

Nota Técnica

**Planejamento e Financiamento das Políticas
de Igualdade Racial: possibilidades para o
Plano Plurianual 2012-2015**

**Tatiana Dias Silva
Maria do Rosario de Holanda Cunha Cardoso
Josenilton Marques da Silva
Marta Santos da Silva Holanda Lobo**

Nº 7

Brasília, maio de 2011

Planejamento e Financiamento das Políticas de Igualdade Racial: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015[#]

Tatiana Dias Silva *

Maria do Rosario de Holanda Cunha Cardoso **

Josenilton Marques da Silva ***

Marta Santos da Silva Holanda Lobo ****

Introdução

A política de igualdade racial é de recente inserção na agenda governamental e legislativa. Até a segunda metade do século XX, a única norma a respeito em vigor era a Lei Afonso Arinos, cuja motivação, no entanto, é mais atribuída ao impacto internacional de atos discriminatórios sofridos por estrangeiros no país do que verdadeiramente ao princípio de justiça e de igualdade¹.

Em que pese a atuação constante do movimento negro, a questão racial passa a ser mais incorporada na agenda a partir da redemocratização e da Constituinte de 1988². Neste ano, é criado o primeiro órgão federal dedicado à questão racial – a Fundação Cultural Palmares-, voltado, no entanto, à temática cultural.

Após esse momento, verificam-se progressos no âmbito das políticas públicas e da agenda política³. Com a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995, o tema ganha novo impulso. Em resposta, o governo FHC institui o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, no âmbito do Ministério da Justiça, e outras iniciativas correlatas são adotadas.

Enfim, esse movimento ganha nova força, especialmente após a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2001. Entre 2001 e 2002, foram iniciados programas de ação afirmativa em alguns ministérios, lançado o Programa Nacional de Ações Afirmativas e criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCDD). Em 2003, a política alcança novo patamar de institucionalidade com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR) e do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir).

[#] Esse texto é uma versão reduzida do Relatório de pesquisa sobre a Igualdade Racial nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011

* Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

** Coordenadora do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

*** Técnico de Desenvolvimento e Administração do Ipea.

**** Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

¹ Lei no 1.390, de 3 de julho de 1951 (inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor) (JACCOUD et al., 2009).

² A Carta de 1988 promoveu significativos avanços na trajetória pela igualdade racial. O racismo foi disciplinado como crime inafiançável e imprescritível² (Artigo 5º); foi reconhecida a propriedade definitiva das terras quilombolas (Artigo 68 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); e a diversidade cultural foi reconhecida como patrimônio a ser preservado e valorizado (Artigos 215 e 216). Para uma análise da trajetória das políticas de promoção da igualdade racial a partir da Constituição Federal de 1988, ver Jaccoud et al. (2009).

³ Importante destacar as Leis nº 7.716/1989 e nº 9.459/2007, respectivamente conhecidas com Lei Caó e Lei Paim, dedicadas ao combate à discriminação racial.

Desde então, o governo tem avançado na consolidação do combate às desigualdades raciais, à discriminação e ao racismo como área de intervenção estatal. Ressalta-se ainda a participação social no desenvolvimento da política, especialmente por meio da I e da II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir) e a construção de planos setoriais (Plano Nacional de Implementação da Lei nº 10.639/2003⁴, Plano Nacional de Saúde Integral da População Negra, Agenda Social Quilombola e Programa Brasil Quilombola) em distintas áreas, o que apresenta potencial de capilarizar ações para promoção da igualdade racial, além de comprometer atores e recursos. Outras iniciativas têm sido objeto de grande repercussão, como as políticas de acesso ao ensino superior, por meio de ações afirmativas nas instituições públicas e do Programa Universidade para Todos (Prouni)⁵.

No entanto, a política de igualdade racial em curso ainda não conseguiu alçar essa temática à centralidade das estratégias de desenvolvimento nacional. O fortalecimento da política depende em nível estratégico de mais apoio político, de forma a reposicioná-la como condicionante para alcance do ideal nacional de justiça social e, complementarmente, em nível tático e operacional, é essencial que os mecanismos de planejamento e orçamento sejam coordenados de forma a considerar suas especificidades e apoiar sua adoção ativa pelos diversos campos de atuação governamental.

Nesse sentido, esse texto, oriundo de uma pesquisa sobre a inserção da temática racial nos dois últimos Planos Plurianuais (PPA)⁶, tem como objetivo compartilhar algumas reflexões sobre planejamento e financiamento da política de igualdade racial, com vistas a contribuir com o debate para o próximo plano, sua elaboração e acompanhamento.

