a contraparte não vai, às vezes chega, mas não toma decisão, às vezes não tem poder [...] a instituição não tem gente, ou não tem gente capacitada e não dá conta de desenvolver aquela política (Entrevista 1).

Nesse aspecto, Souza (2024, p.15) alerta para um panorama geral das ASPADS marcado pela “carência de estrutura e recursos humanos” com a necessidade de investimento em infraestrutura e recursos de algumas pastas ministeriais para que a equipe possa desenvolver seu trabalho de forma eficaz. O autor complementa que a colaboração interinstitucional representa um desafio pois as “diferentes culturas e estruturas organizacionais dos ministérios podem dificultar a comunicação e a colaboração entre Assessorias”.

No entanto, o autor aponta que a colaboração interinstitucional demonstrou ser fator crítico de sucesso das ASPADs, pois mobiliza capacidades e impulsiona a efetividade das ações. Através de oportunidades de troca, as Assessorias se beneficiam de iniciativas bem-sucedidas em outras instituições, otimizando recursos e evitando retrabalho. A criação de uma rede informal de contatos entre as equipes das Assessorias fortalece o apoio mútuo, facilitando o acesso a informações, especialistas e suporte técnico, especialmente para aquelas com menos experiência no setor público. Essa articulação entre as Assessorias de diferentes ministérios reforça a importância da participação social e da diversidade na agenda do governo federal, conferindo maior legitimidade às suas ações.

Esse contexto se alinha às recomendações de Delgado *et al.* (2016) que alertam para a importância de a agenda governamental adotar os princípios de transversalidade e intersectorialidade, especialmente no contexto das políticas de promoção e defesa dos direitos humanos. A capacidade estatal nessa área é uma construção contínua e desafiadora, já que essas políticas exigem a integração e coordenação entre diferentes setores, algo que muitas vezes contrasta com a lógica fragmentada e departamental das estruturas públicas.

4.3.2 Obstáculos legislativos

Algumas barreiras foram mencionadas como obstáculos à implementação de ações sugeridas pela APSD como: “A gente teve barreiras legislativas, como por

exemplo: cota para pessoa LGBTQIA+ no CPNU não tem previsão legislativa [...] Então, assim, a gente chegou a discutir junto com a SGP e tudo mais” (Entrevista 1).

A proposição de políticas inovadoras, que contemplem a inclusão de grupos excluídos, deve ser realizada em consonância com os ditames legais. A proposta da discussão de cotas junto à Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), no âmbito do Concurso Público Nacional Unificado (CPNU), para pessoas LGBTQIA+ destaca-se como indutora para a promoção da igualdade social, mas somente poderá se efetivar se houver respaldo legal.

Quando se trata de promover políticas inovadoras, como a inclusão de cotas para grupos historicamente marginalizados, a habilidade de mobilizar recursos político-relacionais torna-se crucial. Esse processo envolve a capacidade de negociar com diferentes partes interessadas, desde a sociedade civil até atores do sistema político-representativo, para garantir que as inovações sejam aceitas e implementadas de forma eficaz. Além disso, a construção de coalizões e a navegação pelas dinâmicas de poder são fundamentais para superar as barreiras institucionais e legais que frequentemente impedem mudanças.

4.3.3 Catalisação da cultura da diversidade

Outro desafio apontado foi a necessidade de um trabalho contínuo para solidificar a cultura da diversidade no MGI. Isso sugere a importância de ações estratégicas e permanentes, mesmo considerando que o público interno já possui certa conscientização de medidas de cunho inclusivo no dia a dia laboral:

Eu acho que já tem uma sensibilidade natural das pessoas, mas eu percebo, assim, que tem que acrescentar a camada da diversidade. É trabalhoso e às vezes precisa de um certo convencimento mesmo, mas eu considero que aqui todas as áreas são bem permeáveis, às ideias, às sugestões, assim, mas talvez tenha espaço mesmo ainda (Entrevista 4).

O trecho demonstra que, embora haja uma sensibilidade natural das pessoas em considerar a diversidade nas ações diárias e políticas de suas responsabilidades, há a necessidade de se promover ações para que a diversidade seja um processo contínuo de aprendizado e transformação cultural. A permeabilidade

às ideias, embora positiva, não garante a implementação efetiva de medidas inclusivas, exigindo um trabalho constante de conscientização e sensibilização.

A superação desse desafio encontra respaldo em políticas já solidificadas no âmbito do Governo Federal, como o Programa de Pró-Equidade de Gênero e Raça, abordagem estruturada e reconhecida publicamente com poder catalisador de mudanças significativas nas organizações. A obtenção do Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça demonstra ser um incentivo e um reconhecimento de que a inclusão e a diversidade não são apenas valores abstratos, mas pilares fundamentais para uma gestão organizacional eficiente e justa.

4.3.4 Polarização política

A polarização política e conservadorismo também se constituem como um desafio ao desenvolvimento de ações na área de promoção da igualdade de gênero, étnica e racial:

Olha, eu acho que a gente tá num momento hoje de muita polaridade, muita polarização e de um certo retrocesso, assim, na questão dos valores do conservadorismo, né? Então, não tá sendo fácil pautar o assunto, tudo vira política, né? Então, qualquer discussão que você quer fazer sobre as mulheres, sobre a população negra, a população LGBTQIA +, qualquer discussão vira polarização, vira disputa política. Então, eu acho que hoje esse é o maior desafio (Entrevista 4).

O relato demonstra que o conservadorismo e polarização política evidenciados em períodos anteriores, conforme destacaram Gomide, Silva, Leopoldi (2023) ainda permeiam o ambiente político-institucional, demonstrando a dificuldade de se debater questões de gênero, raça e sexualidade, sem que essas discussões se tornem politizadas, refletindo uma sociedade dividida, onde o conservadorismo ressurge como uma força de resistência contra avanços sociais.

Esses desafios relatados na Entrevista 4 exigem que a APSD se posicione como um órgão cada vez mais estratégico e resiliente no contexto organizacional. Embora a unidade já tenha demonstrado a importância da promoção da diversidade no âmbito interno e externo, há necessidade de utilização de mecanismos e instrumentos para o enfrentamento de resistências a mudanças culturais.

4.4 Efeitos perceptíveis da atuação da APSD do MGI

Capacidade estatal refere-se ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado (Gomide *et al*, 2017). Portanto, compreende-se que os recursos mobilizáveis pelos atores envolvidos na elaboração das políticas públicas formam a capacidade estatal, a depender do arranjo institucional definido. A partir da análise dos indicadores das capacidades estatais mobilizadas pela APSD e MGI, ao longo do ano de 2023, identificaram-se alguns efeitos perceptíveis voltados para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial no âmbito de sua atuação, frutos de uma atuação coordenada e planejada.

