

**Título** IGUALDADE RACIAL

**Autores (as)** Ana Elisa de Carli dos Santos  
Josenilton Marques da Silva  
Tatiana Dias Silva

**Título do Boletim** POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E  
ANÁLISE

**Cidade** Brasília

**Editora** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**Ano** 2013 (n.21)

**ISSN** 1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## IGUALDADE RACIAL

### 1 APRESENTAÇÃO

No período considerado para análise neste capítulo – 2011 e parte de 2012 –, a política de promoção da igualdade racial conquistou importantes vitórias ao tempo em que persistiram antigos e complexos desafios. No campo das ações afirmativas para ingresso no ensino superior, o julgamento favorável à reserva de vagas para negros no Supremo Tribunal Federal (STF) e a promulgação da Lei das Cotas (Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012), voltada para as instituições federais de ensino superior, são episódios extremamente relevantes, que brindam com elementos concretos a disputa por melhores condições de vida para a população negra. Tais acontecimentos encerram, de forma entusiástica para o Brasil, uma década de conquistas desde a Conferência de Durban.<sup>1</sup>

Em contrapartida, o cenário de contestação às terras protegidas e ao direito dos povos tradicionais acirra-se em decorrência da propositura e aprovação de dispositivos legais contrários aos seus interesses. Assim, a questão quilombola torna-se foco desta análise que, em conjunto com as questões anteriormente mencionadas, será detalhada na seção Fatos relevantes.

Na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, trata-se especificamente da atuação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) do governo federal. Para tanto, antes, resgata-se o debate sobre a natureza desta política e os desafios políticos, burocráticos e institucionais que encerra. Por fim, na seção *Tema em destaque*, antes de promover uma discussão sobre territórios ou uma análise territorial da política, buscou-se, em uma primeira aproximação, objetivos mais modestos, porém mais alinhados com o estágio atual da política em tela. A discussão empreendida relaciona-se com a descentralização da política de promoção da igualdade racial e sua implementação no plano local, intento essencial para sua institucionalização.

---

1. III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, convocada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas e realizada em Durban, África do Sul, em 2001.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 O julgamento das cotas no Supremo Tribunal Federal

Em abril de 2012, o STF julgou, por unanimidade, improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, que questionava o sistema de cotas implementado na Universidade de Brasília (UnB). Em decisão histórica, a Suprema Corte atestou não somente a constitucionalidade de tal medida, como ainda destacou, no parecer de vários ministros, a oportunidade e a conveniência de sua adoção.

O sistema de cotas para negros foi implementado pela UnB em 2004, após aprovação em seu Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe). Este sistema destacava-se por estabelecer cotas raciais exclusivas, sem sobrepor requisitos sociais, como a renda, e, por esta razão, parece ter sido motivo de especial controvérsia. A ADPF nº 186 foi impetrada pelo Partido Democratas (DEM) em 2009. A ação questionava, entre outros pontos, a impossibilidade de identificação racial no Brasil e, por conseguinte, os critérios utilizados pela universidade para a reserva de vagas. Defendia ser a pobreza o real determinante da exclusão e apontava para os riscos de se estabelecer no país uma divisão entre cidadãos, ao que chamaram de “racialização” (Ipea, 2011a).

Os primeiros programas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior foram implementados pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), baseados em leis estaduais que estabeleceram cotas para alunos de escola pública e, posteriormente, cotas para negros.<sup>2</sup> Durante toda a década de 2000, a adoção de ações afirmativas para ingresso no ensino superior se intensificou – no início de 2012, havia 125 instituições de ensino superior (IES) com algum tipo de ação afirmativa para acesso dos candidatos,<sup>3</sup> entre as quais, 51 IES possuíam programa com critério racial, isolado ou conjugado (Carvalho, 2012).

Dadas a relevância e a complexidade do tema e tendo em vista a mobilização social em torno da questão, o relator da ADPF nº 186, ministro Ricardo Lewandowski, convocou audiência pública para debater o assunto, realizada em março de 2010. Este foi outro marco para o debate racial no país. Foram ouvidos representantes de movimento sociais, acadêmicos, parlamentares e gestores públicos. A repercussão social foi ampla neste processo, que contou com expressivo número de amigos da corte, além de intenso debate na mídia, na academia e no

2. Leis nº 3524, de 28 de dezembro de 2000, e Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003.

3. Origem escolar (escola pública) era o parâmetro mais utilizado, com 101 IES adesas; em seguida, vêm as ações afirmativas para indígenas (69 IES) e para negros (51 IES) (Carvalho, 2012). De acordo com o Censo da Educação Superior, 51.494 alunos ingressaram por meio de alguma ação afirmativa em 2010, um aumento de 41,9% em relação ao ano anterior (INEP, 2012, p. 56).

governo sobre o tema.<sup>4</sup> Com efeito, a trajetória que culminou com o julgamento da ADPF, especialmente por meio da referida audiência, aproximou a sociedade da disputa jurídica, do STF e de uma discussão mais abrangente sobre desigualdades raciais no país.

Diante da trajetória de difusão das ações afirmativas nas IES, a decisão final do STF sobre o sistema de cotas na UnB reunia muitas expectativas. De certa forma, a essência das políticas de promoção da igualdade racial estava sob análise e desta avaliação dependia todo o transcurso das políticas públicas voltadas para este enfrentamento. Uma vez que uma ação afirmativa com critério racial estava em questionamento, todas as iniciativas que utilizavam este parâmetro encontravam-se, por analogia, em igual situação.

Por conseguinte, o posicionamento favorável do STF consolidou esta nova fase em curso, de políticas públicas que reconhecem a necessidade, porém a insuficiência de ações de combate ao racismo e à discriminação racial ou, ainda de ações de valorização da matriz africana para a redução das desigualdades raciais. Políticas que, na mesma direção, reconhecem os limites dos programas universais para enfrentar, de maneira mais célere e consistente, as diferenças que norteiam as condições de vida de brancos e negros no país. E embora sejam todas elas – as ações de combate ao racismo e de valorização e as políticas universais – fundamentais, estas iniciativas precisam ser combinadas com políticas redistributivas por meio de ações afirmativas que rompam os círculos de reprodução das desigualdades raciais em áreas estratégicas. Este tem sido o caminho percorrido – não sem percalços – a partir da inserção progressiva do tema racial na agenda governamental – e, afinal, é esta trajetória a ré deste embate.

O julgamento, realizado em abril de 2012,<sup>5</sup> trouxe, nas oitavas e no voto dos ministros, elementos importantes para esta reflexão. No julgamento do mérito, o relator, ministro Ricardo Lewandowski, ponderou que, com o fito de alcançar a igualdade material, o Estado pode desenvolver tanto políticas universais como ações afirmativas. As políticas afirmativas, presentes no ordenamento jurídico brasileiro e defendidas pelo STF em outras análises, admitem, em sua avaliação,

---

4. Para mais informações sobre a audiência pública, consultar o capítulo *Igualdade racial*, no número 19 deste periódico.

5. O julgamento teve o seguinte rito: inicialmente, realizaram sustentação oral o requerente, por meio da sua advogada Roberta Kaufman; os interessados, a UnB, por meio da procuradora-federal a dra. Indira Ernesto Silva Quaresma; a Advocacia-Geral da União, pelo ministro Luís Inácio Lucena Adams, advogado-geral da União; e o Ministério Público Federal, pela vice-procuradora-geral da República, a dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira. Em seguida, pelos *amici curiae*, pronunciaram-se representantes do Movimento contra o Desvirtuamento do Espírito da Política de Ações Afirmativas nas Universidades Federais e do Instituto de Direito Público e Defesa Comunitária Popular (IDEP); do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; da Defensoria Pública da União, da Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos; do Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (Iara); do Movimento Negro Unificado (MNU); da entidade Educação e Cidadania de Afro-descendentes e Carentes (Educafro) e da Associação Nacional dos Advogados Afrodescendentes (ANAAD).

a adoção do critério étnico-racial, inclusive para ingresso no ensino superior. Neste campo, interpreta o ministro, o texto constitucional indica que critérios meritocráticos sejam utilizados com a observância ao princípio da igualdade material, de modo a assegurar, na distribuição de um recurso público – que é o acesso ao ensino superior –, partilha mais equitativa, coerente com os princípios de justiça social.