Para tanto, inicialmente serão apresentados breves comentários sobre a inserção da temática racial nos dois últimos PPAs. Em seguida, será analisada a natureza das ações de promoção da igualdade racial e a repercussão para sua coordenação e acompanhamento.

A Igualdade Racial nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011

Não são poucas nem triviais as críticas dirigidas aos mecanismos atuais de planejamento e orçamento governamental. A fragmentação com que a política é apresentada nessas peças, o caráter predominantemente formal que imprimem, a dissociação dos instrumentos da *práxis* dos gestores públicos, entre outras, são questões recorrentes nessa discussão.

Em que pese a pertinência desse debate, a execução das políticas públicas está, atualmente, subordinada a esse sistema de planejamento e orçamento, e seus formuladores devem procurar inseri-la nesse contexto da maneira mais eficaz possível. Nesse ponto, a promoção da igualdade racial, assim como outras políticas transversais, resguarda ainda mais peculiaridades. Além dos obstáculos inerentes aos processos de planejamento setoriais e dos limites dos instrumentos atuais, há que se considerar que a gestão do tema racial como objetivo transversal é especialmente desafiadora. O propósito não se restringe a ampliar a dotação e aprimorar as ações dos órgãos incumbidos de coordenar a política. O mais importante é garantir que todas as demais políticas sejam sensíveis ao objetivo de reduzir as desigualdades raciais e que procurem incluir, em suas ações setoriais, este desígnio.

⁴ Inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”.

⁵ Para analisar com mais detalhes essas políticas, entre outras, sugere-se consultar os capítulos dedicados à política de Igualdade Racial nas edições do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, produzido pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea, disponível no sitio oficial do Instituto.

⁶ Pesquisa desenvolvida por técnicos do Grupo de Estudos em Igualdade Racial (Ipea) e SPI/MPOG.

A despeito da importância do orçamento para implementação das políticas, ainda é pouco explorada a relação entre esse instrumento e a política de igualdade racial. Na área de políticas de gênero e de mulheres, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria, por exemplo, monitora ações governamentais consideradas no âmbito do “orçamento mulher”, em que destacam tanto iniciativas que se destinam apenas a mulheres, como aquelas em que as mulheres sejam maioria entre os beneficiários, tenham formalizada sua participação no programa ou ainda sejam afetadas pela iniciativa (GRAÇA, [s/d], p. 4). A execução orçamentária das duas temáticas também é acompanhada por meio de capítulos específicos no periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, do Ipea. Já a transversalidade, em sentido mais amplo, tem sido objeto de discussão mais frequente (Ipea, 2009; MACEDO, 2008; BANDEIRA, 2005).

A promoção da igualdade racial foi apresentada como diretriz nos dois últimos PPAs. No PPA 2004-2007, a estratégia de governo estava direcionada para a inclusão social e desconcentração de renda, por meio da dinamização do mercado de consumo de massa. As iniciativas que dariam forma a essa estratégia distribuíam-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática, que se articulavam em torno de mega-objetivos, desdobrados em desafios a serem enfrentados por meio de programas compostos por ações.

A redução das desigualdades raciais figurava como um dos 30 desafios elencados. No entanto, o documento correlacionava diretamente esse desafio a apenas um dos programas orçamentários - Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial - único a cargo da Seppir, à época.

A questão racial, quando mencionada no âmbito de outros desafios⁷, aparece dissociada de ação específica a cargo das demais pastas do governo. O tema surge atrelado aos desafios sociais, mas não é sequer citado como transversal⁸. A própria discussão sobre transversalidade passa ao largo do documento.⁹ O problema da desigualdade racial, de forma geral, aparece mais como constatação do que como motivação para a ação. Na apresentação do Plano do Governo, é sintomático que o desafio de promoção da igualdade racial esteja, na visão dos planejadores, praticamente circunscrito à Seppir, ao invés de ser apresentado, mais consistentemente, como uma estratégia para todos os órgãos. Também é importante ressaltar que a redução da desigualdade racial não estava nem ao menos mencionada nas 63 metas prioritárias, elencadas em 16 categorias¹⁰.

No PPA 2008-2011, são apresentados três eixos prioritários de ações (políticas prioritárias na estratégia de desenvolvimento do PPA)¹¹, que fazem parte da estratégia de desenvolvimento: o

⁷ A população negra também é citada na discussão sobre saúde no desafio 3; no desafio 4, que trata de Educação; e no desafio 9, que prevê a redução das desigualdades de gênero. A questão racial aparece apenas na referência a dados estatísticos sobre a população negra no desafio 13 (ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade). Por fim, menciona-se a igualdade racial como parte de uma concepção de ideal democrático, sem desdobramentos operacionais.