4.4.1 Transversalidade das pautas

As políticas emanadas pelo MGI promovem um grande alcance e impacto, influenciando de maneira abrangente e estrutural a sociedade, conforme destacado no trecho da entrevista 1:

O MGI tem uma particularidade com relação aos outros ministérios, porque ele faz ações estruturantes e que impactam tudo, ou seja, o impacto dele é enorme na sociedade. Por exemplo, a questão daquele contrato, aquele decreto do percentual de 8% de contratação de mulheres vítimas de violência (doméstica) em todos os contratos da União, do Poder Executivo. Desde então, todo mundo que vai fazer uma licitação agora vai ter que observar e contratar 8% de mulheres em todos os contratos de terceirização que tiver. Então, esse tipo de coisa é muito estruturante, né? (Entrevista 1).

O MGI se destaca pela capacidade de integrar diversas temáticas estruturantes e transversais do Governo Federal, gerando um impacto significativo em múltiplas áreas da sociedade e do funcionalismo público. Diferentemente dos ministérios finalísticos, que possuem um foco específico, o MGI lida com uma variedade de assuntos intersetoriais, o que é percebido como um diferencial desafiador.

A implementação do decreto que exige a contratação de 8% de mulheres vítimas de violência doméstica em todos os contratos de terceirização da União é um exemplo claro dessa transversalidade. Essa política aborda a questão da inclusão e proteção das mulheres em situação de vulnerabilidade, bem como impõe uma

mudança estrutural nos processos de contratação em todo o Executivo, demonstrando a ampla abrangência e o impacto das ações dessa política.

Outro relato corrobora com o papel relevante da APSD em desempenhar um papel crucial na transversalização de pautas de gênero, raça e étnicas, integrando esses temas nas políticas públicas e ações do MGI, impactando todo o funcionamento do governo:

Então, acho que a nossa assessoria tem tido esse papel não só de transversalizar as pautas, de gênero, raça, populações tradicionais, no olhar que o MGI tem sobre as políticas públicas e da sua responsabilidade direta, mas ela também contribui de maneira decisiva para a construção das agendas que impactam todo o funcionamento do governo. Então, para nós aqui, para todos os ministérios, essa assessoria é relevante (Entrevista 5).

O relato demonstra que, além de influenciar a agenda interna do MGI, a APSD tem um impacto significativo em irradiar a pauta de inclusão e diversidade para todo o governo, contribuindo decisivamente para a construção de agendas que promovem um ambiente governamental mais inclusivo e equitativo. Portanto, a transversalidade das ações do MGI reflete a importância de políticas integradas e estruturantes que abordem as múltiplas dimensões da desigualdade de gênero, promovendo um ambiente governamental mais inclusivo e equitativo.

4.4.2 Instância de Integridade

A atuação da APSD no âmbito do Programa de Integridade do MGI também foi considerada de extrema importância por se constituir um espaço de disseminação da cultura da diversidade e inclusão no âmbito interno:

Integridade não é só você não fazer desvio de recursos públicos, isso é óbvio, mas você fazer isso sem cometer assédio, sem fazer um ministério que só tem homem branco ocupando o cargo de liderança, sem desmerecer os colegas que não são servidores regidos pela lei 8.112, isso é muito importante (Entrevista 5).

Destaca-se, pelo relato, que a presença de uma assessoria composta por uma equipe com olhar atento à temática de diversidade na instância de integridade da organização torna-se fator chave para a sensibilização do corpo burocrático da alta gestão no combate à discriminação e assédio nos diversos ambientes laborais. O

relato da entrevista confirma um efeito positivo em ações cotidianas que efetivamente podem gerar ambientes mais justos e saudáveis.

4.4.3 Mudança cultural

Há percepção de um avanço relevante na cultura organizacional do MGI, fruto do trabalho da APSD, como a adoção da linguagem neutra nos documentos oficiais emanados pela Autoridade Titular da Pasta, conforme se depreende do relato: “Outra coisa que é muito interessante, assim, eles aqui nos ajudam a gente escrever com linguagem inclusiva [...] para os atos da ministra, as portarias, os atos oficiais saírem sempre com linguagem neutra” (Entrevista 4).

A adoção da linguagem neutra nos documentos oficiais do Ministério, como evidenciado pelo relato, representa um avanço notável na construção de uma cultura organizacional mais inclusiva e equitativa. Essa prática, incentivada pela APSD, reflete um compromisso institucional com a diversidade e a não discriminação. Ao utilizar uma linguagem que não privilegie um gênero em detrimento de outro, a instituição sinaliza sua preocupação em criar um ambiente de trabalho mais justo e acolhedor, além de incentivar a prática nas outras áreas, por servir de espelho. Ademais, a adoção da linguagem neutra contribui para a construção de uma imagem pública mais positiva do Ministério, demonstrando sua sensibilidade às questões sociais e sua disposição em promover mudanças significativas.

Outro relato refere-se à atuação da APSD na indução do avanço das agendas de desigualdades e orientação do corpo burocrático para se evitar equívoco no desempenho de suas funções:

Eu diria que a gente não conseguiria fazer o que a gente fez para avançar essas agendas sem a presença da assessoria com esse olhar específico e cobrando as áreas com muita capacidade, experiência técnica, conceitual, que também nos previne de cometer equívocos por ignorância e por desconhecimento dessas agendas e das suas complexidades (Entrevista 5).

A atuação da APSD na indução do avanço das agendas de desigualdade demonstra a importância de contar com uma assessoria especializada para impulsionar políticas públicas mais equitativas. Ao fornecer orientação técnica e conceitual ao corpo burocrático, a APSD desempenha um papel fundamental na

prevenção de equívocos e na garantia da efetividade das ações governamentais. A capacidade da assessoria em instar as áreas técnicas e promover a compreensão das complexidades das agendas de desigualdade revela a necessidade de contar com profissionais qualificados para lidar com temas sensíveis e multifacetados.

Além do mais, nota-se que a APSD tem conseguido influenciar o corpo burocrático da pasta no sentido de avaliação da representatividade de gênero em eventos laborais, de forma que há uma preocupação sobre a diversidade pessoas em eventos:

As pessoas já têm aqui uma preocupação, por exemplo, a gente recebe convite aqui, um determinado secretário ou secretária para fazer uma palestra para participar de um evento, ah não, só tem homem, branco, eu não vou, assim, então, a gente indica uma mulher ou a gente entra em contato com a organização para dizer não (Entrevista 4).

O relato evidencia um avanço importante no senso crítico do seu corpo burocrático sobre a representatividade de gênero em eventos institucionais. A preocupação em garantir a equidade de gênero em eventos laborais demonstra a internalização de valores de diversidade e inclusão das pessoas que integram essa cultura organizacional.

Pode se depreender, a partir das percepções apresentadas, uma mudança significativa na cultura organizacional do MGI, sob influência da atuação da APSD ao longo do seu primeiro ano de funcionamento. Práticas como a adoção de linguagem neutra em documentos oficiais, avanço das agendas de desigualdade e incentivo na avaliação da representatividade de gênero em eventos, demonstram que o potencial de a APSD figurar como um agente de mudança, contribuindo para a construção de uma instituição mais inclusiva e equitativa.