Não raro a discussão que aqui se trava é reduzida à defesa de critérios objetivos de seleção – pretensamente isonômicos e imparciais –, desprezando-se completamente as distorções que eles podem acarretar quando aplicados sem os necessários temperamentos.

De fato, critérios ditos objetivos de seleção, empregados de forma linear em sociedades tradicionalmente marcadas por desigualdades interpessoais profundas, como é a nossa, acabam por consolidar ou, até mesmo, acirrar as distorções existentes (Lewandowski, 2012, p. 15).

No mesmo espírito, a necessidade de atuação afirmativa do Estado, em contraposição a uma posição apenas retórica, é proclamada pelo ministro Marco Aurélio. Ao promover revisão da questão racial nas constituições brasileiras, ressalta o ministro que a Carta de 1988 trouxe nova postura em prol da promoção da igualdade material:

Pode-se dizer, sem receio de equívoco, que se passou de uma igualização estática, meramente negativa, no que se proibia a discriminação, para uma igualização eficaz, dinâmica, já que os verbos “construir”, “garantir”, “erradicar” e “promover” implicam mudança de óptica, ao denotar “ação”. Não basta não discriminar. É preciso viabilizar – e a Carta da República oferece base para fazê-lo – as mesmas oportunidades. Há de ter-se como página virada o sistema simplesmente principiológico. A postura deve ser, acima de tudo, afirmativa (*op. cit.*, p. 5).

Na sequência do seu voto, o relator pontua que, ainda que a existência biológica de raças tenha sido há muito refutada, o conceito em tela refere-se à “categoria histórico-social”. Uma vez que tal categoria teria embasado o texto constitucional para impedir crimes de racismo (discriminação negativa), não há o que justifique que agora não possa ser utilizada para estabelecer políticas de discriminação positiva.

Ademais, são enunciados vários aspectos positivos da adoção da referida ação afirmativa, como o papel simbólico, ao sinalizar a possibilidade de ascensão deste segmento populacional; a atuação como política de reconhecimento para além do seu caráter redistributivo; a possibilidade de compensar a discriminação sofrida por este grupo, bem como de promoção de novas lideranças negras, capazes de representar os direitos destes grupos em posições privilegiadas. Acrescenta o ministro relator que a universidade, reconhecido espaço de formação de lideranças, não pode esquivar-se, para seu próprio êxito e da sociedade, de contemplar a diversidade e a alteridade.

Por fim, considera-se que as ações afirmativas deveriam ter período determinado e ser desenvolvidas com base em critérios proporcionais e razoáveis. Conclui o parecer do relator, seguido pelos demais ministros que votaram, pela constitucionalidade das cotas com critério racial:

Isso posto, considerando, em especial, que as políticas de ação afirmativa adotadas pela Universidade de Brasília (i) têm como objetivo estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado, superando distorções sociais historicamente consolidadas, (ii) revelam proporcionalidade e a razoabilidade no concernente aos meios empregados e aos fins perseguidos, (iii) são transitórias e preveem a revisão periódica de seus resultados, e (iv) empregam métodos seletivos eficazes e compatíveis com o princípio da dignidade humana, julgo improcedente esta ADPF (Lewandowski, 2012, p. 47).

Apesar da unanimidade da deliberação, ressalvas, especialmente quanto à identificação racial, aos procedimentos de entrevistas e sobre preferência por um sistema baseado em critérios de inclusão social foram destacadas no parecer do ministro Gilmar Mendes que, a despeito destas considerações, foi favorável à improcedência da ação, considerando que o modelo em tela tem as virtudes e defeitos de uma proposta pioneira e deve ser aperfeiçoado ao longo do tempo.

No curso do julgamento, fez-se memória das análises positivas sobre o desempenho dos alunos cotistas, bem como se ressaltou a inexistência de conflitos importantes, como temiam os que apresentavam posições contrárias às referidas ações afirmativas.

Além de aprovar o sistema de cotas estabelecido na UnB, a Corte admitiu, em diferentes pronunciamentos, que o instituto da ação afirmativa seja utilizado como forma de garantir a consecução do objetivo constitucional da igualdade. Deste modo, a ação afirmativa, presente no ordenamento jurídico, ganha novo arcabouço ao ser reconhecido como instrumento válido e oportuno também para promoção da igualdade por meio do critério racial.

Decerto, este era um ponto crucial do debate, por vezes poluído ao se tentar sobrepor vulnerabilidade social à discriminação racial, argumento destacado na petição inicial da ADPF nº 186 e que era reverberado por tantos atores contrários – e outros até mesmo simpáticos – às cotas raciais. Por conseguinte, ainda que as recentes demandas por democratização no acesso à universidade tenham iniciado-se a partir das demandas do movimento negro, as intervenções que se seguiram, não raro e não por acaso, em muitas iniciativas, nasceram com o critério social e racial combinados, ou tiveram que assim se transmutar para serem aceitas.

Submeter a questão racial à econômica equivale a ratificar, em alguma medida, o propalado mito da democracia racial e relativizar a pujança que o

racismo historicamente exerceu como elemento estruturante da desigualdade no país. Há variados estudos que, ao controlar fatores como escolaridade, sexo e setor de atuação dos indivíduos, demonstram a persistência das desigualdades na renda entre brancos e negros com condições muito similares (Ipea, 2005). Com efeito, em comparação a outros segmentos vulneráveis, o reconhecimento das desigualdades entre grupos raciais sofre muito mais resistência, forjada por séculos de escravidão e racismo e, posteriormente, por décadas de negação do problema e de invisibilidade do negro.

A tentativa de refrear a demanda por igualdade racial por meio de critérios econômicos é muito bem ilustrada nas palavras da representante da Procuradoria Geral da República (PGR), Debora Duprat: “Ninguém fala nas cotas para mulheres ou portadores de deficiência sob esse caráter social. Por que não só mulheres e deficientes pobres? Por que essa questão é invocada apenas quando se trata de cotas raciais?” (Duprat, 2012).

Ao se reconhecer o papel que o racismo exerceu ao longo da história brasileira, como este continua sendo reproduzido nas instituições, inclusive as públicas, e povoando o imaginário social, e que este é um problema a ser enfrentado; e ao se reconhecer as desigualdades raciais presentes e persistentes mesmo entre os que têm maior escolaridade ou nível de renda,<sup>6</sup> não há que se subjugar, via de regra, uma questão à outra.

Outro aspecto digno de nota foi a coesão da decisão da Suprema Corte. Como Luiz Felipe de Alencastro ressalta (2012), “o STF é raras vezes unânime em seus julgamentos. A concordância dos ministros sobre matéria tão controversa, e combatida pela grande maioria dos editorialistas, conferiu mais peso ainda à decisão, que se tornou jurisprudência”.

Confirmado este entendimento, em seguida, outras ações que, entre outras alegações, questionavam ações afirmativas para negros no ingresso ao ensino superior foram julgadas no STF:

- Três de maio de 2012, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.330: por maioria dos votos, julgou improcedente a ADI ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen). A ação questionava a Medida Provisória nº 213/2004, convertida na Lei nº 11.096/2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (ProUni);

6. Considerando o rendimento do homem branco como referência (100%), ainda que possuam nível superior completo, o rendimento médio dos homens negros equivale a 70% daquele auferido por homens brancos com a mesma escolaridade. No caso das mulheres negras, com este mesmo nível educacional, percebem rendimentos equivalentes a apenas 40% da renda de referência.

- Nove de maio de 2012: Recurso Extraordinário (RE) nº 597.285: questiona sistema de reserva de vagas adotado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que destinava 30% das vagas a candidatos egressos de escola pública, como subcotas para negros. Foi negado provimento pela maioria, e a única divergência foi manifestada pelo ministro Marco Aurélio, ao ponderar que, ao contrário do critério racial, não avaliava como válida a utilização do critério baseado na rede de ensino de origem da formação educacional do candidato (pública ou privada).

