



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração
Pública e de Empresas
Brasil

Peinado Gomes, Marcus Vinícius; Aquino Alves, Mário
Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na
relação entre movimentos sociais e Estado
Revista de Administração Pública - RAP, vol. 51, núm. 3, mayo-junio, 2017, pp. 388-406
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241051210005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado

Marcus Vinícius Peinado Gomes

University of Exeter Business School
Exeter / Reino Unido

Mário Aquino Alves

Fundação Getúlio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo
São Paulo / SP — Brasil

Este artigo tem como objetivo discutir um processo pouco examinado do ponto de vista da administração pública: a criação de um Ministério. Por meio da narrativa da criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em março de 2003, são discutidos os percalços para sua criação e suas implicações para as políticas públicas. Assim, o artigo se debruça sobre as razões para a criação de Ministério como resultado de acomodações das tensões sociais para além das coalizões políticas, impactando o desenho das políticas públicas. A partir de documentos públicos e entrevistas com atores com participação ativa no processo, discute-se como o processo de cooptação permitiu ao governo acalmar algumas tensões sociais que enfrentava. A contribuição transcende a mera descrição do processo de cooptação que resultou na criação da Seppir, mas também mostra o caráter dialógico da cooptação, na medida em que a cooptação é ao mesmo tempo um processo social e um conceito que permite a compreensão de uma mudança institucional gradual, que no caso analisado é o surgimento de um novo *lugar* para a construção das políticas públicas de combate à desigualdade racial.

Palavras-chave: desigualdade racial; políticas públicas; cooptação.

¿Cómo se crea un Ministerio? El proceso de cooptación como mecanismo de distensión en la relación entre los movimientos sociales y del Estado

Este artículo tiene como reto discutir la creación de un Ministerio, un proceso poco examinado desde el punto de vista de la administración pública. A través de la narrativa de la creación de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (Seppir), en marzo de 2003, se discuten los percalces de su creación y sus implicaciones para las políticas públicas. Así, el artículo se centra en las razones de la creación del Ministerio, con el objetivo de disminuir tensiones sociales, no apenas como resultado de coaliciones políticas, que afectan el diseño de las políticas públicas. De los documentos públicos y entrevistas con los actores que participan activamente en el proceso, se analiza cómo el proceso de cooptación permitió al gobierno calmar algunas tensiones sociales que se enfrentaba. No obstante, el cooptador también sufrió transformaciones, la institucionalización de un nuevo lugar para la construcción de las políticas públicas para combatir la desigualdad racial.

Palabras clave: desigualdad racial; políticas públicas; cooptación.

How to create a Ministry: the co-optation process as a distension mechanism in the relationship between social movements and the State

This article discusses a little examined process in Brazilian public administration literature: the creation of a Ministry. The mishaps of the constitution of the Special Secretariat for the Promotion of Racial Equality Policies (Seppir) in March 2003 and its implications for public policy design are discussed through the narrative of its creation. Thus, the article examines the reasons for the creation of this ministry as a result of the accommodation of social tensions beyond political coalitions, which impacted public policy. From public documents and interviews with actors with active participation in the process, this paper discusses how the co-optation process allowed the government to accommodate some social tensions it faced. However, the co-optant also suffered changes with the institutionalization of a new place for the construction of public policies to combat racial inequality.

Keywords: racial inequality; public policies; co-optation.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612154913>

Artigo recebido em 28 set. 2015 e aceito em 20 out. 2016.



1. INTRODUÇÃO

Não é raro encontrar críticas aos governos brasileiros pelo “excessivo” número de ministérios. O senso comum aponta as acomodações político-partidárias, a ineficiência da gestão pública ou a sobreposição de funções ministeriais como motivos para esse número excessivo.

A literatura sobre o tema criação de ministérios é praticamente inexistente no campo da administração pública brasileira. Um raro trabalho que discute o tema é o de Cavalcanti (1985) sobre os ministérios criados pelo primeiro governo civil pós-democratização, na qual o autor, numa perspectiva funcionalista, defende a necessidade do atendimento de critérios técnicos para a criação e a existência de novos ministérios, em especial, aqueles que resultariam do desmembramento de antigos grandes ministérios, como foi o caso da separação entre o Ministério da Educação e o Ministério da Cultura na Nova República. Dessa forma, o autor corrobora a visão de Wahrlich (1984) que, mesmo sem tratar diretamente da criação de ministérios, aponta de forma descritiva as virtudes da reforma administrativa de 1967, ao reagrupar departamentos do governo federal em 16 ministérios, de acordo com os princípios de planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle.

Para a ciência política, a criação de ministérios traz o componente de dependência da resultante dos processos de negociação entre os poderes Executivo e Legislativo dentro de um sistema de presidencialismo de coalizão (Mainwaring, 1993; Figueiredo e Limongi, 1998; Amorim Neto, 2000).

Entretanto, poucos estudos se debruçaram sobre as razões para a criação de uma pasta ministerial, de maneira a refletir sobre seus impactos nas políticas públicas e nas acomodações das tensões sociais para além das coalizões políticas.

Assim, este artigo tem como objetivo discutir esse processo pouco conhecido da administração pública, contando a história da criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em março de 2003, apresentando os percalços para a criação dessa Secretaria com *status* de Ministério e suas implicações para as políticas públicas de combate à desigualdade racial.

Para tanto se utilizaram, como dados, entrevistas com atores importantes desse processo, como líderes de organizações do movimento negro e políticos do Partido dos Trabalhadores envolvidos, além de documentos de domínio público. Obtendo-se assim um olhar privilegiado sobre essa história, permitindo construir uma narrativa de análise sobre os impactos nas políticas públicas.

O artigo analisa a Seppir a partir do *lugar* (Spink, 2000) organizacional que ela possibilita às políticas públicas, bem como destaca o processo de acomodação da tensão social entre movimento negro e Estado brasileiro.

A criação da Seppir pode ser considerada um evento importante já que é a primeira estrutura ministerial criada exclusivamente para promover a igualdade racial, tema sensível na sociedade brasileira. Embora o tema já tivesse sido alvo de políticas públicas, é com a Seppir que o sentido de desigualdade racial nas políticas públicas sofre uma inflexão, atribuindo um caráter transversal ao tema.

A contribuição do artigo reside não apenas em retomar um importante momento na história da luta contra a desigualdade racial, mas por evidenciar que a criação da pasta ministerial pode atender não apenas as negociações político-partidárias, mas acomodar as tensões sociais presentes na sociedade, alterando o campo de negociação das políticas públicas. Para tanto, o artigo retoma o trabalho de Selznick (1966) sobre cooptação, destacando como esse processo pode promover mudanças institucionais por meio da acomodação das tensões sociais, não apenas como acomodações partidárias como a literatura sugere. Por fim, o artigo contribui evidenciando a cooptação como uma estratégia de atuação dos movimentos sociais para a promoção de mudança institucional.