4.4.4 Influência na Agenda Ministerial

É factível que a APSD influencia diretamente a agenda ministerial, com poder de pauta na agenda da Autoridade titular da Pasta, o que demonstra a orientação institucional da importância das pautas da diversidade e inclusão: “Essa assessoria tá sempre atenta pra ministra participar dos eventos que discutem essas

pautas, né? Então, assim, a agenda aqui também fica sempre pautada pelo que eles acham importante” (Entrevista 4).

O relato demonstra o quanto a APSD possui um papel relevante no MGI ao influenciar a agenda ministerial com a priorização das temáticas de promoção da igualdade social, assim como reflete o reconhecimento institucional do enfrentamento dessas agendas. As afirmações de que a APSD “tem influência direta na agenda ministerial” e que “a agenda aqui também fica sempre pautada pelo que eles acham importante” revelam um alinhamento institucional significativo entre as prioridades da APSD e as ações do Ministério. Assim, a capacidade da APSD de influenciar a agenda ministerial demonstra sua habilidade em mobilizar recursos e construir alianças em torno das pautas da diversidade, dentro do arranjo institucional em que está posicionada.

4.4.5 Posicionamento estratégico

A Assessoria, ao exercer uma influência interna significativa no MGI, funciona como um elo direto entre as diretrizes traçadas pela Autoridade Titular da Pasta e as diversas áreas do ministério. A sua ligação direta com o gabinete da Ministra visa assegurar que as orientações sobre participação social e diversidade sejam transmitidas e implementadas de forma eficaz:

Então, assim, outra coisa também é que a assessoria, ela fica ligada à assessoria de participação social e diversidade diretamente na ministra, né? Então, é pra isso mesmo, é pra ter uma linha direta e receber ali as orientações e fazer o tema realmente tanto chegar na ministra, quanto partir dela as orientações também para as áreas (Entrevista 4).

A posição estratégica da APSD, com acesso direto à alta cúpula, demonstra ser um efeito direto da configuração do arranjo institucional, considerado como determinante para potencializar a capacidade do Estado em alcançar seus objetivos. Os arranjos institucionais definem quem são os atores e de que forma eles se articulam para a produção de ações públicas. Gomide e Pires (2014; 2016) sublinham que essas regras, mecanismos e processos, quando bem-organizados, dotam o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas.

A APSD, ao estar diretamente ligada ao gabinete da Ministra, atua como um canal de comunicação e implementação das diretrizes relacionadas a essas temáticas, garantindo que essas orientações sejam disseminadas e aplicadas em todas as áreas do ministério. Essa conexão direta não apenas facilita a coordenação interna e a coesão das políticas, mas também assegura que as iniciativas de diversidade e participação social sejam priorizadas e integradas nas estratégias ministeriais.

4.4.6 Integração de temáticas na agenda ministerial

Destacou-se que a APSD se faz presente nas agendas internas das unidades finalísticas da Pasta, com intenção de absorver as diversas temáticas da pasta e incorporá-las na agenda ministerial:

É muito importante destacar, assim, que é uma assessoria que ela é transversal mesmo. Então, ela participa de todas as reuniões de secretariado, de todas as reuniões com as assessorias, então é sempre levado em consideração para pautar as falas da ministra, a identificação das agendas das quais ela deve participar (Entrevista 4).

O relato demonstra a importância de a APSD adentrar nas pautas finalísticas das atividades ministeriais, evidenciando sua presença transversal e influente nas agendas internas das unidades finalísticas da Pasta. Essa estratégia de governança dota a Assessoria de informações relevantes sobre os assuntos que vêm sendo pautados nas diversas áreas finalísticas da Pasta, fornecendo o assessoramento efetivo da alta liderança, demonstrando a coesão de uma instituição bem estruturada para orientar o processo de tomada de decisões, conforme preconiza os ditames da governança de Peters (2018).

Os efeitos elencados pelos entrevistados evidenciam o papel catalisador e indutor na disseminação da cultura de diversidade e inclusão no MGI. A adoção da linguagem neutra e a preocupação com a representatividade de gênero em eventos laborais são evidências claras de mudanças culturais e comportamentais dentro do MGI. Além disso, a influência direta da APSD na agenda ministerial demonstra a orientação institucional para a priorização dessas pautas. Esses avanços sinalizam o

compromisso contínuo da alta gestão com a construção de um ambiente mais justo e inclusivo, tanto dentro do MGI quanto em todo o governo federal.

4.5 Recomendações para o fortalecimento da atuação da APSD

Pode-se perceber que a APSD tem demonstrado um compromisso significativo com a promoção da diversidade e inclusão no MGI. Contudo, os entrevistados relataram algumas estratégias que podem fortalecer a sua capacidade e contribuir, ainda mais, para a promoção da igualdade de gênero e étnico-racial.

4.5.1 Instituição do Comitê de Gênero, Raça e Diversidade

Relatou-se que as condições para instituição do Comitê já se encontram praticamente reunidas para sua concretização: “Ele está planejado, ele está desenvolvido, mas ele não foi instituído” (Entrevista 2). “Está faltando aqui, têm muitas assessorias que fizeram e nós não fizemos ainda e estamos para fazer a qualquer momento” (Entrevista 3).

A institucionalização do Comitê pode representar um fator chave para aumentar a coesão interna entre as unidades do MGI, uma vez que a representatividade do Comitê abarcará as diferentes áreas finalísticas da Pasta em um espaço aberto à escuta e debate sobre novos caminhos que podem ser trilhados de maneira conjunta.

A pesquisa de Souza (2024) destaca que a criação e o fortalecimento de comitês de diversidade nos respectivos ministérios revelaram-se como uma atividade recorrente entre as assessorias. A pesquisa apontou que esse instrumento de coordenação, integrado por pessoas de diferentes áreas dos ministérios, se mostrou como uma ferramenta importante para legitimar ações para promoção da diversidade internamente à Pasta.

4.5.2 Incremento da força de trabalho

A expansão da equipe da APSD demonstra ser essencial para atender à crescente demanda por seus serviços, como evidenciado pelos relatos: “Eu acho que

daria para a gente ampliar ainda mais a nossa atuação se a gente tivesse mais gente” (Entrevista 1). “O que está faltando atualmente é tempo, nós não temos tempo para atender todas as demandas [...] Nós gostaríamos de ter mais gente” (Entrevista 2).

Ademais, mencionou-se a necessidade de aumento da força de trabalho com pessoas capacitadas para a gestão e acompanhamento das atividades e registros dos encaminhamentos do Comitê temático de diversidade. Para tanto, foi aventada a contratação de um consultor com recursos oriundos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

Quando ele (Comitê) for instituído, precisa ter uma gestão, precisa ter um acompanhamento, precisa ter um registro. Então, assim, a gente está pensando em conseguir, de repente, através do projeto PNUD ter essa pessoa que faça essa atividade (Entrevista 2).