Por fim, com a confirmação da constitucionalidade das ações afirmativas com critério racial, a expectativa é que haja difusão mais abrangente deste instituto não apenas para o ingresso no ensino superior, como em outros campos, a exemplo dos concursos públicos. Atualmente, quatro estados – Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul – e dezenas de municípios contam com reserva de vagas para população negra para ingresso em seus quadros de pessoal (Ipea, 2012). Em outubro de 2012, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apreciou a questão das ações afirmativas para negros e indígenas, decidindo pela criação de grupo de estudos para apresentar avaliação e propostas aos conselheiros sobre este tema.<sup>7</sup> Foram recentemente divulgados editais do Ministério da Cultura (MinC) voltados para artistas e produtores autodeclarados negros. Parece, assim, que novos e alvissareiros caminhos para as ações afirmativas para a população negra se delineiam.

## **2.2 A promulgação da Lei nº 12.711/2012 – A Lei de Cotas nas instituições federais de ensino**

Outro acontecimento de extrema importância marcou a implementação de ações afirmativas no ensino superior em 2012. Com a consolidação da decisão do STF acerca da reserva de vagas na UnB, foi finalmente aprovado o Projeto de Lei (PL) nº 180/2008. Proveniente da Câmara dos Deputados, a proposição inicial desta tramitação foi o PL nº 73/1999,<sup>8</sup> que, originalmente, tratava apenas de nova sistemática para ingresso no ensino superior, em alternativa ao vestibular. No entanto, a ele foram apensadas outras peças, como as que versavam sobre o acesso de indígenas e negros ao ensino superior. Neste caso, a inserção de pretos e pardos foi objeto do PL nº 3.627/2004, de autoria do Poder Executivo.

Ao final, o substitutivo encaminhado ao Senado, em 2008, previa a institucionalização do sistema de cotas nas instituições federais de ensino médio e

7. Foi instaurado um Pedido de Providências pela senhora Juliene Vieira Fagundes Cunha, indígena, requerendo que o CNJ fixasse percentuais de participação de negros e indígenas no Judiciário.

8. Apresentado pela então deputada Nice Lobão (PFL/MA), o PL nº 73/1999 propunha a reserva 50% das vagas para preenchimento por meio de seleção baseada em coeficiente de rendimento de alunos do ensino médio.



superior. A proposta destinava metade das vagas ofertadas para candidatos que estudaram toda a etapa anterior de ensino em escolas públicas,<sup>9</sup> distribuídas entre estudantes em determinada faixa de renda e entre negros e indígenas. Depois de anos em tramitação, pressões e debates, e aprovado com apenas um voto contrário, o PL foi convertido na Lei nº 12.711/2012.<sup>10</sup>

Em outubro de 2012, o sistema de cotas foi regulamentado pelo Decreto nº 7.824 e pela Portaria Normativa nº 18 do Ministério da Educação (MEC), definindo que a ação afirmativa deverá ser revista em dez anos e aplicada nos processos seletivos a partir de 2013. Para efetivar acompanhamento e avaliação do sistema de reserva de vagas, foi instituído um comitê formado pelo MEC, SEPPIR e Fundação Nacional do Índio (Funai), com obrigação de produzir, anualmente, relatório de avaliação da medida.

Com prazo de adequação de quatro anos, as instituições federais de ensino terão até 30 de agosto de 2016 para cumprimento integral da legislação, com estabelecimento de reserva de vagas, como explicitado a seguir.

- 1) Metade das vagas, por curso e turno, será destinada a egressos de escola pública. Entre estas vagas:
  - há subcotas a serem distribuídas de acordo com a renda familiar *per capita* dos estudantes: “50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*”.
  - há subcotas para aqueles que se declararem pretos, pardos e indígenas, de acordo com a participação populacional destes grupos na Unidade Federativa.

Assim, com base nos dados do Censo da Educação Superior de 2010 (INEP, 2012), quando estiver em pleno vigor, mantidas as condições atuais de oferta, estima-se que cerca de 75 mil negros e indígenas egressos de escola pública poderão ser beneficiados anualmente, o que representaria aproximadamente 27% dos ingressos em instituições federais de ensino superior (IFES) e 4% de todos

---

9. Ensino médio em escola pública para ingressantes no ensino superior e ensino fundamental em escola pública para ingressantes no ensino médio.

10. Contou com veto presidencial relacionado apenas ao uso do coeficiente de rendimento como elemento para seleção dos candidatos. Razões do veto: “O coeficiente de rendimento, formado a partir das notas atribuídas ao longo do ensino médio, não constitui critério adequado para avaliar os estudantes, uma vez que não se baseia em exame padronizado comum a todos os candidatos e não segue parâmetros uniformes para a atribuição de nota” (Mensagem nº 385, de 29 de agosto de 2012).

os ingressos no ensino superior.<sup>11</sup> Em 2010, 51 mil ingressaram em IES públicas (não apenas federais) por meio de ações afirmativas; destas ações, 27% utilizavam critério racial (conjugado ou isolado) (INEP, 2012, p. 56).

Conforme a PNAD 2011, conquanto os negros representem 51,3% da população, correspondem a apenas 26,7% daqueles que concluíram ensino superior ou pós-graduação; o que corresponde a 3,8% da população negra, contrastando com 10,9% da população branca que alcançou este nível educacional.

Em que pese este cenário de desigualdades, é possível verificar que este quadro tem se alterado. Considerando a taxa de frequência líquida no ensino superior, ou seja, a participação percentual no ensino superior da população em idade considerada adequada para esta etapa (18 a 24 anos), em 1992, enquanto 7,2% dos jovens brancos nesta faixa etária frequentavam o ensino superior, apenas 1,5% dos jovens negros o faziam. A taxa da população negra, naquele ano, correspondia a 20,6% da taxa da população branca. Em 2011, os percentuais passam para 21% e 9,1%, respectivamente. Nessa ocasião, a taxa da população negra passa a 43,2% daquela relativa à população branca.

Em suma, em vinte anos, o acesso ao ensino superior cresceu para todos os grupos, experimentou redução das desigualdades raciais, mas a diferença na participação neste nível educacional ainda persiste expressiva entre brancos e negros. Esta constatação, que dá conta da insuficiência das políticas universais para redução das desigualdades raciais, neste e em outros campos da vida social, reforça e legitima a necessidade de ações afirmativas. A expectativa é que, com a recente Lei de Cotas e com a perspectiva de ampliação da adesão de IES em outros níveis de governo, a inclusão da população negra no ensino superior se dê de forma mais acentuada.

No entanto, importa destacar que o recorte de renda imposto pela inovadora legislação tende a conceder ritmo menos acelerado para inclusão da população negra na educação superior. Além deste aspecto, a adoção de critério social novamente traz à tona a recorrente submissão da questão racial à categoria classe, como discutido na seção anterior.

---

11. A estimativa foi calculada da seguinte forma: aplicou-se o percentual da participação da população negra e indígena por Unidade da Federação (UF) sobre metade do montante de ingressos por meio de processo seletivo em IES públicas federais em 2010. A reserva de vagas foi calculada com base nos "ingressos por processos seletivos" e não nas "vagas ofertadas", porque não foi possível desagregar a modalidade de ensino à distância por UF nos dados disponíveis. Ademais, nas IFES, as duas categorias – ingressos e vagas ofertadas – guardam estreita relação. Por exemplo, nos cursos presenciais, no ano de referência, foram ofertadas 248 mil vagas nas IFES, com 269 mil ingressos, dos quais 251 mil ingressaram por processos seletivos. Foram usados os dados de ingressos por processos seletivos, pois é esta forma de seleção que estará passível à reserva de vagas. As demais formas de ingresso referem-se a "processos distintos, não seletivos, que asseguram o ingresso de alunos no ensino superior, tais como matrícula cortesia, admissão de diplomados, reingresso e transferências" (INEP, 2012). Em 2010, dos ingressos em cursos superiores (presencial e à distância), por meio de processos seletivos e outras formas de ingressos, 13,9% correspondiam à rede federal de ensino (INEP, 2012, p. 40).