⁸ “Os temas transversais, como os de ciência e tecnologia, meio ambiente, emprego e gênero, mereceram tratamento diferenciado na etapa de formulação do PPA 2004-2007 e terão destaque na implementação. Consideram-se temas transversais as questões que devem ser vistas obrigatoriamente como diretrizes orientadoras na elaboração das políticas públicas para o alcance dos objetivos de Governo. Por essência, revelam noções de justiça e cidadania e merecem ser encaradas pela ótica da heterogeneidade dos grupos sociais e das diferenças regionais e culturais”. (BRASIL, 2003, p. 36)

⁹ Não há orientação sobre a dimensão transversal do planejamento nos manuais de elaboração. O termo “transversalidade” consta apenas do glossário do Manual de elaboração (revisão) publicado em 2004 (para análise do ano de 2005).

¹⁰ Saneamento, saúde, educação, habitação, entre outras.

¹¹ Conforme Relatório de avaliação da dimensão estratégia (ano base 2008).

crescimento econômico, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento; a educação de qualidade, por meio do Programa de Desenvolvimento da Educação; e a Agenda Social.

A Agenda Social, dentre esses, é o eixo que incorpora ações relacionadas ao objetivo da promoção da igualdade racial. Envolve políticas nas áreas de juventude, transferência de renda, segurança pública, além de outras que visam constituir-se em “iniciativas integradas para públicos historicamente expostos a situações de vulnerabilidade: criança e adolescente, pessoas com deficiência, quilombolas, mulheres e índios.” Essa Agenda, contudo, concentra-se apenas na questão quilombola; não há menção à discussão sobre desigualdades raciais de forma ampla.

Como no interstício anterior, a questão racial também não encontra eco dentre as 19 áreas em que estão organizadas as metas prioritárias para o período 2008-2011. Nesse sentido, destaca-se que, para os povos indígenas, apresentam-se metas diferenciadas relacionadas a saneamento (aldeias indígenas com cobertura de abastecimento de água; aldeias indígenas com solução adequada de dejetos). Embora igualmente façam parte da Agenda Social e enfrentem semelhantes problemas de saneamento e infraestrutura, as comunidades quilombolas não receberam o mesmo destaque no planejamento governamental.

No entanto, como no PPA anterior, a diretriz de promoção da igualdade racial é traçada entre os objetivos de governo. Nesse novo documento, houve redução do número de objetivos (denominados desafios no PPA anterior), que passa de 30 para 10 no atual Plano.

Conquanto figure em outros objetivos¹², o tema da desigualdade racial é tratado efetivamente no objetivo 4, que tem como enunciado “fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. Nessa seção, o texto da Mensagem Presidencial que acompanha o PPA procura apresentar os principais problemas e, logo em seguida, apontar ações em curso no governo para enfrentar esses desafios nas respectivas áreas. Destaca as desigualdades na área da educação e apresentam-se os programas *Educação para a Diversidade e Cidadania* e o Prouni.

Entretanto, após serem apontadas desigualdades raciais no mercado de trabalho, saneamento e habitação, o texto oferece, como iniciativa de enfrentamento a todo esse complexo quadro, o programa *Brasil Quilombola*.

Essa referência tão desproporcional e reiterada é sintomática. São identificados problemas relevantes que afetam a população negra, mas não é apresentada ação governamental, nem mecanismos específicos de acompanhamento, para superação das desigualdades raciais nas áreas de trabalho, habitação e saneamento, para apenas se ater ao declarado no texto.

Nesse caso, resume-se toda a questão racial ao programa de atenção às comunidades quilombolas. A despeito da importância das ações voltadas a esses grupos, é incontestável que a desigualdade racial tem um arcabouço mais amplo e mais complexo e, como tal, demanda intervenções de correspondente magnitude.

Ainda assim, a análise da programação dos PPAs permite verificar que, nem no foco restrito que foi concedido à questão racial no PPA 2008-2011 – cada vez mais circunscrito à questão

¹² No objetivo 3 (propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade), trata-se das desigualdades raciais, mas, mais uma vez, não se apresentam ações ou metas diferenciadas para enfrentar o problema.

quilombola–, há execução significativa das metas. Pode-se usar como exemplo a reduzida titulação de terras quilombolas nos últimos anos¹³.