Depreende-se dos relatos que a APSD tem sido constantemente demandada e o aumento da força de trabalho pode contribuir para um melhor gerenciamento e distribuição das atividades e ações de modo a não sobrecarregar os membros da equipe. A mobilização de força de trabalho externa, no caso de um consultor com recursos do PNUD, pode trazer competências técnicas especializadas, no entanto, depende da alocação de recursos adequados e da capacidade de integração de um ator externo à dinâmica da equipe.

Alternativamente, é importante avaliar a disponibilidade de mobilização interna de força de trabalho capacitada, com familiarização às operações existentes e conhecimento institucional, além de criar oportunidades de desenvolvimento e crescimento profissional de servidores que já compõem o quadro organizacional, impactando diretamente na economia de recursos.

4.5.3 Revisitar o papel da Assessoria

Houve relato de que inicialmente as áreas finalísticas do MGI foram encorajadas a avaliar de que forma a APSD poderia contribuir para suas entregas a partir da rede sistêmica que a APSD integra ou pela utilização de seus conhecimentos técnicos sobre diversidade: “Logo no começo foi assim: todas as secretarias vejam dentro das suas entregas, onde a gente pode usar assessoria de participação social

e diversidade, seja fazendo contatos, seja buscando referencial teórico, né?” (Entrevista 4). A realização de uma avaliação do papel da APSD dentro do Ministério junto às demais unidades da pasta pode potencializar os serviços que a unidade tem capacidade para oferecer e gerar *insights* para avaliação do impacto da unidade nas ações de diversidade:

Eu acho que, até analisando aqui, fazendo uma autocrítica no MGI mesmo, de revisitar o papel da assessoria e lembrar: pra que que foi criado? Talvez fazer uma avaliação mesmo, eu acho que é importante. Alguma ação de cada secretaria que foi realizada a partir de uma indução aqui da assessoria de participação social e diversidade. A gente tá precisando revisitar (Entrevista 4).

A reflexão sobre o papel da APSD do MGI revela a importância de uma avaliação contínua de suas funções e contribuições. Desde sua criação, houve um incentivo para que as áreas finalísticas do ministério identificassem de que forma a APSD poderia contribuir para suas entregas, seja por meio da rede sistêmica da qual faz parte, seja pelo uso de seus conhecimentos técnicos sobre diversidade. Esse movimento inicial refletiu uma tentativa de integrar as competências da assessoria de maneira estratégica, promovendo a colaboração entre as diferentes unidades do ministério.

No entanto, conforme apontado na entrevista, a necessidade de revisitar e reavaliar o papel da APSD torna-se evidente para maximizar seu potencial. Um processo de avaliação abrangente poderia não apenas clarificar a sua atuação, mas também gerar *insights* sobre seu impacto nas ações de diversidade, fortalecendo sua contribuição para o cumprimento das metas institucionais e garantindo que a APSD continue a ser um ator relevante na formulação de políticas inclusivas.

4.5.4 Catalisação do seu potencial

Considerando o potencial da APSD de atuação como órgão consultivo no letramento do público interno, houve a percepção de que a unidade pode ser mais demandada pelas próprias áreas internas da Pasta, pois há espaço para um olhar técnico dos integrantes da equipe com vistas a evitar o uso de linguagem não adequada ou até projetos que possam ter algum viés discriminatório:

Eu acho que a gente poderia ser mais acionado pelas partes do MGI. Existem, acho que, muita coisa acontecendo que nós poderíamos estar ali para opinar ou para sugerir algum cuidado com as questões de letramento, por exemplo, determinar que linguagem está sendo machista, misógina, a gente tem condições de fazer isso. De olhar um texto, de olhar um discurso um projeto, como é que ele está acontecendo, se ele tem um olhar misógino ou não, se ele é discriminatório ou não (Entrevista 2).

A catalisação do potencial da APSD como órgão consultivo dentro do MGI aponta para a necessidade de uma maior integração da unidade com as demais áreas da Pasta e pode-se configurar como consequência da proposição de revisitação do papel da unidade. A percepção de que a APSD poderia ser mais acionada sugere que há um campo amplo para a ampliação de sua atuação, especialmente no que se refere ao letramento do público interno sobre questões de diversidade e uso de linguagem adequada. Demonstra-se que a equipe da APSD possui a *expertise* necessária para realizar uma análise técnica de discursos, textos e projetos, identificando possíveis vieses discriminatórios ou inadequações, como linguagem machista ou misógina.

Esse tipo de intervenção preventiva pode ser fundamental para garantir que as iniciativas do ministério estejam alinhadas com os princípios de igualdade e inclusão, contribuindo para evitar erros que possam reforçar preconceitos. Dessa forma, ao ser mais demandada, a APSD não só ampliaria sua contribuição, como também fortaleceria seu papel como guardiã dos valores de respeito à diversidade e equidade dentro do MGI.

4.5.5 Demandar as áreas finalísticas

Destacou-se que a própria assessoria poderia ampliar o potencial de atuação demandando diretamente às unidades:

Assim como a assessoria de comunicação, assessoria internacional, assessoria parlamentar, ela é uma assessoria transversal que pode demandar todas as unidades, então assim, a Ministra fala assim: demanda, pede, chama, cobra das pessoas, né? (Entrevista 4).

A possibilidade de a APSD ampliar seu potencial de atuação através de uma postura mais proativa também poderia ser um efeito da revisitação do seu papel, demandando diretamente às áreas finalísticas do MGI, foi ressaltada como uma estratégia viável para fortalecer sua presença no ministério. Assim como outras

assessorias transversais, como a de comunicação, internacional e parlamentar, a APSD tem a capacidade de interagir com todas as unidades e, ao adotar uma postura mais direcionada, poderia influenciar e induzir ações mais alinhadas com suas diretrizes de participação social e diversidade.

A entrevistada destacou que essa diretriz parte da própria autoridade titular do MGI, sugerindo que a APSD cobre, solicite e articule diretamente com as demais áreas. Tal postura proativa pode não apenas aumentar a visibilidade da APSD dentro do órgão, mas também garantir que seus conhecimentos técnicos sejam plenamente utilizados nas iniciativas que envolvem diversidade, equidade e participação social, promovendo uma maior integração das temáticas de inclusão nas atividades e entregas do MGI.

Conforme visto nos efeitos percebidos pelos entrevistados, nota-se que a APSD já vem mobilizando suas capacidades de forma articulada e catalisadora de iniciativas voltadas para a promoção da diversidade dentro e fora do MGI. No entanto, há espaço para algumas oportunidades de fortalecimento da unidade, como a ampliação da sua força de trabalho, a institucionalização de mecanismos de participação interna e o encorajamento de uma atuação proativa na indução de ações voltadas à promoção da equidade de gênero e étnico-racial para que efetivamente adentrem a agenda organizacional.