Durante a tramitação da Lei de Cotas, a autonomia universitária também foi tema central. Representantes das IES questionavam a adoção de padrão único para as ações afirmativas, tendo em vista que, na ausência de orientação federal nos últimos anos, havia se desenvolvido formatos de ação afirmativa que, a partir dos embates e das decisões de suas instâncias deliberativas, foram considerados mais adequados para a realidade de cada instituição. Assim, a adoção de um critério único desprezaria esta trajetória, ao passo que feriria a autonomia universitária constitucionalmente assegurada.

Para enfrentar esta questão e em observância às decisões internas das IFES, a regulamentação prevê a instituição de reserva de vagas suplementares – tendo em vista que os percentuais estabelecidos são cotas mínimas – e de reserva de vagas de outras modalidades. Ainda é prevista a possibilidade de reserva de vagas separadas para indígenas.<sup>12</sup>

A aprovação e pronta implementação da Lei de Cotas, ainda que a partir de um recorte social, representa grande vitória para a população negra. O ensino superior sempre foi, estrategicamente, um dos horizontes de movimentos sociais negros. Inicialmente por meio de cursos pré-vestibulares populares, e depois por meio do movimento pró-cotas, este espaço da sociedade – de formação das elites e de produção e difusão do conhecimento – sempre foi almejado e disputado como mecanismo essencial para emancipação da população negra brasileira. Conquistada esta trincheira, a atenção volta-se agora para condições de permanência de um contingente crescente de estudantes que demandará políticas de assistência estudantil e acompanhamento.

### **2.3 Insegurança e embates na regularização de terras quilombolas: PEC nº 215/2000, ADI nº 3.239 e Portaria nº 303/AGU**

Em 2012, novos acontecimentos no processo de discussão, nos três poderes, movimentaram o debate em torno das comunidades quilombolas e da regularização de suas terras. As políticas públicas voltadas para estas comunidades sempre foram marcadas por diversos desafios, entre eles o de fazer valer o dispositivo constitucional que garante a estes grupos a propriedade definitiva das terras que ocupam há sucessivas gerações. Neste sentido, a aprovação, na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215/2000; o início do julgamento da ADI nº 3.239/2004 no STF; e a publicação da Portaria nº 303 da Advocacia Geral da União (AGU) intensificaram a insegurança quanto à efetivação dos direitos fundiários destas comunidades.

---

12. A UnB, por exemplo, optou por manter dois sistemas de reserva de vagas: o Sistema de Cotas para Negros, que desenvolve desde 2004 e o Sistema de Cotas para Escolas Públicas (com reserva de vagas para negros e indígenas), conforme a Lei de Cotas (UnB, 2012). A UnB também oferece o Vestibular Indígena, em que um comitê gestor formado pela Funai, pelo MEC, pela UnB e por alunos indígenas definem as vagas e cursos que serão oferecidos levando em consideração as demandas das comunidades indígenas.

A PEC nº 215/2000, de autoria do deputado Almir Sá (PPB/RR), propõe alterações nos artigos nº 49 e nº 231 da Constituição Federal.<sup>13</sup> A proposição visa abarcar, entre as competências exclusivas do Congresso Nacional, a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, inclusive a ratificação das demarcações homologadas.<sup>14</sup> Além disso, define que tais critérios e procedimentos devam ser disciplinados por lei.<sup>15</sup>

Alega-se, na exposição de motivos ofertada na ocasião da apresentação da PEC nº 215/2000, que a demarcação realizada pela União se dá à revelia dos estados onde estas áreas estão situadas, constituindo-se “em verdadeira intervenção em território estadual”. Como a intervenção federal está submetida, pelo texto constitucional, à aprovação do Congresso Nacional (Art. 49, IV), por analogia, o autor avoca para o Parlamento tal competência.

Conquanto tivesse como objeto inicial as terras indígenas, o fato é que a essa PEC foram apensadas onze proposições de igual natureza,<sup>16</sup> que acabam estendendo parte das propostas a um conjunto maior de terras protegidas, englobando tanto comunidades quilombolas como as unidades de conservação. Deste modo, as demarcações de terras quilombolas e a criação de unidades de conservação ambiental, atualmente de competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio),<sup>17</sup> por meio de atos infralegais, teriam que ser concretizadas por lei. No caso das terras indígenas, foco inicial da proposição, ainda outras determinações foram acrescentadas à proposta.

Para análise da situação quilombola, cabe destacar especialmente os termos da PEC nº 161/2007, apensada à PEC nº 215/2000:

Art. 3º O Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos

13. “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (...) Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.”

14. PEC nº 215/2000: Art. 1º. Acrescente-se ao Art. 49 um inciso após o inciso XV, renumerando-se os demais; XVIII - aprovar a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e ratificar as demarcações já homologadas; Art. 2º O § 4º do Art. 231 passa a vigorar com a seguinte redação: § 4º As terras de que trata este artigo, após a respectiva demarcação aprovada ou ratificada pelo Congresso Nacional, são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 8º Os critérios e procedimentos de demarcação das Áreas Indígenas deverão ser regulamentados por lei.

15. Atualmente, a regulamentação é amparada pelo Artigo 231 da Constituição Federal, pela Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio) e pelo Decreto nº 1.775/96.

16. Foram apensadas à PEC nº 215/2000, as PECs nºs: 579/2002, 156/2003, 257/2004, 275/2004, 319/2004, 37/2007, 117/2007, 161/2007, 291/2008, 411/2009 e 415/2009.

17. A Funai é o órgão responsável pela execução da política indigenista no Brasil, por delegação constitucional; o Incra é responsável pela identificação e regularização fundiária dos territórios de remanescentes dos quilombos (Decreto nº 4.887), e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é uma autarquia em regime especial (Lei nº 11.516), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes, *por lei*, os títulos respectivos” (Brasil, 2007, p. 2, grifo nosso).

O fato é que, em março de 2012, após uma década de tramitação, a admissibilidade da PEC nº 215/2000 e das demais proposições apensadas foi aprovada na CCJ da Câmara dos Deputados. O relator, além de referendar a justificativa inicial de necessidade da participação dos estados no processo de demarcação das terras indígenas, defende a pertinência da nova sistemática, que criaria, em sua avaliação, “um mecanismo de covalidação no desempenho de tais atribuições, se evitaria que a demarcação destas terras crie obstáculos insuperáveis aos entes da Federação em cujo território se localizam tais reservas”.

O parecer, que foi aprovado com ampla maioria, defende que a proposição não ofende as cláusulas invioláveis do texto constitucional. Veta apenas a ratificação das demarcações já homologadas, posto que implicaria o “reexame de atos jurídicos consumados”, o que violaria o princípio da coisa julgada.<sup>18</sup> Uma vez aprovada, a PEC aguarda a instalação de comissão especial que discutirá seu mérito; após o que, será encaminhada à apreciação do Senado Federal.

Além da reação dos povos indígenas e das comunidades quilombolas,<sup>19</sup> houve mobilização de outros segmentos. A Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) emitiu uma nota técnica<sup>20</sup> em que repudia a PEC em sua totalidade. Segundo a nota, tais proposições abstraem um dos princípios mais relevantes assegurados pela Constituição Federal, que é a preservação da cultura e da identidade e, por extensão, do território destes povos. Concluem que, em função do “absoluto descabimento das propostas, opinam pela inadmissibilidade e, no mérito, pela rejeição da PEC”. A SEPPIR apresentou preocupação com os atuais rumos que tomaram as políticas para os quilombolas. Em sua avaliação, esta é uma competência exclusiva do Poder Executivo, e o objetivo da bancada ruralista, por meio desta PEC, é assegurar aos empresários latifundiários “mais influência sobre as homologações” (EBC, 2012a).

De fato, não são poucas as análises que contestam a proposta em tela (AJD, 2012; Baldi, 2012, Couto, 2005). As terras ocupadas pelos índios são bens da

18. Em sua primeira apreciação, a PEC nº 215 havia sido rejeitada pela CCJ. Nas palavras do deputado Luiz Couto, no seu relatório apresentado em 2005: “Em conclusão, as propostas em exame, além de acrescentarem atribuições ao Poder Legislativo, invadem atribuições do Poder Executivo, condicionando a validade de seus atos à vontade dos membros do Congresso Nacional ou das assembleias legislativas dos estados. Restam, portanto, violados os incisos I e III do § 4º do Art. 60 da Constituição Federal, que proíbe a deliberação sobre proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado e a separação dos Poderes.”