A próxima seção apresenta a discussão teórica sobre *lugar* e a construção de sentidos, e a seção seguinte destina-se à metodologia. Já a quarta seção evidencia a articulação política na criação da Seppir, ao mesmo tempo que destaca a emergência da transversalidade como *lugar* a partir do qual a desigualdade racial pode ser discutida. A quinta parte destaca a tensão latente entre a criação da Secretaria e a cooptação do movimento.

2. O LUGAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Seria estranho para o Ministério da Educação elaborar políticas públicas relacionadas com o agronegócio. Tal estranheza se deve às expectativas criadas sobre o que é uma política pública de educação e o que se espera de um Ministério a elas dedicado. Essas expectativas podem ser entendidas como sentidos e significados atribuídos a esses espaços organizacionais. *Sentido* é direção, orientação, é ele que guia a ação (Spink e Frezza, 1999). Os sujeitos, ao perceberem o sentido nas relações sociais, atribuem, conseqüentemente, significados às coisas e fenômenos.

Por sua vez, *significado* é aquilo que as pessoas socialmente atribuem a determinado fenômeno; é o conteúdo que conferimos a uma ação (Gohn, 2005:31). Sentido e significado constituem uma relação dialética, pois tanto o sentido como o significado são construídos socialmente, na medida em que a um sentido é conferida uma ação; ela é também carregada por um significado. Ao mesmo tempo, o significado de uma ação confere um sentido às próximas ações (Spink e Frezza, 1999), o que torna difícil separar esse processo, sendo muitas vezes considerados sinônimos.

Esse campo de negociação ocorre na esfera pública (Habermas, 1984), o espaço no qual as ideias são examinadas, discutidas e argumentadas. Neste artigo, chamamos esse espaço de *lugar* das políticas públicas. O *lugar* é entendido como uma série de ligações, nas quais os sentidos das relações sociais são construídos, onde há disputas de poder sobre esses sentidos. Assim, *lugar* transcende o espaço delimitado. O *lugar* é o cotidiano, onde nossas relações sofrem os efeitos das macroestruturas e onde também materializamos as microestruturas, que conseqüentemente influenciam as macroestruturas (Spink, 2000; Alves, 2004).

Assim, o *lugar* das políticas públicas corresponde ao espaço de negociações entre organizações, movimentos sociais ou grupos (de *advocacy*) vinculados a uma determinada reivindicação política (Alves, 2004), sendo constituído por práticas discursivas parcialmente conscientes (Spink, 2000).

Este artigo discutirá como a necessidade de acomodação de uma tensão social possibilita uma mudança institucional que culmina com a criação da Seppir, possibilitando um novo espaço organizacional para a elaboração de políticas públicas.

3. METODOLOGIA

As principais fontes de dados desta pesquisa são entrevistas e documentos de domínio público. Essas fontes focam o processo de criação da Seppir, como a lei que a instaura, os discursos do presidente Lula e de sua primeira ministra, Matilde Ribeiro, além de reportagens e documentos ligados à Secretaria e às organizações do Movimento Negro, que avaliam tanto a criação da Secretaria como suas conseqüências para o movimento.

O quadro 1 destaca as 12 entrevistas realizadas entre 2005 e 2008. No que diz respeito aos entrevistados, vale destacar que todos foram pessoas-chave no processo de criação da Seppir, seja enquanto

partidários, seja enquanto militantes e ativistas do Movimento Negro. As entrevistas foram realizadas em um momento de reestruturação da Secretaria, no qual os atores e organizações estavam dispostos a não apenas contar as histórias e recontar as narrativas de sua criação, mas também avaliar e refletir sobre sua estrutura organizacional e consequências para a articulação do Movimento Negro, bem como a efetividade das políticas públicas implementadas. Portanto, trata-se de um momento único para se construir um olhar privilegiado sobre esta história e seus processos, permitindo construir uma narrativa de análise sobre os impactos nas políticas públicas.

QUADRO 1 APRESENTAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Nome	Atuação	Local
Humberto Adami	Advogado, presidente do Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (Iara), criado por ele em 2003, suas ações e debates priorizam a responsabilidade social, ambiental e o racismo com foco na promoção e defesa dos direitos da população afro-brasileira, recentemente vem atuando fortemente na memória da escravidão.	São Paulo
Joes Beasley	Norte-americano, ativista pelos Direitos Humanos, foi membro da Força Aérea Norte-Americana quando iniciou seu ativismo pelos Direitos Humanos dentro da organização. Atualmente trabalha no movimento African Ascension.	São Paulo
Deputado Raul Carrion, Pernambuco e Thiago Thobias	O então deputado estadual do Rio Grande do Sul, pelo PC do B, Raul Carrion foi o principal articulador da Frente Parlamentar Quilombola naquele estado. Pernambuco é um antigo ativista do Movimento Negro; segundo relatos, ele questionou o então deputado federal Paulo Paim a refletir sobre as relações raciais. Thiago Thobias foi assessor do senador Paulo Paim e membro da Educafro, articulou a criação do sistema de cotas nas universidades federais e a aprovação do Estatuto da Desigualdade Racial.	Brasília
Martvs das Chagas	Martvs foi responsável pela Subsecretaria de Planejamento de Políticas (Subplan) da Seppir, durante a gestão de Matilde Ribeiro foi o secretário adjunto e assumiu interinamente a Secretaria em algumas ocasiões. Foi secretário de Combate ao Racismo do PT durante as eleições de 2002, integrando o comitê da campanha; após a eleição de Lula, participou na equipe de transição.	Brasília
Edson Cardoso	Edson é mestre em comunicação pela Universidade de Brasília, foi integrante do Movimento Negro Unificado, quando editou o Jornal do MNU (1989-94). Foi o principal organizador da Marcha Zumbi dos Palmares em 1995 e da Marcha Zumbi +10 em 2005. Após a Marcha de 1995, fundou o jornal Ìrohin, que significa "notícia" na língua africana ioruba.	Brasília
Paulo Paim	Senador da República pelo Estado do Rio Grande do Sul, atuou no Projeto de Lei que criou o Estatuto da Igualdade Racial.	—
Reginaldo Bispo	Foi coordenador do Movimento Negro Unificado (MNU), fundou o movimento em Campinas, participou da emblemática manifestação de 7 de julho de 1978 na escadaria do Teatro Municipal de São Paulo, evento que marca a criação do MNU.	