4.6 Quadro resumo das capacidades estatais mobilizadas pela APSD do MGI

Como visto, as capacidades estatais, tanto técnico-administrativas quanto político-relacionais pela APSD do MGI, demonstraram ser cruciais para garantir que recursos, *expertise* e instrumentos políticos sejam mobilizados de maneira eficiente, permitindo que as ações governamentais tenham impacto real na promoção de direitos e na redução de desigualdades. O quadro abaixo apresenta os principais achados desta pesquisa no que se refere à observação da mobilização de capacidades estatais da APSD do MGI na consecução de sua competência regimental de assessorar direta e imediatamente a autoridade titular da Pasta na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção da participação social e da igualdade de gênero, étnica e racial:

Quadro 19: Capacidades Estatais Técnico-administrativas e Político-Relacionais

	Variáveis	Observações
Capacidades técnico-administrativas	Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis	Integrantes dotados de competência técnica e profissionalismo adequados às demandas da unidade.
		Fortalecimento de cargos e recursos financeiros disponíveis para consecução das ações voltadas à promoção da igualdade social.
		Utilização de ferramentas tecnológicas disponíveis que facilitam a produtividade e coordenação das ações da unidade.
	Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais	Rede sistêmica com potencial de coordenação entre si de políticas sob a supervisão da Secretaria-Geral da Presidência da República para formulação de políticas afirmativas
	Estratégias de monitoramento e avaliação das ações	Formulação do Plano de Trabalho em Eixos estratégicos mapeados a partir das demandas recebidas e desdobrados em ações registradas em planilha de gestão
Capacidades político-relacionais	Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo	Articulação com atores do Poder Legislativo em pautas aderentes à promoção da igualdade, como o PL de cotas no serviço público, aprovado pelo Senado Federal, fruto de intensa articulação na construção de diálogos e consensos mínimos
	Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios	Participação social mediada pela Secretaria-Geral da Presidência em plataformas colaborativas e cadernos de respostas
		Atuação direta com movimentos sociais em fóruns no Programa Imóvel da Gente da SPU para decisão e destinação de imóveis da União

	Articulação com os órgãos de controle interno e externo	Interação pontual e sob demanda com órgãos de controle interno e externo
		Atuação relevante como instância de controle interno do MGI no fortalecimento da integridade e respeito à diversidade

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arranjo institucional definido a partir de uma nova orientação política, no início do ano de 2023, foi preponderante para viabilizar a mobilização do aparato estatal na reconfiguração da participação social e escuta ativa dos movimentos sociais representantes de grupos minorizados. A instituição das ASPADs, pulverizadas nas diversas Pastas temáticas do Governo Federal, reflete um esforço significativo para o avanço das políticas de igualdade de gênero, étnica e racial para consolidação da democracia.

Em que pese os inúmeros desafios de operação que essas unidades enfrentam como a limitação de recursos humanos, a falta de apoio institucional e resistência burocrática, a instituição das ASPADs demonstra ser fator chave do fortalecimento da capacidade estatal para a construção conjunta de políticas reparadoras, com vistas a minimizar os contrastes evidenciados nas desigualdades das condições de vida das populações vulnerabilizadas. No entanto, a efetividade das ASPADs está intrinsecamente condicionada à mobilização de capacidades estatais dentro do arranjo institucional ao qual estão inseridas.

Com relação à trajetória da APSD do MGI, ao longo do seu primeiro ano de funcionamento, evidenciou-se um esforço relevante na construção da sua própria capacidade técnico-administrativa e político-relacional, dentro do que a realidade institucional pode oferecer. A mobilização de recursos humanos qualificados demonstrou ser essencial para a profissionalização das ações da unidade, e as medidas adotadas até o momento refletem uma resposta às necessidades imediatas e a um potencial estratégico para o fortalecimento futuro.

Sobre a mobilização de recursos financeiros e tecnológicos, destaca-se que, em que pese a unidade não dispor diretamente de dotação orçamentária, há evidências do patrocínio da alta gestão pelas temáticas da participação social e diversidade, haja vista o custeio da Pasta para as ações da assessoria.

O fortalecimento da unidade denota o direcionamento de uma agenda ativa de redução de desigualdades com foco nas populações vulnerabilizadas por

parte do MGI. Ao incrementar e disponibilizar cargos comissionados da estrutura organizacional, consolida-se o compromisso de valorização e retenção dos atores que compõem a força de trabalho da APSD, que demonstrou ser fator chave das entregas da unidade. No entanto, cabe observar que a dependência de arranjos temporários como a requisição de servidores e a necessidade do condicionamento da permanência dos membros da equipe à disponibilidade orçamentária de reembolso financeiro mensal pelo MGI pode representar um risco e requer atenção contínua da viabilização de reserva financeira para essa demanda.

A lógica de operação da APSD demonstra o profissionalismo do seu corpo técnico e contribui para a boa governança, haja vista a publicização das atividades elencadas pela unidade em seus respectivos eixos. Além disso, a unidade declara orientar suas ações na construção de um ambiente de trabalho baseado na tolerância, respeito e dignidade de todas as pessoas, o que potencializa o fortalecimento da cultura da diversidade e inclusão tanto no âmbito interno quanto externo ao MGI.

A construção de uma atuação ancorada nos valores da diversidade contribui para a sensibilização do aparato estatal na tão almejada erradicação do assédio e discriminação no ambiente laboral. Entretanto, a implementação da agenda de diversidade e inclusão frequentemente encontra resistência dentro dos próprios órgãos governamentais. Essa resistência pode se manifestar de diversas formas, como na dificuldade em integrar as pautas de diversidade nas atividades finalísticas das unidades, e requer um trabalho constante de conscientização e sensibilização do corpo burocrático.

O conservadorismo e a polarização política também se configuram como obstáculos para a implementação de pautas relacionadas à diversidade de gênero, raça e etnia. Essa dinâmica reflete um contexto político-institucional ainda marcado pelos desafios apontados por Gomide, Silva, Leopoldi (2023), no qual o conservadorismo se reafirma como barreira contra os avanços sociais. Nesse cenário, a APSD precisa reforçar sua atuação estratégica e resiliente, utilizando mecanismos adequados de articulação e gestão de conflitos para enfrentar resistências e promover mudanças culturais dentro e fora do ambiente organizacional.

A natureza transversal das políticas de diversidade exige um esforço significativo de coordenação entre diferentes órgãos e níveis de governo. As ASPADs, frequentemente, precisam articular ações com outras unidades que podem ter capacidades, estruturas e prioridades diferentes, o que pode dificultar a comunicação, a construção de consensos e a implementação de ações conjuntas. No caso da APSD, do MGI, relatou-se a dificuldade em garantir a participação e a tomada de decisão de contrapartes em outros órgãos durante o desenvolvimento de políticas.

O fracionamento das temáticas de diversidade emerge como um dos principais desafios na coordenação interinstitucional, já que a formulação de políticas públicas para diferentes grupos requer uma atuação conjunta na construção de consensos mínimos entre os diversos atores envolvidos. O entrelaçamento das desigualdades de gênero, raça e etnia, enfrentando a interseccionalidade, exige competências baseadas na articulação sinérgica, pois a efetividade dessas políticas depende da capacidade de coordenação e integração entre órgãos governamentais para atender de maneira transversal as demandas de uma sociedade marcada por desigualdades profundamente enraizadas.