Outra perspectiva de análise da inserção da questão racial no PPA foi proporcionada pelos relatórios de avaliação dos programas. Como parte do modelo de gestão do PPA, cada programa conta com um gerente, que tem, como uma de suas atribuições, a execução de auto-avaliação anual de suas atividades. A avaliação deve ser feita preferencialmente de forma participativa, envolvendo não somente a equipe gerencial, mas também, quando possível, parceiros e beneficiários dos programas (MP, 2006), com supervisão do Secretário Executivo da pasta. A auto-avaliação segue roteiro específico e é realizada por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN¹⁴).

Nos roteiros de avaliação relativos de 2006 a 2008, foi introduzida questão sobre a transversalidade dos programas¹⁵. Assim, nesse período, registrou-se a avaliação dos gerentes de cada programa em relação à questão racial e outros temas considerados transversais. A pergunta era: “*os temas raça, gênero, pessoa com deficiência e/ou criança e juventude estão contemplados no âmbito do programa?*”.

Com base nas respostas recolhidas no SIGPLAN, a análise aqui empreendida procurou captar a percepção dos gestores sobre a incorporação apenas da temática racial nos programas sob sua responsabilidade. As respostas foram classificadas em três categorias: programas que contemplam o tema racial, programas que fazem referência ao tema racial e programas que não contemplam o tema racial.

- Quando a resposta à questão era positiva, procedia-se à análise do detalhamento da resposta por tema (no roteiro, era solicitado que o gerente identificasse “*de que forma estes temas estão sendo abordados – público-alvo, indicadores, ações específicas, etc*”);
- Verificava-se então se o tema raça estava contemplado no âmbito do programa, uma vez que havia a possibilidade de o gerente responder a primeira questão de forma positiva, mas somente se referir a outros temas diferentes da questão racial;
- Na presença do tema racial, passava-se a analisar se havia elementos, no texto desenvolvido pelo gerente, que sustentasse a afirmação ou se era feita apenas referência ao tema.

Em várias situações, o respondente parecia impelido a demonstrar adesão à temática, sem ter elementos concretos que atestassem isso. Essa tendência é apontada nos achados do estudo do Ipea (2009) sobre transversalidade nas políticas do governo federal, utilizando a mesma fonte. Baseado nesse referencial, algumas respostas positivas para o tema racial foram classificadas apenas como referência ao tema¹⁶.

O processo de classificação das respostas relativas à avaliação dos programas foi executado por meio de reuniões com participação dos técnicos envolvidos e de análise individual com revisão recíproca, de forma a criar consensos sobre os padrões de análise. Desse modo, buscava, enfim, reduzir as subjetividades na análise do discurso dos gerentes de programa. Todavia, dificuldades,

¹³ Enquanto levantamento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal apontava a existência de mais de 4 mil comunidades quilombolas (março/2010), menos da metade se encontra certificada pela Fundação Palmares (1.624 comunidades até 2010) e apenas 189 contam com seus territórios titulados (em fev. 2011). (INCRA, 2011)

¹⁴ Disponível em www.sigplan.gov.br

¹⁵ Entre 2004 e 2005 a questão sobre transversalidade esteve presente nos relatórios de avaliação setorial.

¹⁶ Foram utilizados outros filtros para análise dos programas, apresentados na versão ampliada da pesquisa.

como a pequena extensão da maioria das respostas e redação fragmentada em alguns textos, impuseram limites para maior objetividade na análise de alguns casos. No entanto, o resultado geral permite traçar panorama relevante da adoção da perspectiva racial nas políticas públicas, como pode ser verificado na figura 1.

Figura 1 - Tema racial nos programas federais (2006-2008)

	2006		2007		2008	
		%		%		%
Programas do Executivo ¹⁷	334	100	334	100	300	100
Afirmam contemplar o tema	43	13	45	13	56	19
Fazem apenas referência ao tema racial	32	9	30	9	23	8
Programas da área social ¹⁸	115	100	117	100	105	100
Afirmam contemplar o tema	31	27	32	27	42	40
Fazem apenas referência ao tema racial	18	16	16	14	11	11

Fonte: SIGPLAN. Elaboração própria.

Ao longo do tempo, é possível identificar pequeno acréscimo no número de programas que afirmam contemplar o tema racial. Cabe salientar que, como esse montante está baseado na auto-avaliação do gestor, pode não corresponder à atuação efetiva do programa. Ademais, mesmo que um programa seja estruturado de forma a contemplar essa temática, a sua prática, especialmente em políticas muito capilarizadas, pode diferir sobremaneira do discurso central. E vice-versa – ou seja, pode haver práticas sensíveis à questão racial que não são orientadas nem são captadas pelas diretrizes gerais da política (Ipea, 2009). Essas peculiaridades, embora relevantes, não foram objeto de apreciação.