Continua

Nome	Atuação	Local
Edson Santos	Foi secretário da Seppir, sua militância se inicia nos movimentos sociais urbanos, como o movimento estudantil; também foi presidente do Conselho de Moradores da Cidade de Deus, no Rio de Janeiro. Foi eleito em cinco vezes consecutivas vereador da cidade do Rio de Janeiro. Em 2006 foi eleito deputado federal, o mais votado do PT e o candidato negro mais votado do Brasil. Em fevereiro de 2008 é convidado a assumir o cargo de ministro da Seppir, que ocupa até março de 2010.	São Paulo
Matilde Ribeiro	Atualmente é professora do Instituto de Humanidades e Letras da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira. Foi a primeira ministra da Seppir, ocupando o cargo entre março de 2003 e fevereiro de 2008, quando deixou o cargo pelas pressões sobre o "escândalo dos cartões corporativos". Envolveu-se com a militância do Movimento Feminista e Negro, filiou-se ao PT onde foi integrante da primeira Secretaria de Combate ao Racismo.	São Paulo
Viviane Ferreira	Baiana, graduada em direito, fundou em 2007 a Odun, um empreendimento que trabalha na produção e formação de bens culturais, articulando a questão feminina e raciais. Dirigiu e produziu o filme Dê sua ideia, debata, um documentário sobre as diversas opiniões sobre o africanismo, diáspora negra e classificação racial no Brasil.	São Paulo
Edna Roland	Psicóloga social, é coordenadora da Coordenadoria da Mulher e Igualdade Racial de Guarulhos, é uma das fundadoras da ONG Fala Preta! Organização de Mulheres Negras, em 1997. Foi relatora geral da 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata da ONU em 2001.	Guarulhos
Sueli Carneiro	Filósofa, doutora em educação, é coordenadora executiva do Geledés, Instituto da Mulher Negra, coordenando o Programa de Direitos Humanos. É também uma das fundadoras do Coletivo de Mulheres Negras. Além de conselheira, foi secretária-geral do Conselho de Direitos da Mulher e coordenou o Programa dos Direitos da Mulher em 1998.	São Paulo

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas e os documentos públicos consultados foram analisados segundo a análise crítica do discurso (ACD), cujo objetivo é desvelar as naturalizações e ideologias impregnadas no discurso que reproduzem as relações de poder e que — muitas vezes — estão ocultas aos participantes (Fairclough, 1995; Dijk, 1993; Wodak, 2001).

Os discursos não são definidos como textos em si mesmos, pois, dessa forma, perdemos a compreensão dos processos sociais envolvidos em sua produção, consumo e distribuição. Os discursos são analisados como reflexos de um contexto, são indicadores para se analisar o momento de sua produção, disseminação ou consumo e o que neles está retratado (Titscher et al., 2002; Dijk, 1997).

Se os discursos atribuem sentido à ação social (Hardy, 2001), eles podem também apontar para as mudanças nesses sentidos. Da mesma forma são os documentos de domínio público; uma vez que são também produtos sociais e embebidos em um contexto organizacional, eles podem evidenciar

mudanças institucionais (Spink, 1999). Esse direcionamento permite compreender as leis e os decretos que instituem as políticas públicas, análises de institutos de pesquisa e documentos do movimento negro como institucionalização das práticas cotidianas, podendo apontar para as mudanças de sentido da desigualdade racial e, portanto, o *lugar* estabelecido pela Seppir.

4. A CRIAÇÃO DA SEPPIR E A EMERGÊNCIA DA TRANSVERSALIDADE

As eleições para presidente da República ocorreram em 2002. Em segundo turno, Lula foi eleito com 61,28% dos votos válidos.¹ Um dos pontos que marcaram a campanha do PT foi a questão racial. Matilde Ribeiro — que viria a ser a primeira ministra da Seppir — e Martvs das Chagas — à época secretário de Combate ao Racismo do partido — participaram da coordenação da campanha, inserindo esse tema na propaganda política e no programa de governo. Para elaborar o conteúdo da questão racial do programa de campanha do candidato Lula, o PT realizou várias oficinas pelo país, reunindo a militância do partido para debater a questão. O resultado foi a elaboração do programa “Brasil sem Racismo”. Matilde destacou a realização desses seminários:

As quatro candidaturas do Lula para presidente fizeram com que o movimento negro traduzisse a demanda histórica pra uma linguagem de programa de governo e, na última versão, o programa chamou “Brasil sem Racismo” e..., nós fizemos uma espécie de enquete nacional através de cinco seminários é..., um em cada região do país, em que a militância petista ou próxima, parou pra olhar a agenda toda e dizer... não, vou por aqui...

Martvs corrobora a importância dessa articulação:

[...] E na campanha, nesse diálogo que a gente fazia com o publicitário Duda Mendonça, a direção do partido, nós criamos uma marca — que tinha um menino branco abraçando a estrela. E nós criamos uma marca também que é um menino negro que também abraçava a estrela. E foi um sucesso, muito legal, que ele acabou virando uma mascote da campanha.

A Secretaria de Combate ao Racismo do PT articulou as bases do partido para apresentar um programa com as visões da militância sobre a questão racial para integrar a campanha. Essa presença marcante na coordenação da campanha abre espaço para ambos participarem da equipe de transição² de governo.

Com a questão racial inserida na campanha e a presença dos dois articuladores do programa “Brasil sem Racismo” na equipe de transição, iniciam-se as negociações dentro dessa equipe para a criação de um órgão de promoção da igualdade racial que tenha uma identidade própria, distinta daqueles órgãos anteriormente criados no Ministério da Justiça.

¹ Dados disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), porcentagem de votos válidos aproximados. Disponível em: <www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2002/result_blank.htm>. Acesso em: 23 jul. 2008.

² A equipe era composta por 51 pessoas, coordenadas por Antonio Palocci, coordenador da campanha presidencial e futuro ministro da Fazenda.

Segundo Matilde e Martvs, essa não foi uma negociação fácil. Apesar do momento consideravelmente conturbado, esperava-se o anúncio da criação da Seppir no mesmo dia do anúncio da composição do primeiro escalão do governo, junto com o anúncio da criação das outras duas Secretarias Especiais (Direitos Humanos e da Mulher). Contudo, não foi o que aconteceu, conforme Martvs observa:

[...] Porque a nossa negociação interna na equipe de transição era para que a Seppir fosse anunciada junto com a Secretaria de Mulheres e a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Foram as três secretarias criadas pelo governo. Para nossa surpresa, no dia 23 de dezembro, se não me engano, quando o Presidente anunciou todo o ministério, não estava a Seppir. A Seppir não estava! [...]

O fato de a Seppir ser um órgão que não tem a mesma posição funcional que os demais ministérios cria um mal-estar, e a pressão social para a criação da secretaria aumenta, conforme Matilde expõe:

[...] já estava dentro do ministério tanto a de direitos humanos quanto a da mulher, e a Seppir não foi criada, então se tornou uma tensão muito grande, eu... vindo da transição e o representante da secretaria nacional de combate ao racismo [Martvs] tivemos que literalmente tourear a relação com o movimento negro que perguntava: Cadê? Tanto esforço... E aí? Então nós passamos de..., meu Natal não foi nada bom, meu réveillon não foi nada bom, porque o telefone não parava, as pessoas não paravam de nos procurar numa angústia porque tinha essa expectativa [...].