Por outro lado, a atuação da APSD no MGI, ao longo do ano de 2023, já demonstra alguns efeitos perceptíveis, sobretudo pela sua influência direta na agenda ministerial e o posicionamento estratégico que ocupa. Seu papel transversal possibilita que os temas de igualdade social e representatividade sejam incorporados de maneira sinérgica nas ações ministeriais. Esse posicionamento reflete o direcionamento de uma estrutura de governança que alinha a ação estatal com as demandas contemporâneas por equidade e inclusão. Além disso, a influência da APSD de pautar a agenda ministerial, a adoção de práticas inclusivas, como a incorporação do uso da linguagem neutra em atos emanados pela Pasta e a conscientização do corpo funcional sobre a representatividade de grupos minoritários nas agendas, reforça seu papel de comprometimento com a diversidade.

Embora a APSD do MGI já tenha demonstrado uma atuação significativa na promoção da diversidade e inclusão, ainda há espaço para o fortalecimento da sua efetividade. A instituição do Comitê de Gênero, Raça e Diversidade, instrumento

mobilizado por diversas ASPADs, pode legitimar ações voltadas à promoção da diversidade no âmbito interno da Pasta, além ser fator potencial para a instalação sólida de capacidades estatais voltadas à institucionalização da temática da diversidade no cotidiano governamental. Capacidades para a promoção da diversidade incluem o desenvolvimento de uma estrutura técnica capacitada para identificar e enfrentar práticas discriminatórias, a criação de programas de formação contínua sobre temas de gênero, raça, etnia e diversidade, assim como a implementação de políticas de seleção de pessoal que valorizem a pluralidade no corpo de servidores, entre outras.

Ademais, para viabilizar a criação de capacidades estatais para a diversidade, torna-se fundamental estabelecer sistemas de coleta e análise de dados que permitam monitorar e avaliar o progresso das iniciativas de diversidade, além de incentivar práticas de gestão inclusivas que assegurem a participação ativa de grupos diversos na tomada de decisões. Essas capacidades não apenas consolidam a diversidade como valor organizacional, mas podem promover a sustentabilidade de ações que impactem positivamente o ambiente governamental a longo prazo.

O aumento da sua força de trabalho pode potencializar as entregas da unidade. Além disso, a revisitação do papel da APSD dentro do MGI e a adoção de uma postura mais proativa da unidade pode gerar *insights* relevantes para a inclusão da camada da diversidade nas políticas emanadas pelo MGI. Fortalecendo a atuação estratégica da APSD, aponta-se para a mobilização de capacidades para a promoção da participação social e diversidade visando a construção de um legado duradouro, independentemente de mudanças políticas ou administrativas.

Cumprir destacar que o modelo analítico de capacidades estatais para a promoção de políticas públicas proposto por Gomide e Pires (2014; 2016) demonstra ser relevante para a identificação das variáveis observáveis que compõem as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, as quais giram em torno do arranjo institucional que dotam o Estado de capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas. Entretanto, para cumprir com o objetivo deste estudo de avaliar capacidades estatais de uma unidade organizacional voltada para a

promoção da participação social e igualdade de gênero, étnica e racial no âmbito da MGI, evidencia-se a necessidade de uma adaptação metodológica, uma vez que a análise dessas capacidades estatais não garante a sua institucionalização de maneira duradoura na estrutura organizacional, haja vista a dependência de um arranjo institucional que seja voltado ao fortalecimento da participação social e diversidade no seu cerne de atuação.

Dessa forma, faz-se necessário pensar em estratégias de instalação permanente de capacidades estatais que demonstrem resiliência sob outros contextos político-institucionais. Pensar em capacidades para a promoção da participação social e diversidade requer o desenvolvimento de competências específicas que adentrem o repertório organizacional e que não dependam de indivíduos específicos para sua contínua operação.

Uma agenda futura de pesquisa das capacidades estatais da APSD do MGI será útil para investigar o avanço dos mecanismos de coordenação interinstitucional no atendimento das demandas dos atores sociais nas etapas de formulação, monitoramento e execução das políticas públicas. Além disso, será interessante explorar estratégias para averiguar como se dará o cenário de força de trabalho da unidade para catalisação do seu potencial e promoção uma postura proativa na disseminação da cultura de diversidade no âmbito interno e externo ao MGI.

A configuração do arranjo institucional da APSD do MGI, no seu primeiro ano de funcionamento, demonstra haver proporcionado, na medida do possível, as condições adequadas para o direcionamento da unidade em mobilizar os recursos e instrumentos disponíveis de forma a fomentar uma cultura de diversidade e inclusão que permeia as práticas institucionais. A construção de uma cultura que valoriza a equidade e a justiça social é, em última instância, a chave para um desenvolvimento verdadeiramente sustentável e inclusivo, em que o Estado se torna um agente ativo na promoção de uma sociedade mais justa e plural.

REFERÊNCIAS

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. **Understanding policy dismantling: An analytical framework. Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects**, p. 30-51, 2012.

BIAGGIONI, Letícia; MADEIRA, Zelma. O futuro da Lei de Cotas no serviço público brasileiro. MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Nexo Jornal**. 2024. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/futuro-da-lei-de-cotas-no-servico-publico>. Consultado em agosto de 2024.

BIERRENCBACH, Ana Luiza. 2024. **Como a desigualdade racial se mostrou nos recortes por idade, sexo, região e renda na pandemia de covid-19 em 2020?** <https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2022/5-pontos-sobre-desigualdades-raciais-e-os-impactos-da-pandemia>. Consultado em julho de 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Consultado em julho de 2024.

_____. **Pró-equidade de gênero e raça: Rompendo fronteiras no mundo do trabalho**. 2016.

_____. **Guia Referencial para Concursos Públicos: promoção do ethos público, realidade brasileira, inclusão, diversidade e direitos humanos**. Brasília: Enap; MGI, 2023.

_____. **Decreto n. 11.345, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. 2023.

CAPANO, G.; HOWLETT, C.; RAMESH, M. **Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities**. In: CAPANO, G.; HOWLETT, C.;

RAMESH, M. (ed.) *Varieties of governance: Dynamics, Strategies, Capacities*. New York: Palgrave Macmillan, 2015, 265 p.

CARNEIRO, Sueli. **Mulheres em movimento**. Estudos avançados, v. 17, p. 117-133, 2003.

_____. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil** / Sueli Carneiro— São Paulo : Selo Negro, 2011. — (Consciência em debate/coordenadora Vera Lúcia Benedito)

_____. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em <https://repositorio.usp.br/item/001465832>. Acesso em: 25 jun. 2024.

CENTENO, Miguel; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah; MISTREE, Dinsha. **States in the Developing World** (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2016.

_____. **Panorama social da América Latina 2016**. Santiago: CEPAL, 2017.

Comissão de Transição Governamental. **Relatório do Conselho de Participação Social**. Produto 2. Relatório Final. Brasília, 2022.