19. Várias comunidades e entidades dos quilombolas no país se manifestaram, entre elas: a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); a Frente Nacional em Defesa da Titulação dos Territórios Quilombolas dos estados do Maranhão (MA), Rio Grande do Sul (RS), Bahia (BA), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Santa Catarina (SC), Pará (PA), Rio de Janeiro (RJ), e do Distrito Federal (DF); e a Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará (Mulungu/Pará).

20. Nota Técnica PRESI/ANPR/ACA nº 8/2012.

União (CF/88, Art. 20, XI), o que tornaria improcedente a alegação de intervenção nas terras estaduais. Ademais, a imposição de revisão da demarcação de terras, ato administrativo do Poder Executivo, infligiria o princípio da separação dos poderes. Por fim, nos casos das terras indígenas e quilombolas, ao direito de posse constitucionalmente constituído não caberia aprovação, apenas sua operacionalização, por meio da demarcação e limitação.

O outro acontecimento foi o início do julgamento da ADI nº 3.239/2004. Esta ação, proposta pelo PFL, atual Partido Democratas (DEM), questiona a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, instrumento regulamentador de todo o processo de titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos. A ADI alega que o dispositivo invade a esfera reservada à lei e disciplina procedimentos que implicarão aumento de despesa, tal como determina a desapropriação, pelo Incra, de áreas em domínio particular para transferi-las às comunidades quilombolas. Sustenta que é inconstitucional o critério de “autoatribuição” fixado no decreto para identificar os remanescentes dos quilombos e caracterizam as terras a serem reconhecidas a estas comunidades, uma vez que acusa a “sujeição da delimitação das terras a serem tituladas, aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados”.

Em abril de 2012, o STF iniciou o julgamento desta ação, e seu relator, o ministro Cezar Peluso, então presidente da Corte, votou por sua procedência e, portanto, pela inconstitucionalidade do decreto questionado. Em seu voto, o ministro arguiu que o decreto viola o princípio da reserva legal, pois a este instrumento cabe apenas regulamentar leis, sendo-lhe impróprio regulamentar um dispositivo constitucional. Apontou ser inconstitucional a desapropriação das terras públicas, visto que a propriedade das terras decorre diretamente da Constituição, não podendo o Poder Público, neste caso, promover desapropriações. Por fim, o ministro considerou igualmente inconstitucional o critério da “autoidentificação”. Em sua avaliação, para tal finalidade, caberia uma lei específica, com parâmetros históricos e antropológicos visando à identificação destas comunidades.

No entanto, o relator ressaltou que a procedência da ADI não deveria estender efeitos aos títulos emitidos até aquela data, considerando-os “bons, firmes e válidos”, em observância “ao princípio da segurança jurídica e aos cidadãos que, da boa-fé, confiaram na legislação posta e percorreram o longo caminho para obter a titulação de suas terras desde 1988” (STF, 2012).

Além dos argumentos apresentados como justificativa a seu voto, o ministro elencou uma série de outros fatores que, segundo sua análise, dificultam todo o processo de titulação, como os percalços que envolvem a documentação das terras e trâmites cartoriais, o que denominou de “uma verdadeira *via crucis*”. Elencou, ainda, a “profusão de normas”, o longo tempo de tramitação e o limitado número de propriedades tituladas desde a instituição do decreto (*op. cit.*).

Ocorre que, ao validar tal propositura e as argumentações postas na ADI nº 3.239, aponta-se para uma deslegitimação da pluralidade cultural e étnica do país, reconhecida e protegida pela própria Constituição. Ao questionar a “autoidentificação”, afirmando que caberia “lei específica a oferecer parâmetros históricos e antropológicos para a identificação dessas comunidades”, o entendimento do magistrado vai de encontro ao regulado por acordos e tratados internacionais de que o país é signatário, que reconhecem ser legítimo tal procedimento para reconhecimento jurídico de direitos indígenas e tribais.<sup>21</sup>

Nesse ponto, é preciso esclarecer que a “autoidentificação” não é um ato isolado, mas parte de uma sistemática de processos e documentos, que reúnem um conjunto de informações detalhadas sobre cada comunidade, a exemplo do relatório antropológico; do levantamento fundiário (planta e memorial descritivo do perímetro da área), do cadastramento das famílias quilombolas, além de outras informações, como levantamento e especificação de áreas sobrepostas a unidades de conservação, entre outros.<sup>22</sup>

A posição da Procuradoria Geral da República (PGR), na manifestação da vice-procuradora Deborah Duprat,<sup>23</sup> sintetiza argumentos a favor da improcedência da ação, alertando para o fato de que o Decreto nº 4.887/2003 regulamenta dois tratados ratificados pelo governo brasileiro: a Convenção nº 169 da (OIT) e o Pacto de San José da Costa Rica.

Além disso, segundo a procuradora, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) vem adotando a compreensão de que o direito de propriedade, objeto desses diplomas, se estende também ao reconhecimento da propriedade comunal, o que legitima a questão dos quilombolas. Com base nestes estatutos, defende que a “autoidentificação” consiste em “imperativo categórico de uma sociedade plural, pois nenhum grupo étnico em uma sociedade plural tem o domínio das definições”; é por meio de tal procedimento que se permite que cada grupo tenha a possibilidade de atestar seu pertencimento. Nesta direção, em sua avaliação, o decreto foi além, ao permitir critérios objetivos que possibilitassem a identificação deste grupo.

Ainda de acordo com Duprat, no que diz respeito à desapropriação, o decreto não cria forma nova; o dispositivo, de fato, é o reconhecimento de um direito preexistente, no que ela concorda com o autor da ação. No entanto, defende a necessidade de justa indenização. Ademais, no tocante aos problemas do processo de

---

21. A autoidentificação está prevista no Artigo 2º do Decreto nº 4.887/2003 e no Artigo 1º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece tal critério como fundamental para identificar os sujeitos de sua aplicação (povos indígenas e tribais).

22. Ver outras informações em ABA ([s.d.]).

23. Para mais informações, ver: <<http://www.palmares.gov.br/2012/04/deborah-duprat-pede-improcedencia-de-acao-contra-o-decreto-48872003/>>.

regulação fundiária, bem apontados pelo ministro, há que se considerar os obstáculos recorrentemente identificados, como o baixo nível de comprometimento com a questão quilombola, a falta de pessoal na elaboração dos relatórios técnicos de identificação e delimitação (RTIDs)<sup>24</sup> e demais procedimentos, os limites orçamentários e os constantes contingenciamentos de recursos, os pedidos de reintegração de posse por parte de fazendeiros, além de outras situações de litígio, fatores que contribuem direta ou indiretamente para o atraso ou inviabilidade do processo de titulação.

Na questão dos litígios, é importante registrar a violência no campo, elemento presente em todas as realidades relativas à regularização fundiária. Tal situação faz com que essas populações passem a conviver sob constante insegurança, medo e ameaças. Neste cenário, destacam-se também obstáculos no campo de disputa governamental, em que demandas por terras quilombolas entram em choque com espaços reclamados para destinação militar, como são os territórios de Alcântara (MA), Rio dos Macacos (BA) e Marambaia (RJ).

Assim como ocorrido com a PEC nº 215/2000, os primeiros resultados no STF não agradaram a diversos segmentos da sociedade, que se posicionaram de forma contrária à ADI. Algumas instituições entraram com pedido de amigos da Corte no STF, como o Incra, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e várias organizações quilombolas. Em função da solicitação de vistas ao processo, efetuada pela ministra Rosa Weber, o julgamento foi suspenso.