Dentre os programas em que o tema raça é contemplado, em 2008 cerca de 30% dirigia-se apenas a grupos específicos¹⁹ - em geral, quilombolas -, o que demonstra a importância que essa discussão tem alcançado no âmbito das políticas de igualdade racial.

Analisando-se apenas os programas dos órgãos sociais, a adesão ao tema, como era esperado, foi maior e cresceu de forma mais acentuada. Também nesse conjunto de programas, constatou-se redução do número daqueles cujos gerentes fizeram apenas uma referência ao tema, o que pode indicar uma tendência a um maior entendimento da questão e maior adesão a essa diretriz.

¹⁷ Consideram-se todos os programas do Executivo que foram avaliados, excetuando-se o programa sob responsabilidade do Ministério Público. No período considerado, foram avaliados, no mínimo, a 98% dos programas.

¹⁸ Foram considerados programas da área social aqueles a cargo dos seguintes órgãos: Ministérios da Previdência Social, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego, da Educação, do Desenvolvimento Agrário, da Cultura, do Esporte, da Justiça e das Secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres, dos Direitos Humanos e Nacional de Juventude. No anexo III do PPA 2004-2007, foram listados todos os programas considerados como sociais, incorporando além das pastas sociais clássicas, programas específicos em ministérios como Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ciência e Tecnologia. No entanto, como esse anexo não foi editado no PPA seguinte, optou-se por adotar o critério adotado em Ipea (2009), considerando como sociais todos os programas a cargo das pastas acima listadas, incluindo-se apenas a Secretaria Nacional de Juventude, criada em 2005.

¹⁹ 24% entre os programas sociais.

Em que pese a aparente evolução no tratamento da temática, é essencial compreender como, de fato, estão procedendo os programas cujos gerentes afirmaram contemplar a temática racial e o impacto dessas iniciativas.

Por fim, é importante destacar que, em 2008, cinco anos após a criação da Seppir e quatro após o início da execução de um PPA que trazia a redução das desigualdades como um dos seus desafios, 80% dos programas do executivo (60% nas pastas sociais) em 2008, ainda não havia incorporado a questão racial nem no nível mais elementar²⁰. Uma vez que o item sobre transversalidade no roteiro de avaliação dos programas foi eliminado, não é possível, com base no método utilizado, ter um panorama mais recente dessa trajetória.

Iniciativas de promoção da igualdade racial e sua relação nos instrumentos de planejamento e orçamento

A despeito da baixa inserção do tema racial nos programas e ações, conforme verificado na seção anterior, a análise dos relatórios de avaliação dos programas entre 2006 e 2008 permitiu identificar diferentes abordagens, dimensões e densidade dos programas que contemplavam a promoção da igualdade racial em seu escopo. Nesse sentido, podem ser considerados três tipos de programas e ações: i) os universais sensíveis à promoção da igualdade racial, ii) os universais com projetos específicos de promoção da igualdade racial e iii) os específicos de promoção da igualdade racial.

Os programas universais sensíveis à promoção da igualdade racial incorporam o tema sem destacar recursos ou necessariamente definir projetos específicos. Com efeito, em níveis diferenciados, a diretriz da igualdade racial pode estar presente desde a lógica de formulação do programa ou ainda em elementos mais superficiais. Tomando-se, por exemplo, a última avaliação que dispunha do item sobre transversalidade (2008), pode-se identificar, segundo a percepção dos gerentes, que a temática racial está contemplada nos programas nas seguintes situações:

- i) ao coletar dados desagregados (*Sistema Único de Segurança Pública – SUSP; Implementação da Política de Promoção da Saúde*);
- ii) ao utilizar dados desagregados como indicadores (*Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde*);
- iii) ao estabelecer como diretriz a priorização da população negra, em geral, (*Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários; Qualificação Social e Profissional*) ou quilombola, em particular (*Acesso à Alimentação; Proteção Social Básica*);
- iv) ao abordar o tema no conteúdo programático (*Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; Educação do Campo - PRONERA*) ou na capacitação de profissionais envolvidos no programa (*Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa*);
- v) ou ainda ao estimular o desenvolvimento de ações afirmativas para a população negra (*Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres*).