As articulações continuaram. Segundo Martvs, no dia 26 de dezembro eles já estavam de volta a Brasília, tentando descobrir o motivo pelo qual a Seppir não havia sido criada. Nesse contexto, Martvs e Matilde dialogaram com entidades do movimento negro e prepararam uma grande discussão na tenda Quilombola do Fórum Social Mundial de 2003³ para cobrar do governo a criação da Secretaria. Martvs relata esse processo:

[...] então nós reunimos várias pessoas do país inteiro na tenda quilombola, para o processo e negociação; inclusive no FSM eu estive com o ministro Luiz Dulci,⁴ conversando com o ministro e ministro Zé Dirceu para dar continuidade às negociações [...].

Assim, é definida internamente a criação da Seppir, entre final de janeiro e início de fevereiro. Opta-se por deixar a instituição da Secretaria para uma data simbólica, 21 de março, dia Internacional de Combate à Discriminação. Após a decisão da criação da Seppir, Martvs e Matilde se reuniram com várias organizações do movimento negro para discutir como deveria ser a estrutura desse novo órgão:

³ Realizado em Porto Alegre entre os dias 23 e 28 de fevereiro de 2003.

⁴ Segundo Matilde Ribeiro, o ministro Luiz Dulci, ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência, foi nomeado pelo presidente Lula para negociar a criação da Seppir.

A partir daí nós tivemos reunião com várias organizações do movimento negro, com a Unegro,⁵ com o MNU,⁶ com a Conen,⁷ e com mais duas organizações do movimento social, não me lembro mais o nome..., que inclusive indicaram pessoas para participar da nossa equipe de construção da Seppir.

A Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003,⁸ cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, mesma data em que ocorre a cerimônia de posse de Matilde Ribeiro no cargo de ministra-chefe da Seppir. No dia seguinte, Martvs e Matilde não tinham um lugar físico para iniciar as atividades.

Como Edna Roland destacou, a Seppir assume uma forma transversal, um órgão cujo objetivo é a articulação de políticas públicas entre os outros ministérios, ações do governo e demais entidades federativas. Desse modo, a Seppir tem como objetivo não apenas promover políticas, mas articular nas diversas esferas sociais a criação de políticas para combater a desigualdade racial naquele âmbito específico. O decreto que a institui ratifica, em seu art. 2º:

À Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República [...], na *formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial* [...]. [Brasil, 2003]

O presidente Lula explicita essa ideia em seu discurso na cerimônia de posse: “A criação dessa Secretaria é o começo de um trabalho que precisa dar certo. Um trabalho que tem de ser articulado com o de outros Ministérios. Um trabalho cotidiano, persistente, que estimule, coordene e torne mais eficientes as ações do Governo nessa área” (Lula, 2003).

Martvs detalha a transversalidade da Secretaria:

A nossa missão [Seppir] é essa: assessorar a Presidência da República no sentido de fazer com que toda a Esplanada absorva a temática da igualdade racial. [...] Eu durante muito tempo fiquei preocupado se o que nós estávamos fazendo era a coisa certa quando elaboramos a missão da Seppir. Eu tinha minhas dúvidas. Por um bom tempo eu defendia a tese de que nós deveríamos ser um ministério. Um ministério com condições, recursos, para poder administrar políticas e implementar políticas para a população negra. Mas com o passar do tempo e um conhecimento maior da máquina, eu me convenci de que era uma visão errada. [...] Em a Seppir sendo uma coordenadoria e articulada das políticas, a função, e não só a função, a mudança de mentalidade do ponto de vista de se conceber política pública nesse país, você colocar, qualificar e capacitar servidores públicos para poder assumir políticas de promoção da igualdade racial, nos diversos ministérios, eu não tenho dúvida hoje de que esse é o melhor mecanismo, e que essa é a melhor

⁵ União dos Negros pela Igualdade, criada em 14 de julho de 1988 em Salvador.

⁶ Movimento Negro Unificado.

⁷ Coordenação Nacional das Entidades Negras.

⁸ Transformada em Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003.

definição que a Seppir poderia ter tido. [...] Com a implementação da lei 10.639 é nossa função política fazer com que ela seja implementada. Mas é uma função técnica do Ministério da Educação fazer com que ela saia do papel e chegue nas escolas.

Há, então, um questionamento: se uma estrutura de articulação como essa produzirá resultados, se ela possuirá fôlego e vontade política para que políticas sejam implementadas. Matilde Ribeiro, logo após sair da Seppir, comenta que está refletindo sobre essa característica:

Acho que o formato ideal eu não vou dar nome a ele, é o mais empoderado possível e com mais orçamento possível. Agora eu também embora tenha vivido nesses cinco anos e viva agora do outro lado voltando como pesquisadora, eu tenho muitas críticas a essa lógica existente no Brasil em relação à intersetorialidade, à transversalidade das políticas, acho que muitas vezes acobertam, isso é falta de engenharia para fazer as políticas acontecerem. Mas por outro lado eu também identifico que trabalhar com essas questões no campo dos direitos, trabalhar com a constituição da agenda democrática, não dá para fazer de maneira isolada das áreas tradicionais da política pública; [...] Acho, acho não, tenho certeza que as políticas de igualdade racial para construí-las, elas não podem acontecer isoladas do conjunto das áreas de governo, mas por outro lado elas também não podem acontecer em espaços subordinados a outras áreas de governo, embora a Seppir tenha status de ministro, tenha remissão direta ao presidente da República, mas a negociação com os colegas ministros não se dá no mesmo patamar porque é um órgão de status inferior do ponto de vista pragmático, formal, então isso aí são desafios da administração pública junto com a política.

5. A SEPPIR E O MOVIMENTO NEGRO: COOPTAÇÃO OU AVANÇO

Diante desses dados, é explícita a tensão: a Seppir é fruto do movimento negro ou da militância do PT? Ou, até que ponto podem-se separar os dois? Parece-nos que essa tensão é a ponta do *iceberg* de outro problema: como é compreendida a relação entre Estado e movimento social? Questão pouco estudada para a compreensão das razões para a criação de uma pasta ministerial.

Do ponto de vista da relação entre o Estado e a sociedade civil, pode-se questionar o papel da cooptação como garantidor de sentido das ações. Nesse sentido, Valenzuela e colaboradores (2015) argumentam que a cooptação é um risco para os processos de descentralização e participação popular, colocando em risco os avanços institucionais inerentes a eles. Paralelamente, em nosso caso, as organizações do movimento negro compreendem o governo como um ator opressor que irá tirar sua autonomia e liberdade. De outro lado, o governo observa essas organizações como atores que devem permanecer ao seu lado, desmobilizando os conflitos na sociedade e garantindo seu sucesso eleitoral e a permanência no poder, ao mesmo tempo que formal e informalmente os compromete com a própria organização do Estado.

Conforme apresentado na seção anterior, parece haver um ruído no discurso de ambos os lados, uma contradição em alguns momentos. O governo pressupõe que deve haver uma conversa, mas sem ponderar muito sobre a autonomia do movimento negro. Por sua vez, as organizações do movimento

negro consideram as ações do governo como um possível elemento de cooptação, embora o pressionem por políticas públicas. Outras adotam o quadro institucional e lutam para trabalhar dentro dele.