Por fim, iniciativa do Poder Executivo igualmente mobilizou o tumultuado cenário acerca da regularização dos territórios quilombolas. A AGU publicou, em julho de 2012, a Portaria nº 303, que trata de demarcação e uso de terras indígenas. A portaria segue as dezenove condicionantes aprovadas pelo STF na demarcação em faixa contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, em março de 2009.<sup>25</sup>

Entre as proposições apresentadas pela referida portaria, no Art. 1º, em que é fixada “a interpretação das salvaguardas às terras indígenas, a ser uniformemente seguida pelos órgãos jurídicos da Administração Pública Federal direta e indireta”, constam determinações que trazem grandes prejuízos aos povos indígenas, a exemplo de:

- (I) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (Art. 231, § 2º, da Constituição Federal) pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o Art. 231, 6º, da Constituição, relevante interesse público da União, na forma de lei complementar.

24. O RTID é um conjunto de documentos, geralmente elaborado por antropólogos, que aborda a história de formação e ocupação do território, considerando a ancestralidade, a tradição e a organização socioeconômica. Trata-se da fase mais complexa para a regularização fundiária de uma comunidade quilombola.

25. Portaria nº 534/2005 e Petição nº 3.888-Roraima/STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet3388MA.pdf>>.



(II) o usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional.

(III) o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional assegurando-lhes a participação nos resultados da lavra, na forma da Lei.

(IV) o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira.

(V) o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à Funai.

(VI) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à Funai (AGU, 2012, Art. 1<sup>o</sup>).

A AGU alega que o documento não cria novas regras, e não tem efeito vinculante, sendo apenas instrumento regulamentador da atuação de advogados públicos e procuradores em processos judiciais que envolvam áreas indígenas, “apropriando uma jurisprudência que o STF entendeu ser geral” (EBC, 2012b).

Em contraposição ao documento da AGU, a Funai divulgou nota técnica, afirmando que a portaria “restringe o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, especialmente os direitos territoriais, consagrados pela Constituição federal” (Funai, 2012). Outros especialistas da matéria classificaram o documento como inconstitucional e precipitado, e alegam que a decisão do processo envolvendo a Terra Indígena Raposa Serra do Sol não pode ser entendida como jurisprudência. Além disso, a decisão não está totalmente finalizada, uma vez que existem sobre ela “embargos de declaração” (pedidos de esclarecimentos).

De fato, a proposição da AGU, no documento supracitado, afeta os mais de 800 mil índios que habitam este país (IBGE, 2010). A norma vai de encontro ao texto constitucional, que estabelece que a exploração dos recursos hídricos em terras indígenas só pode ocorrer com autorização do Congresso, *ouvidas* as populações afetadas (Art. 176, § 1<sup>o</sup>). Também a Convenção nº 169 da OIT define que os países signatários comprometem-se a “consultar previamente os povos interessados, nos processos de tomada de decisão que lhes afetam diretamente” (Art. 6<sup>a</sup>).

A proposta não agradou a diversos povos e associações indígenas, personalidades, organizações e movimentos sociais, e alguns setores do governo, que reagiram à norma, alegando tanto a inconstitucionalidade da proposição como o

temor pelo acirramento de conflitos. Esta mobilização fez com que o início da vigência da portaria fosse suspenso por sessenta dias, para que, neste período, fosse possível “a oitiva dos povos indígenas sobre o tema”. A este movimento juntam-se os quilombolas, na perspectiva de que normativa deste teor venha a se estender também às terras remanescentes de quilombos.

De fato, a concentração da propriedade de terras segue como problema estrutural da sociedade brasileira. As investidas relatadas contra as terras protegidas são apenas mais uma ofensiva de setores políticos incomodados com a desmercantilização do território brasileiro e comprometidos com a manutenção de uma configuração fundiária excludente.

A insegurança jurídica em torno de direitos constituídos e de seus mecanismos de regulamentação acirra os ora intensos conflitos no campo e cria obstáculos aos processos em curso. Conquanto existam mais de 1700 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Palmares,<sup>26</sup> apenas 139 títulos foram emitidos.<sup>27</sup>

### **3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS**

#### **3.1 A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: transversalidade, descentralização e os desafios do enfrentamento ao racismo**

Esta seção tem como objetivo analisar a evolução de políticas e programas governamentais na área de promoção da igualdade racial, por meio da apreciação da atuação da SEPPIR. Em números anteriores deste periódico, trabalhou-se com políticas setoriais e com aspectos relevantes da situação social da população negra em áreas como saúde, educação e mercado de trabalho; nesta edição, optou-se por concentrar a análise nas atividades executadas pela SEPPIR.

Este recorte específico não foi adotado em outros momentos em virtude do período de formação inicial da secretaria, bem como pela natureza intersetorial da política, cujo êxito e maior fluxo de atividades concentram-se no desenvolvimento de ações afins nas diversas áreas de atuação do governo. Com efeito, embora a principal tarefa da SEPPIR não possa ser traduzida em seu orçamento ou na execução finalística de atividades, procurou-se mapear o andamento tanto destas iniciativas, como das ações estruturais de coordenação e fomento à adoção da perspectiva racial nas políticas públicas, especialmente no governo federal.

Para empreender esta reflexão, trata-se inicialmente da trajetória do combate ao racismo nas políticas públicas até a criação desta secretaria e a inserção do tema

26. Para mais informações, ver: <<http://www.palmares.gov.br/quilombola/>>.

27. Consultar <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/108-titulos-expedidos-as-comunidades-quilombolas>>.

nas políticas públicas. A instituição da SEPPIR, sempre enunciada como grande marco no tratamento do racismo no país, representou, ainda que com percalços e limites, o estabelecimento de uma institucionalidade ligada à Presidência da República que pudesse dedicar-se à tarefa de coordenar o enfrentamento das desigualdades raciais em nível federal. Ademais, significou, sobretudo, relevante conquista no que tange ao reconhecimento do racismo e à assunção de responsabilidade pelo Estado brasileiro no seu enfrentamento. No entanto, tanto a SEPPIR como a política em tela continuam com participação limitada no governo federal, o que é evidenciado pelo orçamento – reduzido, constantemente contingenciado e com baixa execução.

O capítulo segue com a discussão sobre a gestão da política de igualdade racial, com foco na estrutura e atuação da SEPPIR, mapeada, notadamente, por meio da composição de seus programas orçamentários.

### 3.1.1 Antecedentes da política de promoção da igualdade racial no governo federal

O racismo, elemento estruturante da formação da sociedade brasileira, fundada na escravidão e, posteriormente, no elogio à miscigenação e no mito da democracia racial, está na origem das profundas desigualdades socioeconômicas entre brancos e negros. Nada justifica que, mais de 120 anos após a abolição, os negros sigam representando 70% dos cidadãos em extrema pobreza ou 68% dos analfabetos do país (IBGE, 2010).

Essa grave mazela social, todavia, não foi objeto de atenção do Estado brasileiro por longas e decisivas décadas, inclusive após a abolição. É conhecimento bem partilhado o fato de que não houve qualquer medida que viabilizasse integração social aos negros após o fim da escravidão. Pelo contrário, foram criados mecanismos de segregação para os tempos de liberdade, quer antes da abolição, a exemplo da Lei de Terras, em 1850, quer após, como o incentivo público à imigração europeia em detrimento do grande contingente de trabalhadores negros libertados (Theodoro, 2008).

Apesar dos movimentos de resistência negra e de denúncia, a primeira lei penal de combate ao racismo, a Lei Afonso Arinos, é relativamente recente e data de 1951.<sup>28</sup> Décadas depois, com a redemocratização e a Assembleia Constituinte na década de 1980, ampliou-se a mobilização social e a visibilidade em torno do combate ao racismo e da promoção da igualdade racial. Em função disso, a Carta Magna de 1988 contemplou importantes avanços para a superação das desigualdades raciais.

---

28. Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951, passando a incluir, “entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor”. Ainda assim, a avaliação é de que esta medida foi mais motivada pelo impacto internacional de atos discriminatórios sofridos por estrangeiros no país do que pelo reconhecimento da injusta realidade interna (Jaccoud e outros, 2009). Fazer referência às CF de 34 e 46, que pregaram a igualdade, sem preconceitos de raça.