Essas iniciativas poderiam, sob esse prisma, ser consideradas sensíveis ao tema racial. Para esse grupo, avalia-se que uma das alternativas possíveis para coordenação da política poderia ser o

²⁰ O citado estudo, publicado pelo Ipea em 2009, que utilizou os roteiros de avaliação dos programas do PPA, tinha objetivo avaliar a implementação da diretriz da transversalidade no governo federal. Tomando por base o período de 2004 a 2007, no que se refere ao tema racial, a referida pesquisa identificou que foi esta a temática que apresentou menor adesão e menor taxa de crescimento (Ipea, 2009)

monitoramento das atividades com base em dados desagregados por cor e raça, a fim de identificar e combater desigualdades raciais no desenvolvimento das ações.

É preciso considerar que faz parte do imaginário social atribuir às políticas universais, dirigidas a toda a população, como as ações de educação e saúde, caráter promotor da igualdade *per se*. Contudo, por essa via, desconhece-se o papel que o racismo, inclusive o estrutural, exerce no usufruto dos direitos a todos concedidos, ou ainda o papel que os diferentes pontos de partida e condições de sobrevivência de vários grupos populacionais exercem no acesso a políticas universais. Por essa razão, a gestão de políticas universais não pode prescindir de avaliação criteriosa sobre possíveis elementos discriminatórios – por vezes não intencionais e naturalizados – que perpetuam e reforçam as desigualdades raciais.

Nesse sentido, no âmbito de políticas universais, a alteração da lógica dos programas, de modo a contemplar a questão racial, parece ser preferível à simples discriminação dos recursos destinados a beneficiários negros. Não parece ser desejável que um orçamento sensível à promoção da igualdade racial consista apenas em que os recursos destinados a cidadãos negros sejam discriminados. Além de não contribuir necessariamente para o combate à desigualdade racial (não é por atender mais alunos negros que brancos que o sistema educacional público não reproduz desigualdades raciais), uma discriminação dessa natureza pode corroborar com visão restrita, mas amplamente partilhada, de que ao atender negros já se está fazendo promoção da igualdade racial, e ao considerar plenamente satisfeita essa diretriz, desestimular investimentos realmente transformadores da realidade.

Destarte, entende-se que as políticas universais, por sua natureza, podem ser monitoradas, em relação à promoção da igualdade racial por indicadores de resultado e eficiência. Todavia, nesse caso, mesmo políticas profundamente sensíveis às desigualdades raciais permaneceriam “invisíveis” nas peças orçamentárias.

O segundo grupo de iniciativas - as universais com projetos específicos de promoção da igualdade racial-, como no primeiro caso, fica geralmente imperceptível em uma análise orçamentária. Ações de um determinado programa podem abarcar projetos específicos de combate à desigualdade racial, com recursos destacados, mas que somente se tornam públicos no momento da implementação, ou ainda nos relatórios setoriais de prestação de contas. É o caso do Planseq afrodescendente²¹, com recursos oriundos do programa de qualificação profissional do trabalhador, por exemplo. Nesses casos, há uma parcela de recursos canalizada para a redução das desigualdades raciais ou para atendimento preferencial da população negra que não aparece nos registros orçamentários. Esse tipo de iniciativa, por não estar definida nas peças orçamentárias, pode sofrer, de forma mais acentuada, reflexos de contenção orçamentária ou de alterações na gestão dos órgãos a quem estão vinculadas.

Por fim, o último grupo de programas e ações, dentre os investigados, dedica-se ao combate mais direto das desigualdades raciais – seriam os programas específicos – entendidos como conjunto de ações que tivesse como objetivo principal enfrentar o racismo, o preconceito e a desigualdade racial em áreas específicas de atuação das políticas governamentais. Estão especialmente dedicados a enfrentar um tipo singular de desigualdade racial ou ainda a promover a

²¹ Plano Setorial de Qualificação (PlanSeq) é uma das estratégias de implementação do Plano Nacional de Qualificação, financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador e gerenciado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Públicos, regiões e setores de atividades específicos são contemplados com essa modalidade. O Planseq afrodescendente (PlanSeQ Nacional Comércio e Serviços Para Profissionais Afro-Descendentes) destina recursos específicos, dentro do Programa de Qualificação Social e Profissional para capacitação de beneficiários negros (MTE, 2009).

transversalização do tema em diferentes áreas. A figura a seguir busca sintetizar os três grupos de programas e ações, oferecendo exemplos do último PPA.