Comissão de Transição Governamental. Gabinete de Transição Governamental. **Relatório Final**. Brasília, 2022.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. 2013.

CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Revista estudos feministas, v. 10, p. 171-188, 2002.

_____. **Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics**. In: Feminist legal theories. Routledge, 2013. p. 23-51.

CORTESE, Tatiana; SOTTO, Débora; NERY, Marcelo; HERNANDEZ-ARRIAGADA, Carlos; LOPES, Roseli. **Desigualdade de gênero na pandemia: ODS 5 no cenário pós-covid-19. Revista simetria do Tribunal de Contas do município de São Paulo**, 1(9), 193–212. 2022. Disponível em <https://doi.org/10.61681/revistasimetria.v1i9.118>. Acesso em agosto de 2024.

CICONELLO, Alexandre. **Políticas Públicas de Direitos Humanos**. In: Delgado, Ana Luiza Menezes (org.) *Gestão de políticas públicas de direitos humanos: coletânea*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2551>. Acesso em agosto de 2024.

DELGADO, Ana Luiza de Menezes; GATTO, Carmen Isabel; REIS, Maria Stela; ALVES, Pedro Assumpção. **Gestão de políticas públicas de direitos humanos: coletânea**. Enap. 2016.

EVANS, P. B. **The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change**. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Eds.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton University Press, 1992.

_____. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

FERES JÚNIOR, João, CAMPOS, Luiz Augusto, DAFLON, Veronica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa: conceito, história e debates [online]**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. **Sociedade e política collection**. ISBN: 978-65-990364-7-7. Disponível em <https://doi.org/10.7476/9786599036477>. Acesso em agosto de 2024.

GELEDES - Instituto da Mulher Negra. **Guia de enfrentamento do racismo institucional**. 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI**. 2012. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>

_____. **Capacidades Estatais e Democracia: A abordagem dos arranjos Institucionais para análise de políticas públicas.** In: Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento, Texto para Discussão, No. 1940, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. p. 15-28. Brasília. Disponível em <https://hdl.handle.net/10419/121578>.

_____. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais.** Revista de sociologia e política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em julho de 2024.

_____. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas.** 2018. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966>. Acesso em agosto de 2024.

_____. **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões.** IPEA. 2021.

GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André. **Capacidades estatais: avanços e tendências.** 2024. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875>. Acesso em agosto de 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões.** 2023. p. 13-42. In. Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). Brasília, DF: Ipea. 2023.

GONZÁLEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, Anpocs, p. 223- 244, 1984.

IBGE. **Conceitos e métodos - Metadados**. Disponível em: <<https://metadados.ibge.gov.br/consulta/estatisticos/temas/194>>. Acesso em agosto de 2024.

_____. **Censo demográfico 2022: identificação étnico-racial da população, por sexo e idade: resultados do universo**. 2023. Rio de Janeiro.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira**. 2023. IBGE.

IPEA. **ODS 5 - Igualdade de Gênero - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2024.

JACCOUD, Luciana B. de. **O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial**. In: Theodoro, Mário *et al.* As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

JACCOUD, Luciana B. de; BEGHIN, Nathalie. **Um balanço da intervenção pública no enfrentamento das desigualdades raciais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2002.

JACCOUD, Luciana; SILVA, Adailton; WALDEMIR, Rosa; LUIZ, Cristina. **Entre o racismo e a desigualdade: da constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008)**. In: Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. IPEA. 2022.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. **Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil**. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlo. **A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil**. In: CLAD, 2012, Cartagena. Congresso Internacional Clad, 17. Uruguay: CLAD, 2012. v. 1. p. 1.

MANN, Michael. **A theory of the Modern State. The sources of social power: The Rise of Classes and Nation-States**, 1760-1914, v. 2. Cambridge: Cambridge Press, 1993.

MELLO, Janine. **Condicionantes institucionais do desmonte e da resiliência de políticas públicas no Brasil**. In: Gomide, Alexandre de Ávila *et al.* Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). IPEA. 2023.

MENDES, Rafael Pereira da Silva. **"Desigualdade social no Brasil"**; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/desigualdade-social-no-brasil.htm>. Acesso em setembro de 2024.

MENEZES, Pedro. **Raça e Etnia. Diferença**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.diferenca.com/raça-e-etnia/>. Acesso em agosto de 2024.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. **PORTARIA Nº 1.878, DE 28 DE ABRIL DE 2023**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-/mgi-n-1.878-de-28-de-abril-de-2023-480201027>>. Acesso em julho de 2024.

_____. **Organograma. 2024**. Disponível em <https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em julho de 2024.

_____. **Pró-Integridade. Programa de Integridade do Ministério da Gestão**. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/pro-integridade>. Acesso em julho de 2024.

MUNANGA, Kabengele. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. Programa de educação sobre o negro na sociedade brasileira, 2004.

_____. **O mundo e a diversidade: questões em debate**. Estudos Avançados, v. 36, n. 105, p. 117-129, 2022.

OXFAM. **Desigualdade Social: um panorama completo da realidade mundial.** 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/desigualdade-social-um-panorama-completo-da-realidade-mundial/>. Acesso em agosto de 2024.

PELLANDA, Osiris Vargas; SOUZA, Juliana Bezerra. **A implementação do sistema de participação social no Ministério da Cultura: desafios e oportunidades.** In: Revista do Serviço Público (RSP). Escola Nacional de Administração Pública. Brasília. vol. 75. p. 150–168. 2024. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/495/594>. Acesso em agosto de 2024.

PETERS, Guy. Prefácio. **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República – Brasília. Casa Civil da Presidência da República, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Organizador. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

OFFE, C., 2009. **Governance: an ‘empty signifier’? Constellations**, 16, pp.550-562. DOI: 10.1007/978-3-531-91066-6_3 Palermo, V., 2000. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados, 43(3), pp.521-557. DOI: 10.1590/s0011-52582000000300004.

PNUD. **Relatório especial 2023. 25 anos: Desenvolvimento Humano no Brasil. Construir caminhos, pactuando novos horizontes.** 2024.

REZENDE, Milka. **Ações afirmativas.** Mundo Educação. Disponível em <https://mundoeducacao.uol.com.br/sociologia/acoes-afirmativas.htm>. 2024. Acesso em agosto de 2024.

SANTOS, Diego; PALOMARES, Nathália; NORMANDO, David; QUINTÃO, Cátia. **Raça versus etnia: diferenciar para melhor aplicar.** Dental Press Journal of Orthodontics, v. 15, p. 121-124, 2010.

SCOTT. Joan. **Gênero: Uma categoria útil de análise histórica.** Educação e Realidade. 1995.

SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich. **Bringing the state back**. In: strategies of analysis in current research. Nova York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SKOCPOL, Theda. FINEGOLD. **State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal**, *Political Science Quarterly*, Volume 97, Issue 2, Summer 1982, Pages 255–278, Disponível em <https://doi.org/10.2307/2149478>. Acesso em julho de 2024.