Entre eles, importa destacar a tipificação do racismo como crime inafiançável e imprescritível (Art. 5<sup>a</sup>); o reconhecimento da propriedade definitiva das terras quilombolas (Art. 68, ADCT); e a garantia ao pleno direito à diversidade cultural, como patrimônio a ser preservado e valorizado (Art. 215 e 216).<sup>29</sup>

A partir deste marco, outros progressos se seguiram. Foram promulgadas novas leis dedicadas ao combate à discriminação racial – leis nºs 7.716/1989 e 9.459/2007 - Lei Caó e Lei Paim, respectivamente; foi instalado em 1996 o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da população negra,<sup>30</sup> no âmbito do Ministério da Justiça (MJ); e instituídos, no âmbito do Ministério do Trabalho (MTE), núcleos de combate à discriminação,<sup>31</sup> por exemplo.

Por sua vez, em 2001, realizou-se a conferência internacional que mudaria o cenário brasileiro no campo do combate ao racismo. A intensa participação brasileira, os desdobramentos e compromissos assumidos na Conferência de Durban<sup>32</sup> acenaram para um novo período do debate racial no país. Logo após sua realização, foi lançado o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA)<sup>33</sup> e iniciados programas de ação afirmativa em alguns ministérios (Ipea, 2012).

Em seguida, a SEPPIR é criada pela Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei nº 10.678 no mesmo ano. Este órgão foi criado com a missão de coordenar e articular as políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial no governo federal.

Isso posto, a última década testemunhou uma série de avanços na trajetória de promoção da igualdade racial: o reconhecimento governamental do racismo; a intensa participação do governo e sociedade brasileira na Conferência de Durban; a criação da SEPPIR; o desenvolvimento da política de cotas nas universidades e, com menor difusão, em concursos públicos;<sup>34</sup> e, mais recentemente, em 2012,

---

29. Para uma análise da trajetória das políticas de promoção da igualdade racial a partir da CF/88, ver Jaccoud e outros (2009).

30. Como resposta à mobilização promovida pela Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995.

31. Núcleo de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação, criados em resposta à reclamação formal contra o governo brasileiro relacionada à convenção 111 da OIT (convenção concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão.). Esta reclamação foi feita pela CUT, em 1992, com o apoio das demais centrais sindicais. Na prática, esses núcleos voltaram-se mais para a pessoa com deficiência do que para a população negra (Jaccoud e outros, 2009).

32. III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, convocada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas e realizada em Durban (África do Sul).

33. O PNAA previa o estabelecimento de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência (*sic*) no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), bem como nas contratações de empresas prestadoras de serviços e consultores. O referido programa (instituído pelo Decreto nº 4.228/2002) não foi efetivamente implementado e não avançou no governo seguinte. Destas iniciativas, apenas o Programa de Bolsas Prêmio de Vocação para a Diplomacia, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), foi efetivado e persiste até hoje, inclusive, com inovações, como a inclusão de reserva de vagas para afrodescendentes na primeira fase do concurso para ingresso na carreira diplomática.

34. Para mais informações sobre a política de cotas em concursos públicos, consultar Ipea (2012).

a unânime decisão do STF a favor da constitucionalidade das cotas baseadas em critérios raciais para ingresso no ensino superior. Em paralelo, ainda que permaneçam muito expressivas, reduziram-se as desigualdades raciais espelhadas em vários indicadores socioeconômicos. No entanto, os limites das políticas universais para diminuição mais intensa da desigualdade racial apontam para necessidade de intervenções mais consistentes no campo das ações afirmativas.

### 3.1.2 A natureza da política de igualdade racial

A política de promoção da igualdade racial é recorrentemente apontada como “transversal”. Desta afirmação, depreende-se que seu conteúdo deveria ser elemento de atenção de várias outras políticas setoriais e que a atuação isolada da SEPPIR não seria suficiente para sua consecução, visto que o fenômeno do racismo e das desigualdades raciais está distribuído em todos os campos da vida social. Nesta seção, conquanto se compartilhe deste entendimento, procura-se desconstruir a noção de transversalidade como um atributo “inato” da política. Com efeito, é possível adotar políticas cuja efetividade da ação dependa de várias políticas setoriais sem que haja necessariamente uma gestão transversal do problema (Silva, 2011).

Matéria recente no campo da administração pública, a gestão da transversalidade apresenta-se como desafio empírico e teórico relevante e necessário para várias áreas de atuação. A despeito de diversas acepções sobre este conceito, tomado, por vezes, como característica inerente a um determinado problema social, compreende-se transversalidade como

um instrumento de intervenção social que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade que são determinantes para atendimento a um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz, atravessando vários campos de análise e atuação e ressignificando suas respectivas atividades (Silva, 2011, p. 4).

Aceitando-se que as estruturas organizacionais tradicionais não conseguem atender, a contento, as demandas sociais compartilhadas por diversos órgãos setoriais e oferecer visão integrada dos problemas, a transversalidade tem sido recorrentemente aventada como estratégia adequada para lidar com este tipo de complexidade. Muito embora, não raro, esta concepção seja utilizada de forma superficial e indiscriminada (Ipea, 2009; Macedo, 2008; Serra, 2005).

No campo da questão racial, imprimir este recorte por meio da gestão da transversalidade implica não somente o desenvolvimento de ações de promoção de direitos e acesso para a população negra – muitas vezes, desvinculadas da dinâmica central da política –, mas também, e principalmente, a implementação de iniciativas que “atrassem” as políticas setoriais com o fito de barrar a reprodução das

desigualdades raciais em seus processos. Em outras palavras, seria rever a teoria dos programas governamentais, de modo a avaliar a implicação racial de sua dinâmica. Tal avaliação pode sugerir mudanças profundas nos pressupostos da ação, como foi o caso da adoção de cotas nos processos seletivos das universidades públicas, ou, ainda, promover ações mais pontuais, mas não menos relevantes, como a inclusão e análise do quesito sobre cor ou raça em registros administrativos.

Nesta direção, o mandato de um organismo como a SEPPIR envolve prioritariamente promover, juntamente com os demais órgãos, a alteração da lógica de programas e ações setoriais, que, se pela declarada “universalidade” não intensificam as desigualdades raciais, pela pretensa “neutralidade”, acabam reforçando-as e permitindo a sua reprodução. Este objetivo, contudo, não tem se mostrado de simples consecução, tanto por sua complexidade, como pelos embates políticos, estruturais e ideológicos que encerra.

Por certo, a gestão da transversalidade resguarda custos adicionais para os órgãos setoriais envolvidos. Mesmo que se partilhe da convicção de que esta perspectiva é fundamental para a eficaz realização de suas respectivas missões institucionais e alcance pleno de seus resultados, uma vez que não é possível atender a todos os grupos de forma homogênea, o fato é que novas atividades e novo aprendizado são requeridos para as pastas setoriais. Deste modo, é essencial que os gestores da transversalidade, neste caso, a SEPPIR, antevejam possíveis obstáculos e procurem minimizar ou facilitar esforços setoriais, a fim de promover ainda maior comprometimento com o projeto. Cabe salientar que o limite para esta cooperação está em não assumir as funções setoriais *stricto sensu*, o que seria contraproducente em termos de gestão da transversalidade e institucionalização da política.

Trata-se de tarefa complexa, uma vez que o aparato estatal não tem tradicionalmente trabalhado com essa dimensão, nem na lógica de seus programas nem na construção de mecanismos de gestão que favorecem este tipo de intervenção. Ademais, embora a promoção da igualdade racial esteja presente entre as diretrizes estratégicas do governo federal, expressas nos dois últimos planos plurianuais (PPAs), a coordenação transversal implica negociação no uso de recursos fora da governabilidade da SEPPIR, em políticas com diferentes lógicas de ação e institucionalidade.

Antes disso, a desconstrução do racismo passa por seu reconhecimento. O imaginário social acerca do racismo, da democracia racial e da relevância deste debate perpassa atores e instituições,<sup>35</sup> inclusive no âmbito governamental. O discurso sobre racismo, promoção da igualdade racial e também sobre transversalidade ainda está longe de ser coeso nestes espaços (Silva *et al.*, 2011). Assim, os embates no tratamento dos problemas da transversalidade e da promoção da igualdade racial vão desde a completa

---

35. Consideradas como os valores, normas, formas compartilhadas de agir e de pensar.

negação em prol de um discurso pseudomeritocrático ou de uma visão universalista da política, passam pela diluição da questão racial no problema social e da pobreza, até a opção por uma intervenção restrita do acesso aos programas governamentais via segmentação de recursos, sem alteração da lógica de ação, ou mesmo pela mera quantificação da participação negra em determinada iniciativa.