O conceito 'tradicional' de cooptação é cunhado no início da teoria das organizações, por Selznick (1966). A cooptação está inicialmente ligada à teoria de mobilização de recursos. Nessa teoria, a principal variável são os recursos humanos e financeiros, infraestrutura, oportunidades políticas, entre outros. Portanto, os movimentos sociais só entrariam em cena quando houvesse recursos disponíveis (McCarthy e Zald, 1977; Jenkins, 1983).

A cooptação, para Selznick (1966), ocorre quando uma organização mobiliza seus recursos para o cumprimento de determinado fim. Contudo, ao encontrar obstáculos nesse percurso (*e.g.*, outras organizações com fins conflitantes), mobiliza uma porção desses mesmos recursos para incorporar (absorver) esse obstáculo (*e.g.*, organização) à sua lógica; ambos passam, então, a perseguir o mesmo fim.

Essa definição de cooptação aponta para uma perspectiva que parece ter sido esquecida ao longo do tempo: o "cooptador" também sofre alterações. Essa análise permite compreender a cooptação não apenas como um evento estritamente negativo para os movimentos sociais. Por exemplo, a organização do movimento negro, ao ser absorvida pelo Estado, consegue inserir uma parcela de sua agenda na estrutura do Estado. Seguindo esse raciocínio, Selznick (1966) atribui ao mecanismo de cooptação a grande vantagem da legitimidade: "Esse mecanismo pode ser utilizado quando uma verdadeira partilha de poderes está prevista, mas é especialmente útil quando o seu objeto é a criação de solidariedade pública, a legitimação da representatividade do governo" (Selznick, 1966:260, tradução nossa).

Ao incorporar elementos do movimento, dividindo responsabilidades e poder, cria-se um comprometimento, dificultando as críticas severas, posicionamentos contrários e combativos, limitando sua autonomia, trazendo o extrainstitucional para a institucionalidade.

Porém, o mecanismo de cooptação é um pouco mais complexo. Esse processo que discutimos é chamado de cooptação formal. Contudo, essa divisão de autoridade, evidenciada durante a incorporação de elementos para dentro da organização, envolve um dilema.

A grande vantagem da cooptação reside em incorporar uma resistência, dividindo as fronteiras do poder, ganhando em contrapartida o comprometimento, sem, entretanto, transferir poder substantivo ao ex-opositor. Assim, é necessário garantir que o cooptado não fuja do controle, que, aproveitando de sua posição formal, tome o poder (Selznick, 1996).

Entrando em cena a cooptação informal, que ocorre quando a autoridade formal não admite publicamente que houve concessão de uma parcela do poder em função das pressões que ocorreram, pois "isto poderia minimizar o senso de legitimidade da cooptação formal perante a comunidade" (Selznick, 1966:35, tradução nossa).

Assim, a cooptação formal necessita desse controle informal, uma vez que o cooptado realiza uma troca: ele cede seu comprometimento com a esperança futura de maior poder. A cooptação garante que o cooptado não tente tomar o poder para si, pois está sob pena de perder o poder concedido. Entretanto, a cooptação informal não garante por muito tempo essa legitimidade. Há a necessidade de garantir a participação do cooptado nos processos de decisão. Consequentemente, o dilema da cooptação torna-se um paradoxo (Selznick, 1966).

É interessante notar que a visão mais disseminada é a de cooptação formal, aquela que percebe a divisão do poder como uma estratégia de desmobilização (Terry, 2003). É o que chamamos neste trabalho de visão tradicional de cooptação.

Contudo, Selznick (1966) estudou a organização do Tennessee Valley Authority (TVA) durante os anos de 1942 e 1943 e não pôde acompanhar a continuidade das mudanças sofridas pelo ‘cooptador’ e o processo de absorção do cooptado. Para Selznick, a cooptação, em sua totalidade — formal e informal —, tem dois objetivos: garantir apoiadores — formal — e eliminar potenciais opositores — informal.

Por sua vez, Couto (1988) estudou o processo de cooptação no TVA durante o período entre o pós-guerra e o final dos anos 1980 (1947-88), observando as alterações no ambiente político. Couto percebeu que ao longo do tempo a cooptação funciona como um elemento de participação e representação. A cada “rodada” de cooptação, mais poder era atribuído ao grupo cooptado (Couto, 1988).

Há, assim, duas consequências: a primeira é que a cooptação não é um processo estanque, ela é contínua, alterando o contexto político. Em segundo lugar, essa visão reforça o lado positivo da cooptação, pois no limite esse processo pode funcionar como uma estratégia visando a mudança institucional.

Portanto, o movimento social, ao se relacionar com o Estado, não está fadado à cooptação e à desmobilização. O processo de cooptação pode assumir a característica de mudança nas estruturas de poder, alterando a participação e a representação, ao contrário de um resultado inerente ao processo burocrático das organizações.

Voltando a questão ao contexto da Seppir, Edson Cardoso é categórico: “A Seppir existe para camuflar o conflito racial no Brasil e impedir a organização política dos negros” (Cardoso, 2005:100). A ideia de desmobilização da cooptação está presente nesse trecho na perspectiva de um integrante do governo. Martvs joga luz sobre a relação Seppir e movimento negro: “[...] O que eu acho, é legal que o movimento negro saiba que eu acho, é que nós acabamos ajudando o movimento negro a se afirmar. A existência da Seppir é a afirmação do movimento negro”.

As outras conquistas do movimento negro parecem ter sido esquecidas ou irrelevantes: a Fundação Cultural Palmares, a criminalização do preconceito pela Constituição de 1988, a Marcha de Zumbi em 1995, que expõe a invisibilidade do tema da desigualdade racial. Porém, Martvs aponta a Seppir como resultado da pressão e cooptação do movimento negro:

No entanto, a Seppir só foi criada pelo fato de que o movimento negro reivindicava um espaço de articulação no governo federal, que pudesse dar conta não de todas as políticas que a sociedade brasileira — não posso chamar de sociedade... — mas certamente as comunidades afro-brasileiras queriam que o governo federal desenvolvesse. Então, a Seppir na verdade foi uma resposta aos anseios do movimento social negro, que eu avalio como vitorioso [...].

Sueli Carneiro também destaca o processo de cooptação no governo Montoro no estado de São Paulo,⁹ quando promoveu os Conselhos Estaduais da Condição Feminina e a da Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra:

Isso tudo fez que a gente percebesse, quer dizer, o calor da luta, a necessidade de dar sustentação para aqueles mandatos, para aquele recorte racial que a gente introduziu dentro do conselho,

⁹ Primeiro governador eleito diretamente depois do Golpe de 1964, seu mandato foi de março de 1983 a março de 1987. Criou o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra. Primeira experiência de um conselho (e governo) em abordar a questão racial.

manifesto de diferentes maneiras, na presença de diferentes mulheres negras, em diferentes comissões — saúde, mercado de trabalho, educação, isso tudo fez com que esse coletivo,¹⁰ que era até então uma iniciativa de sociedade civil, fosse, digamos, acabasse engolido pela máquina governamental, pela instância governamental, que era o Conselho, perdendo portanto a sua autonomia, a sua independência e a sua capacidade crítica. Se absorveu completamente, de uma certa maneira. [...] o que houve foi quase um processo de cooptação de uma instância da sociedade civil por um órgão de governo. É uma cooptação voluntária, digamos, porque era estratégico para nós estarmos dentro para poder sustentar o trabalho que estávamos desenvolvendo ali. Mas ao mesmo tempo é como se isso tivesse nos tornado uma instância “neo-governamental”, algo assim.