Figura 2 – Programas e ações com recorte racial

Programas/ações com recorte racial	Característica	PPA 2008-2011 (exemplos)
A: Programas/ações universais sensíveis à promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades universais, porém incorporam iniciativas que incluem a temática racial, em diferentes níveis e profundidade, quer no conteúdo de projetos, em linhas preferenciais em editais públicos ou na sistemática de coleta e acompanhamento de dados desagregados, por exemplo.	<ul style="list-style-type: none"> • Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família (público prioritário inclui quilombolas); • Estatísticas e Avaliações Educacionais (dados desagregados)
B: Programas/ações universais com projetos específicos de promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades específicas de combate à desigualdade racial, com recursos destacados, porém, por estarem no âmbito de uma determinada ação, sem discriminação, não é possível identificá-los nos instrumentos de planejamento e orçamento.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Crédito Fundiário – Projeto Terra Negra Brasil²² • Assistência Jurídica Integral e Gratuita – Projeto Quilombolas²³
C: Programas/ações específicos de promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades específicas de combate à desigualdade racial ou voltadas especialmente para a população negra, com recursos destacados nos instrumentos de planejamento e orçamento.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Ensino Profissional Diplomático – Ação Concessão de Bolsas de Estudo a Candidatos Afro-Descendentes à Carreira Diplomática • Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar - Ação Assistência Técnica e Extensão Rural para Comunidades Quilombolas

Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

Embora a promoção da igualdade racial estivesse entre os objetivos do governo nos dois últimos PPAs, há uma série de limites na sua inserção nesses planos. Por um lado, alguns deles podem ser atribuídos ao próprio instrumento do PPA. Por sua excessiva imbricação com o orçamento, não permite linguagem nem espaço para construção mais consolidada de uma estratégia de ação para o governo. Igualmente, os seus mecanismos de gestão também apresentam conhecidas falhas e não têm contribuído para o acompanhamento das ações de forma a assegurar o alinhamento com o plano. Por outro lado, a proposta da igualdade racial não parece ter permeado as demais áreas a contento. Nos planos, embora se constate desigualdade racial em vários campos, a tarefa do enfrentamento é atribuída à Seppir, em uma construção pouco estratégica. No plano de governo,

²² No Programa Nacional de Crédito fundiário, foram previstos selos específicos, no âmbito de projetos de investimento comunitário, com recursos adicionais voltados para grupos como população negra rural (Terra Negra Brasil), mulheres (PNCF - Mulher) e jovens (Nossa primeira terra). Conforme destaca o Manual de Operações do Programa: “será incentivada a inserção de trabalhadores e trabalhadoras rurais negros nas associações. Nesse sentido, uma ação específica será estruturada nos estados participantes, intitulada ‘TERRA NEGRA BRASIL’, tendo como objetivo a ampliação, qualificação e fortalecimento da participação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais negros na implementação dos projetos produtivos e/ou comunitários.” (MDA, 2009, p. 79)

²³ Projeto desenvolvido no âmbito de Acordo de Cooperação Técnica entre a Defensoria Pública da União e SEPPIR e que visa “implementar ações voltadas para a prestação de assistência jurídica integral e gratuita às famílias quilombolas”. Em 2009, foram capacitados 59 defensores públicos (federais e estaduais) (DPU, 2010, p. 26).

há mais constatação do problema do que uma estratégia definida de atuação. Já no último PPA, o foco se volta mais à questão quilombola do que à desigualdade racial de forma estrutural e sistêmica.

Para as políticas transversais, que necessitam estabelecer concertação entre vários campos da política pública para sua concretização, além das eventuais deficiências presentes nos instrumentos de planejamento e orçamento e seu respectivo modelo de gestão e da frágil articulação política em diferentes níveis, as especificidades da política agregam outros desafios.

Os instrumentos de planejamento e orçamento, além de organizar a gestão governamental, devem se constituir em mecanismos de controle social e participação. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁴, aplicáveis a todos os entes federados, esses instrumentos são mecanismos que devem permitir transparência na gestão fiscal, inclusive por meio da participação popular em seus processos de elaboração e discussão.

No entanto, recai sobre as políticas transversais o manto da invisibilidade. Desse modo, tendo em vista os objetivos de transparência, controle social e capacidade de gestão atribuídos ao planejamento por meio do PPA, faz-se necessário avaliar como eles podem se refletir nas diferentes categorias de programas e ações com recorte racial. Dispor de meios para acompanhamento dessas atividades é condição basilar para adequada gestão de uma política de enfrentamento da desigualdade racial.