SILVA, Frederico A. Barbosa; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil**. Cadernos da Reforma Administrativa. Fonacate. Caderno 12. 2020.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação?**. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017. DOI: 10.5216/sec.v20i1.50857.

_____. **Possibilities and limits of social participation and diversity advisory services in the design of the institutional architecture of the federal government**. SciELO Preprints, 2023. DOI:10.1590/SciELOPreprints.6766.

_____. **Criação e desafios de funcionamentos das Assessorias de Participação Social e Diversidade no Governo Federal em 2023**. 2024.

SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. *Revista de administração pública*, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

_____. **Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração**. In. GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André. Capacidades estatais: avanços e tendências. 2024.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. **Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas**. In: Implementação de políticas e atuação de

gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades. p. 45-71, 2020.

TOKARSKI, Carolina Pereira; MATIAS, Krislane de Andrade; PINHEIRO, Luana Simões; CORREA, Ranna Mirthes Sousa. **De Política Pública à ideologia de gênero: o processo de (des)institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020.** 2023. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11863>. Acesso em julho de 2024.

WERNECK, Jurema. **Racismo institucional: uma abordagem conceitual.** São Paulo: Instituto da Mulher Negra. Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2013.

WU, Xun; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. **Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities.** *Policy and society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

ANEXO I

ROTEIRO ENTREVISTAS APSD

A pesquisa “Capacidades estatais para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial: Uma análise da atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos” tem por objetivo identificar em que medida a Assessoria de Participação Social e Diversidade mobilizou as capacidades estatais para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial ao longo do ano de 2023. Eu, Samanta Bravim Eurich, estudante do mestrado em Governança e Desenvolvimento na ENAP, realizarei a presente entrevista. Peço sua autorização para a gravação da conversa, com o intuito de permitir a sistematização do trabalho. Lembro que sua participação é voluntária e que, em hipótese alguma, as pessoas entrevistadas serão identificadas na publicação de resultados do estudo, como consta no termo de consentimento previamente encaminhado.

PRIMEIRA PARTE: GOVERNANÇA PÚBLICA E CAPACIDADES ESTATAIS

Qual sua área de atuação, cargo e tempo de atuação na Assessoria de Participação Social e Diversidade/MGI?

Como se deu a sua chegada na APSD/MGI?

Como se deu o processo de estruturação dos recursos humanos da APSD durante o ano de 2023?

Como a APSD está estruturada a partir dos recursos tecnológicos?

Em relação aos recursos financeiros, qual foi o alcance da APSD ao longo desse primeiro ano de estruturação?

Quais instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais a APSD lança mão para se relacionar com os demais atores do Governo Federal?

Quais são as estratégias de monitoramento e avaliação das ações da APSD ao longo do ano de 2023?

Quais mecanismos de interação que a APSD utiliza para se relacionar com os demais atores do sistema político representativo (outros Poderes)?

Há canais institucionalizados de participação da sociedade são utilizados nos processos decisórios da APSD? Quais?

A APSD tem algum tipo de articulação com os órgãos de controle interno e externo? Se sim, como se dá esse tipo de interação?

Na sua opinião, há algum ator relevante que possa contribuir para a presente pesquisa que participou ativamente no processo de estruturação da APSD e que poderia ser entrevistado(a) para essa pesquisa?

SEGUNDA PARTE: Ações para promoção da igualdade de gênero, étnica e racial

Como você descreveria as principais atividades e iniciativas da APSD em relação à promoção da igualdade de gênero, étnica e racial?

Quais são os principais desafios enfrentados pela APSD ao tentar mobilizar as capacidades estatais para promover a igualdade de gênero, étnica e racial?

Em que medida a APSD tem conseguido influenciar as políticas e práticas do MGI no que diz respeito à igualdade de gênero, étnica e racial?

Como você avalia o impacto das ações da APSD na promoção da igualdade de gênero, étnica e racial dentro do contexto do MGI?

Quais são os recursos disponíveis para a APSD realizar suas atividades e programas relacionados à igualdade de gênero, étnica e racial?

Como a APSD colabora com outras áreas do MGI e com outras entidades governamentais ou da sociedade civil para promover a igualdade de gênero, étnica e racial?

Existem indicadores ou métricas específicas utilizadas pela APSD para monitorar o progresso em relação à promoção da igualdade de gênero, étnica e racial? Se sim, quais são eles?

Como a APSD lida com possíveis resistências ou oposições internas ou externas às suas iniciativas de promoção da igualdade de gênero, étnica e racial?

Com base em sua experiência e perspectiva, quais seriam as recomendações para fortalecer o papel da APSD na promoção da igualdade de gênero, étnica e racial no âmbito do MGI?

Existe algum feedback que você gostaria de fornecer sobre a atuação da Assessoria na promoção da igualdade de gênero, étnica e racial?

Há algo mais que você gostaria de acrescentar sobre esse tópico ou sobre sua experiência na Assessoria?

ANEXO II

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tenho a honra de convidá-la(o) a participar de entrevista sobre a atuação da Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos ao longo do ano de 2023.

O objetivo é obter informações sobre o processo de mobilização das capacidades estatais da Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial.

Caso aceite participar, solicito a assinatura do presente termo. Caso possua qualquer dúvida sobre o trabalho, coloco à disposição o mesmo e-mail de contato e o tel (61) 98424-9663.

Informações importantes:

Ø O áudio da entrevista será gravado apenas para fins de facilitar a transcrição das informações de forma mais fidedigna possível, sem divulgação ou qualquer uso do material fora deste trabalho.

Ø Não haverá riscos ou problemas decorrentes das informações colhidas em função do seu mau uso. Poderão existir riscos apenas de caráter institucional relativos à descrição do funcionamento ou de fatos intrínsecos à instituição pesquisada. No entanto, caso assim opte o entrevistado, não serão identificados nomes, locais ou a instituição para fins de preservação da privacidade e da segurança organizacional, bem como para mitigar quaisquer problemas que possam decorrer do presente trabalho.

Ø As entrevistas serão realizadas por videoconferência ou presencialmente, da forma como o entrevistado optar.

Ø A(o) entrevistada(o) não necessitará responder a perguntas que possam trazer quaisquer constrangimentos e poderá também, a qualquer tempo, retirar seu consentimento para o uso das informações fornecidas no presente trabalho.

Ø As informações obtidas ficarão armazenadas junto ao responsável pelo presente trabalho, podendo ser divulgadas exclusivamente para fins acadêmicos.

Ø Por fim, é importante esclarecer que as informações consolidadas no presente trabalho poderão fomentar a melhoria dos processos de mobilização das capacidades estatais para a promoção da igualdade de gênero, étnica e racial, e que a(o) entrevistada(o) e sua instituição terão reconhecidas sua participação e contribuição.

Declaro que concordo com a minha participação no presente trabalho.

Nome completo da(o) entrevistada(o)

Samanta Bravim Eurich - Responsável pelo presente trabalho