Sueli adiante reflete sobre a necessidade dessa autonomia no Geledés:¹¹

O Geledés, por exemplo, é uma organização que se situa como autônoma e independente de partidos políticos, embora nós nos situemos politicamente à esquerda, mas nós entendemos que a função de organização da sociedade civil é ter uma relação crítica e eventualmente cooperativa em relação ao governo, na medida em que responda às demandas concretas do movimento social. Mas não é uma posição majoritária, digamos, dentro do governo, ao contrário. Eu acho que existe um compromisso muito grande da maior parte das organizações do Movimento Negro com o partido e com o governo, o que eu acho que limita a crítica e não é um fenômeno exclusivo do Movimento Negro; é algo que se percebe em vários outros movimentos sociais.

Essa visão da “cooptação voluntária”, estratégica para o desenvolvimento das atividades, e a cobrança de uma postura de independência podem ser entendidas como a dinâmica entre cooptação formal e informal; ao mesmo tempo que é importante evitar a cooptação, ela também é importante para institucionalizar avanços.

Já Reginaldo Bispo, do MNU, destaca a importância de mantê-lo desvinculado a partidos ou governos:

[...] É como se tivesse uma pedra de toque no governo. Poderíamos ter participado do Conselho [CNPIR], nós não participamos até hoje, isso é posição de princípio do MNU, nós não indicamos ou defendemos ninguém, não fazemos carta de apoio a ministro nenhum. Mas nós contribuimos efetivamente para o debate. [...] Nós participamos do debate até sobre como deveria ser a Seppir, depois disso nós dissemos, muito obrigado, mas tchau. Nós temos uma visão de que não devemos estar vinculados a nenhum partido ou governo, há pessoas vinculadas

¹⁰ O Coletivo a que Sueli se refere foi o Coletivo de Mulheres Negras, que ela explica com suas palavras: “Em 82 eu participo da criação do coletivo de mulheres negras de São Paulo, que foi uma organização de mulheres negras que se construiu para questionar a criação do então Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, que havia sido criado no governo Montoro e que havia se formado sem a presença de sequer uma mulher negra”.

¹¹ Geledés: Instituto da Mulher Negra. Sueli Carneiro foi uma de suas fundadoras em 1988. Mais informações disponíveis em: <www.geledes.org.br/>.

ao MNU de diversos partidos. Nós lutamos para mudar o Estado, é o seguinte, conquistar o Estado porque ele é estratégico.

Como aponta Reginaldo, a opção do MNU é de se manter distante dessa ação institucional para preservar sua autonomia. Embora as visões do Geledés e MNU pareçam opostas, ambas destacam a importância do Estado como espaço necessário para se concretizarem as mudanças. Exercer alguma atividade nos espaços institucionais abertos pelo Estado levaria à cooptação, corromperia a militância e esvaziaria a luta, mas ao mesmo tempo é essencial para que mudanças institucionais ocorram.

Encontrar o limite na relação sociedade e Estado, entre autonomia e cooptação, parece um dilema. Edna Roland vocaliza o ruído desse discurso e a dificuldade atual de apreender essa relação:

[...] Então, essa militância [negra dentro do partido] tem que dialogar com os setores que já dialogavam com o Estado, ela tem que procurar um referencial; que referencial nós vamos adotar, agora que nós vamos ser Estado, que nós vamos estar dentro do governo, e agora, o que a gente faz? Não pode ter a mesma postura de sempre, de rejeitar o Estado, de rejeição ao processo de políticas públicas. Então, o referencial fundamental vai ser um referencial dado por lutas. [...] por maior fragilidade que tenha, às vezes a fragilidade do Estado tem mais capacidade do que a gente teria enquanto militantes ou enquanto órgão da sociedade civil. Por outro lado, uma parcela significativa das militâncias está ocupada com isso, com a implementação e formulação de políticas, e tem momentos em que se fragiliza a capacidade de pensamento autônomo. Em que lugar nós vamos nos reunir para poder continuar a pensar, a refletir, a manter a radicalidade do nosso pensamento? A radicalidade no sentido do não, e do pensar a coisa independente dos limites materiais e políticos que o Estado sempre vai oferecer para a gente. A gente tem que ter as duas coisas: a capacidade de lidar com essa realidade que nos limita no cotidiano e ao mesmo tempo sermos capazes de continuar pensando: onde é que nós queremos chegar? [...] Acho que o dilema do governante é sempre esse: o limite entre a parceria e a tentativa de cooptação, acho que esse é o drama.

Este dilema também é percebido por Edson Santos:

[Dentro do movimento negro] há um certo menosprezo, eu acho, pela institucionalidade, pela ação institucional. E isso faz com que o governo, no desenvolvimento de políticas, no embate que há hoje na sociedade, sobre a oportunidade ou não de desenvolver essa política, acaba ficando meio solitário. [...] Quer dizer, não há uma ligação, não há uma... infelizmente ainda não há um estreitamento, né, na relação movimento social, ação institucional e governo. É evidente que eu não estou dizendo que eles devem ser cooptados para defender tudo que o governo coloca.

Edson Santos destaca, assim, que há uma luta que deve ser travada dentro dos espaços institucionais, aproximando movimento social e ação institucional no governo. Corroborando, Matilde Ribeiro apresenta-nos o mesmo dilema ao repensar a sua trajetória na Seppir:

[...] então há uma institucionalidade no ar. Para a administração pública, isto leva a mudanças de procedimentos de prática e de postura e, para o movimento, isso leva a repensar seu papel enquanto mediador e ao mesmo tempo qual a função de pressionar os órgãos públicos para ampliação das políticas. [...] não é uma tarefa muito fácil, eu avalio que em contextos complexos como este, a pressão tende muitas vezes a diminuir em nome de uma agenda negociada, ou mesmo o linguajar é, da atuação do movimento tem que ser outro, não pode ser só no imperativo, eu quero, eu posso, eu faço. Mas sim como é mesmo fazer, façamos assim. Então muda, é outra ação paradigmática. Então eu acho que não tem receita, eu não saberia te dizer qual é o fiel desta balança. Eu só sei dizer que estes desafios estão postos, estão na agenda dos dois lados. E o diálogo entre os dois lados nem sempre é racional, nem sempre é... construtivo, mesmo considerando as críticas mesmo [...]. Para mim, o sentimento que eu tenho, por ter vivido esses anos como ministra desta área, é de estar vivendo um momento de ebulição, efervescência, de possibilidade do novo, sem saber muito bem quais são os passos exatos que contemplem os papéis diferenciados entre governo e sociedade civil. [...] E para mim é garantia de autonomia, o movimento garantir sua própria autonomia. O governo entender que o movimento tem autonomia perante a sua existência.