Segundo as categorias apresentadas na figura 2, as ações consideradas específicas (grupo C) são as de mais fácil identificação, o que não prescinde, no entanto, de esforço considerável para essa tarefa. Pode-se então avaliar a oportunidade de, como já disponível para outros temas, desenvolver filtros específicos no SIGPLAN, que poderão trazer à análise dos interessados as ações e programas destinados integralmente à promoção da igualdade racial, explicitando sua dotação, metas físicas e financeiras e outras informações fundamentais para realizar, acompanhar ou se informar sobre política de igualdade racial. Sempre que possível, esse tipo de ação, de natureza específica, é desejável, pelo caráter delimitado e vinculado que encerra, embora possa incorrer em riscos, como o de fragmentar um programa mais amplo ou ainda conceder maior nível de rigidez à peça orçamentária.

Para as demais ações com recorte racial – universais sensíveis à promoção da igualdade racial ou universais com projetos específicos de promoção da igualdade racial -, pode-se avaliar a possibilidade de replicar, com outro escopo e outro gerenciamento, o tipo de solução adotada para o roteiro de avaliação dos programas do PPA no SIGPLAN. Campos para detalhamento, por parte do gerente do programa ou ainda do coordenador da ação, podem ser inseridos – com maior amplitude e estruturação -, não somente na fase de avaliação, em que a ação já foi em parte concretizada, mas antes mesmo, desde a elaboração e seu monitoramento, possibilitando um mecanismo gerencial com elevado potencial para acompanhamento de políticas transversais.

Essa alternativa de controle, por meio do próprio SIGPLAN, pode ainda, prever, em seu desenvolvimento, algum nível de articulação com o próprio Plano Nacional de Promoção da Igualdade racial, que extrapola o PPA, mas ao qual está totalmente vinculado. Assim, é provável que todo aprendizado já conquistado em ferramentas, como aquela desenvolvida pela Secretaria de Políticas para as mulheres (SPM) para monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres²⁵, possa ser aproveitado em uma alternativa de integração do acompanhamento de

²⁴ Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (art. 48).

²⁵ Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (<http://www.sigspm.spmulheres.gov.br/>).

temas transversais com as ferramentas centrais de monitoramento de programas no governo federal. Evidentemente, um esforço de acompanhamento e monitoramento mais afinado depende sobremaneira de forte apoio político de alto nível no governo e comprometimento e capacitação técnica no nível da execução.

Outro ponto chave para uma estratégia de acompanhamento dessa natureza diz respeito à reflexão sobre participação e transparência nos instrumentos de planejamento e orçamento, que deve passar por discussão sobre o papel dos conselhos e conferências temáticas no ciclo de acompanhamento desse conjunto de documentos.

À guisa de conclusão, cabe salientar que iniciativas que visem garantir maior visibilidade e planejamento das ações de promoção da igualdade racial vão ao encontro de normativas que tratam da discriminação de recursos para essa política. É o caso do Estatuto da Igualdade Racial e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). No Estatuto da Igualdade Racial, há a determinação para que, durante os primeiros cinco anos subsequentes à sua publicação, os órgãos do executivo federal que desenvolvem ações afirmativas as discriminem em seus orçamentos²⁶. E, desde a LDO de 2008, há a previsão de publicização dos impactos dos programas voltados ao combate das desigualdades raciais²⁷.

Essas indicações, cujas aplicações práticas ainda não foram plenamente concretizadas, e a indispensabilidade de se analisar mais profundamente a questão orçamentária para garantir uma política efetiva de promoção da igualdade racial reforçam a necessidade de se aprofundar nessa temática, em particular, e em instrumentos de gestão de políticas transversais, em geral.

Referências

BANDEIRA, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas.** Brasília: CEPAL, SPM, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2004-2007: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011** : projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2007.

GRAÇA, Eliana M.; MALAGUTI, Mirelli; VIEIRA, Célia Maria F. **Orçamento e gênero: a luta pela igualdade.** Disponível em: <https://sistema.planalto.gov.br/spmulheres/textos/CFEMEA/orcamentoegenero.pdf>. Acesso em 31 jan 2011.

²⁶ Conforme parágrafo segundo do Art. 56 da Lei 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial.

²⁷ Desde a LDO 2008 - sempre com a mesma redação-, há determinação para que o poder executivo divulgue na internet "até 15 de setembro, relatório anual, referente ao exercício anterior, de impacto dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência".

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Títulos expedidos às comunidades quilombolas.** Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/institucional/quilombolas/titulos_expedidos.pdf. Acesso em 05 abril 2011.

Ipea. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias.** In: _____ Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, vol 3. p. 779-795. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf. Acesso em 26 nov 2010.

JACCOUD, L. *et al.* Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal**, v. 3, n. 17, 2009.

MACEDO, Marcia dos Santos. **Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça.** Bahia Análise & Dados. Salvador, V. 17, p. 1155-1165, jan/mar, 2008.