Nesse sentido, a cooptação do movimento negro de um lado permite a construção de um novo *lugar* para as suas demandas, a transversalidade. No primeiro momento, a não criação do ministério quando previsto aumenta a tensão social, o que precisa ser equacionado para garantir a legitimidade do novo governo ante os movimentos sociais. Embora a criação do órgão institucionalize um avanço no debate sobre desigualdade racial, em sua transversalidade, já que expande o *lugar* de influência da desigualdade social, ela também fortalece a cooptação informal, o que desmobiliza a pressão do movimento, sob o risco de perder os avanços institucionalizados. Ao mesmo tempo, é necessário que o poder desse novo grupo incorporado à institucionalidade não seja demasiado, assim, restringe-se o alcance dessa transformação institucional, lhe conferindo um caráter transversal, diluindo o poder econômico do órgão. Esse paradoxo da transversalidade representa o processo dialógico da cooptação, como será demonstrado adiante. Portanto, a cooptação é uma estratégia central dos atores políticos no processo de criação da Seppir, embora uma visão “tradicional” de cooptação não seja suficiente para compreender esse paradoxo inscrito na transversalidade.

6. O LUGAR DA SEPPIR: ALÉM DA COOPTAÇÃO?

Enquanto a terceira seção (A criação da Seppir e a emergência da transversalidade) evidencia a articulação política na criação da Seppir, ao mesmo tempo destaca a emergência da transversalidade como *lugar* a partir do qual a desigualdade racial pode ser discutida. A quarta seção (A Seppir e o movimento negro: cooptação ou avanço) destaca a tensão latente entre a criação da Secretaria e a cooptação do movimento. O contraste entre essas duas seções permite perceber a cooptação não apenas como um resultado de um processo de tensão social, que foi materializado no gabinete ministerial com a criação da Seppir e o significado a ela atribuído pelo Movimento Negro (*i.e.*, “um puxadinho”), mas também é um mecanismo (Stinchcombe, 1991), pois que permite compreender que a diminuição na tensão social resultante da criação da Seppir está associada a uma mudança institucional gradual,

o novo *lugar* da desigualdade racial, a transversalidade. Portanto, a ideia de cooptação é ao mesmo tempo um resultado empírico, mas também uma categoria de análise que permite compreender uma mudança institucional gradual.

Nesse sentido, a noção de cooptação traz consigo um aparente paradoxo entre o avanço representado na mudança institucional (*i.e.*, tanto a criação da Secretaria como a emergência da transversalidade) e a cooptação do movimento pela esfera estatal (*i.e.*, a acomodação da tensão social). Esse paradoxo pode sugerir que não se trata de uma dicotomia, mas de um processo dialógico.

As entrevistas apresentadas nas seções anteriores evidenciam que o processo de criação da Seppir pode ser compreendido como um processo de constituição de legitimidade do governo recém-eleito, uma vez que organizações do movimento negro foram mobilizadas durante a campanha e esperava-se como compensação a criação de uma Secretaria Especial. Tal processo é destacado na importância que Matilde e Martvs assumem durante a transição de governo e representa a cooptação formal, cuja consequência é a mudança institucional. Ao mesmo tempo, a emergência da transversalidade como o novo *lugar* para o debate da desigualdade racial ilustra a cooptação informal. Mas o que significa essa transversalidade?

Edson Santos enfatiza o novo *lugar* da Seppir:

Não dá para a Seppir, por exemplo, cuidar da educação da população negra. Seria errado, até porque não teria, seria um superministério. Seria o maior ministério, que iria cuidar de políticas para a metade da população brasileira. Não tem sentido. Eu acho até que, do ponto de vista do compromisso do governo com essa política, é fundamental que ela seja transversal. Eu acho que a questão da promoção da igualdade racial é uma iniciativa para o governo mesmo. Aí se entendendo todo o seu status. Até com o Ministério da Defesa a gente dialoga.

Tal institucionalização representa um avanço, pois as primeiras respostas do Estado diante da mobilização dos negros foram a repressão: os escravos fugidos eram caçados, espancados, chicoteados; os quilombos, hoje símbolos dessa resistência e luta pela liberdade, eram, sempre que descobertos, massacrados. Da repressão ao movimento, passamos a uma repressão branda da discriminação, para uma ênfase na cultura, uma repressão legal dura, o reconhecimento dos direitos humanos como um caminho para enfrentá-la. As desigualdades raciais devem ser combatidas em outras esferas também (Jaccoud e Beghin, 2002).

O que a trajetória da Seppir representa para as políticas públicas, ações e estratégias do movimento negro é que a desigualdade racial não está localizada no trabalho ou na cultura em nossa sociedade. A Seppir institucionaliza essa necessidade de enfrentar a desigualdade racial em todas as esferas da vida social. O patamar de discussão não é a cultura, não é o trabalho, é onde quer que encontremos evidências dessa desigualdade. Sueli Carneiro nos explica:

[A Seppir é] um órgão simbolicamente encarregado de sensibilizar os demais, incentivar a agenda racial dos diferentes ministérios. Então, eu não creio que [...] era uma demanda que estava sendo postergada há muito tempo, a criação de um órgão federal para lidar com a questão racial.

Essa percepção nova traz, como vimos, outras expectativas para o debate sobre a desigualdade racial. Contudo, ela também apresenta problemas. Seu êxito depende de articulação política, de convencer outros Ministérios de que eles devem trabalhar a perspectiva da desigualdade racial em suas políticas.

Matilde Ribeiro apontou precisamente a dificuldade de lidar com uma estrutura sem orçamento, desenhada para a negociação. Entretanto, essa é uma negociação entre ministros e secretário com *status* de ministro, a negociação não ocorre no mesmo patamar, sendo um dos elementos que configuram a transversalidade como cooptação informal, uma vez que há o risco de perda do poder conquistado, ao mesmo tempo que não subsidia esse poder com recursos para realizar as mudanças necessárias. Chega a ser irônico, mas o presidente enfatizou essa relação desigual no discurso que instituiu a Seppir:

E aí, minha companheira Matilde, toda vez que a gente trabalha numa fábrica ou num quartel, ou em qualquer atividade em que entra uma pessoa nova, essa pessoa nova leva mais tempo. Você vai começar a tratar os outros ministros como autoridades maiores do que você, porque é mais nova. E todos os ministros, aqui, são seus amigos, minha cara. Você tem que pedir licença por educação, mas por direito você é igual a qualquer companheiro que já está no Governo. [Lula, 2003]

Se há relação de igualdade entre os ministros e a nova ministra, por que ressaltar que há igualdade por direito, e atribuir a diferença de autoridade à novidade da secretaria com *status* de ministério? Se o direito irá garantir essa igualdade (“por direito você é igual a qualquer companheiro que já está no Governo” — atente para o tempo verbal), por que ele não pode garantir essa igualdade desde a posse da nova ministra? Não podemos esquecer que os ministros haviam sido empossados há apenas dois meses. Consequentemente, pode-se refletir por quanto tempo o ministro Carlos Lupi, que assumiu o Ministério do Trabalho em março de 2007, foi “menos autoridade” que o ministro da Saúde, José Saraiva Felipe, que ocupou o cargo em julho de 2005. Será que o presidente o alertou?

É flagrante a fragilidade que uma secretaria possui ante um ministério, como será pautada uma negociação para a implementação de uma política, ainda mais quando essa secretaria não possui verba para pagar por essa implementação.

Alguns ativistas do movimento negro têm se referido à Seppir como um “puxadinho” uma estrutura fraca, sem orçamento, como destaca Adami: “É um anexo, onde não se consegue fazer nada”.

A cooptação, portanto, está explícita nesse discurso, não apenas em denunciar sua ocorrência, mas também apontando a necessidade de evitá-la para manter a crítica, exercendo seu papel de pressão sobre o Estado.

O que apresentamos neste artigo é que a criação de ministérios traz consequências, usualmente não estudadas. Evidencia-se também que esse não é um processo puramente técnico (Wahrlich, 1984). Ao mesmo tempo, uma análise do processo de cooptação dos movimentos sociais destaca como a criação de uma pasta ministerial reflete sobre a elaboração de políticas públicas, já que altera o *lugar* das políticas públicas, oferecendo uma alternativa para as negociações político-partidárias da ciência política (Mainwaring, 1993; Figueiredo e Limongi, 1998; Amorim Neto, 2000).

Portanto, podemos concluir que o desenho ministerial, principalmente no que diz respeito às pastas menos tradicionais, pode refletir um processo de acomodação social, derivada de uma cooptação de elementos da sociedade civil, que, ao mesmo tempo que pode enfraquecer o poder combativo

desses atores, parece também oferecer a possibilidade de uma mudança institucional. Nesse sentido, este trabalho contribui com o campo de políticas públicas destacando a importância do conceito de cooptação para sua formulação e implementação. Enquanto a literatura aponta a cooptação como a mera anulação do cooptado (Valenzuela et al., 2015), mostramos que transformações ocorrem não apenas no cooptado, mas também no cooptante, provocando uma espiral de jogos políticos e mudanças institucionais, aproximando a ideia de cooptação de um processo que se faz por múltiplas rodadas (Couto, 1988), não apenas de um único movimento de absorção da oposição.

Do ponto de vista dos movimentos sociais, pode-se afirmar que sua autonomia é essencial para a construção de uma sociedade com maior equidade, mas também apresenta a estratégia de engajamento com a institucionalidade das políticas públicas como um caminho para promover e consolidar essas mudanças.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Mario A. O conceito de sociedade civil: em uma busca de uma repolitização. *Organização e Sociedade*, v. 11, n. Edição Especial, p. 141-154, dez. 2004.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, jan. 2000.
- BRASIL. *Lei nº 10.678 de 23 de maio de 2003*. Institui a Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial. 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm>. Acesso em: 28 maio 2008.
- CARDOSO, Edson. Quadro da questão racial no Brasil contemporâneo. In: MELLO, Gustavo; BAIRROS, Luiza (Org.). *I Fórum Nacional de Performance Negra*. Salvador: Teatro Vila Velha, 2005.
- CAVALCANTI, Bianor S. O organograma da Nova República. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 2-6, abr./jun.1985.
- COUTO, Richard A. TVA's old and new grass roots: a reexamination of cooptation. *Administration & Society*, v. 19, n. 4, p. 453-478, 1988.
- DIJK, Teun van. Principals of critical discourse analysis. *Discourse & Society*, v. 4, n. 2, p. 249-283, abr. 1993.
- DIJK, Teun van. The study of discourse. In: DIJK, Teun van. *Discourse as structure and process*. Discourse studies. Londres: Sage, 1997. v. 1, p. 1-34.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Critical discourse analysis*. Londres: Sage, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.
- GOHN, Maria da Glória. *Protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONG's e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HARDY, Cynthia. Researching organizational discourse. *International Studies of Management & Organization*, v. 31, n. 3, p. 25-47, 2001.
- JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Natália. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: Ipea, 2002.
- JENKINS, J. Craig. Resource mobilization theory and the study of social movements. *Annual Review of Sociology*, v. 9, p. 527-553, 1983.
- LULA, Luiz Inácio. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de instalação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*. Realizado em 21/3/2003. Disponível em: <www.imprensa.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 nov. 2007.
- MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, n. 28-29, p. 21-74, 1993.
- MCCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *The American Journal of Sociology*, v. 82, n. 6, p. 1212-1241, 1977.
- SELZNICK, Phillip. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. Nova York: Harper & Row, 1966.
- SPINK, Mary J.; FREZZA, Rose Mary. Práticas discursivas e produção de sentidos: a perspectiva da psicologia social. In: SPINK, Mary J. (Org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano*. São Paulo: Cortez, 1999. p. 17-40.
- SPINK, Mary J.; SPINK, Peter K. Introdução. In: SPINK, Mary J.; SPINK, Peter K. *Práticas cotidianas e a naturalização da desigualdade: uma semana de notícias nos jornais*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 7-41.
- SPINK, Peter K. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, Mary J. (Org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano*. São Paulo: Cortez, 1999. p. 123-152.
- SPINK, Peter K. O lugar do lugar na análise organizacional. In: *Anais do Eneq 2000*. 1º Encontro de Estudos Organizacionais. Curitiba: GEO/Anpad, 2000. 15 p. CD-ROM.
- STINCHCOMBE, Arthur L. The conditions of fruitfulness of theorizing about mechanisms in social science. *Philosophy of the Social Sciences*, v. 21, n. 3, p. 367-388, 1991.
- TERRY, Larry D. *Leadership of public bureaucracies: the administrator as conservator*. Londres: M. E. Sharpe, 2003.

TISCHER, Stefan et al. How to obtain material for analysis — an overview. In: TISCHER, Stefan et al. *Methods of text and discourse analysis*. Londres: Sage, 2002. p. 31-49.

VALENZUELA, Esteban et al. Pilares necesarios para una descentralización autónoma sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1083-1106, set./out. 2015.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas — uma apreciação geral. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, 1984.

WODAK, Ruth. What CDA is about — a summary of its history, important concepts and its developments. In: WODAK, Ruth; MEYER, Michael. *Methods of critical discourse analysis*. Londres: Sage, 2001. p. 1-14.

Marcus Vinícius Peinado Gomes

Doutor em administração e *lecturer in organization studies and sustainability* da University of Exeter Business School. E-mail: marcus.gomes@exeter.ac.uk.

Mário Aquino Alves

Doutor em administração e professor adjunto da FGV EAESP. E-mail: mario.alves@fgv.br.