A seguir, após considerar os antecedentes e os desafios da Política de Promoção da Igualdade Racial e da SEPPIR, discutem-se outros elementos importantes para a política a partir da perspectiva de sua inserção no PPA do governo federal.

### 3.1.3 Igualdade racial no PPA

O plano plurianual é o instrumento que estrutura os programas governamentais. Em que pese as críticas quanto à sua efetividade e adequação como mecanismo de gestão, trata-se de elemento fundamental para o planejamento governamental como disciplina o texto constitucional.<sup>36</sup> Especialmente políticas mais recentes e com desejável desenho intersetorial, como é o caso da igualdade racial, enfrentam desafios específicos em relação a este instrumento, que se imbricam àqueles relativos à natureza da questão. Para melhor compreensão destes desafios, cabe destacar alguns aspectos importantes no que tange ao tratamento da temática racial no PPA.

Tratando-se de uma política que deve ser gerenciada de forma transversal, avalia-se que as ações não estarão concentradas no órgão coordenador (SEPPIR) e, sim, majoritariamente executadas por diversos órgãos. Neste sentido, o objetivo da inserção e aprofundamento da temática racial no PPA vai além da incorporação de mais recursos para a SEPPIR, mas a abrangência da inserção da temática racial em outros programas. No entanto, verifica-se que apenas em alguns programas a cargo dos outros órgãos é possível identificar ações voltadas para a promoção da igualdade racial, ações que, em sua denominação ou em seu objetivo, trazem explícito o propósito da promoção da igualdade racial ou, ainda, ações voltadas para as comunidades quilombolas. Ainda assim, este filtro não é trivial, pois os instrumentos de monitoramento do PPA não permitiam automaticamente esta seleção.

Dentro das ações em que há declaração explícita relativa à igualdade racial em seu objetivo ou público-alvo, algumas são voltadas inteiramente a este propósito. São aqui chamadas de *ações específicas*. Outras são parcialmente voltadas

---

36. CF/1988, Art. 165.

para a igualdade racial, não sendo possível discriminar recursos direcionados para este propósito nos instrumentos de gestão do PPA. No entanto, em muitos casos, iniciativas voltadas para promoção da igualdade racial dentro destas ações orçamentárias podem ser discriminadas em instrumentos específicos, como projetos, acordos de cooperação ou planos de ação. É o caso das *ações universais com projetos específicos*.

Outro grupo de ações – a maior parte – não tem definição de recorte racial nos instrumentos de planejamento e orçamento e na descrição das rubricas, mas apresenta algum nível de inserção do recorte, quer na produção e análise de dados desagregados, na capacitação de profissionais ou no desenvolvimento de material didático para os beneficiários, incorporando este recorte. Seriam as consideradas *políticas universais sensíveis à igualdade racial*. Restam, ainda, as ações sem qualquer relação explícita com a temática racial.

Desse modo, apenas as *ações específicas* podem ser acompanhadas e avaliadas diretamente em termos de metas físicas e financeiras. Para as demais, seria necessário esforço mais amplo, com viés qualitativo, que não tem sido regular e que poderia ser otimizado por meio de mecanismos de monitoramento do PPA que incorporassem de forma mais consistente estes elementos, podendo constituir-se em meios mais eficazes de gestão e controle social.

Além do PPA, o texto constitucional estabelece a obrigatoriedade de duas outras peças, quais sejam, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Dada a importância destes instrumentos, respectivamente responsáveis por estabelecer metas e prioridades da administração pública federal e por estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro, algumas normativas estabelecidas impõem obrigações para estes instrumentos de orçamento e planejamento no que concerne à igualdade racial, a seguir relacionadas.

- Em relação à LDO, desde 2008, há a previsão de publicização dos impactos dos programas voltados ao combate das desigualdades raciais.<sup>37</sup>
- Em relação à LOA, há, no Estatuto da Igualdade Racial, 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 orçamentos.<sup>38</sup>

No entanto, não se verifica o pleno cumprimento dessas normativas. Ao revés, nos relatórios de gestão e nas peças orçamentárias disponíveis, não é

---

37. 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”.

38. Conforme parágrafo 2º do Art. 56 da Lei nº 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).



possível visualizar os elementos indicados nestas determinações, o que seria de grande valia para acompanhamento da política.

### *Igualdade Racial nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011*

Os temas do racismo e da promoção da igualdade racial foram inseridos, pela primeira vez, no Plano Plurianual 2004-2007. De fato, este plano marca uma nova institucionalidade da temática no governo federal, de forma consistente com a criação da SEPPPIR, em 2003.

No entanto, o documento correlacionava diretamente o desafio de promover a redução das desigualdades raciais a apenas um dos programas orçamentários, único a cargo da SEPPPIR, à época: Gestão da Política de Promoção da Igualdade. As desigualdades raciais e a promoção da igualdade são objeto de análise na contextualização de diversos outros desafios, sem, no entanto, converter-se em ações definidas. Como sintetizam Silva *et al.* (2011, p. 4), “O problema da desigualdade racial, de forma geral, aparece mais como constatação do que como motivação para a ação”.

Considerado como um plano de continuidade, o PPA 2007-2008 destaca três agendas como prioritárias<sup>39</sup> – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Programa de Desenvolvimento da Educação e a Agenda Social.<sup>40</sup> É nesta última que se identificam ações mais próximas ao objetivo da promoção da igualdade racial, embora restritas à dimensão das comunidades remanescentes de quilombos. Com efeito, neste plano verifica-se que as prioridades explícitas no PPA para a promoção da igualdade racial vão se dirigindo, ou melhor, se restringindo à questão quilombola. De toda forma, embora mais uma vez não seja incluída entre as metas prioritárias,<sup>41</sup> a promoção da igualdade racial continua a figurar como objetivo no referido plano.<sup>42</sup>

39. Políticas prioritárias na estratégia de desenvolvimento do PPA, conforme *Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011: avaliação da dimensão estratégica: exercício 2009 – ano base 2008* (Brasil, 2009a).

40. 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”.

41. No PPA 2008-2011, são estabelecidas 57 metas em dezenove áreas, sem que alguma seja destinada à questão racial. E, ainda que constem igualmente da Agenda Social, as comunidades quilombolas não receberam o mesmo tratamento dos povos indígenas, para os quais são direcionadas metas diferenciadas relacionadas a saneamento (aldeias indígenas com cobertura de abastecimento de água; aldeias indígenas com solução adequada de dejetos).

42. Salienta-se que, no objetivo 3 – “Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade” –, há referência às desigualdades raciais, mas, novamente, não se apresentam ações ou metas diferenciadas para enfrentar o problema.

Em suma, nos dois planos, no que toca à igualdade racial, pode-se observar descompasso entre o objetivo/desafio e as ações apresentadas para enfrentá-lo. Além disto, é comum a ambos o contraste entre amplos diagnósticos sobre as desigualdades raciais e a ausência ou insuficiência de ações para sua resolução.<sup>43</sup> No entanto, as mudanças nas ações ao longo dos dois últimos planos permitem inferir que tem havido uma evolução na compreensão do tema e nas possibilidades objetivas de intervenção (Silva *et al.*, [s.d.]).

Enfrentando desafios como difusão da perspectiva racial no governo federal, desenvolvimento conceitual e prático da temática racial no âmbito das políticas públicas, inadequação dos instrumentos clássicos de planejamento e orçamento com relação às temáticas tratadas de forma transversal, além dos próprios problemas inerentes ao modelo e gestão do PPA, o tema da igualdade racial segue aprofundando-se e difundindo-se pelo governo federal.

#### *A definição do novo PPA e a política de igualdade racial*

Em 2011, o governo federal dedicou-se à tarefa de elaborar um novo PPA, desta vez, com nova metodologia de formulação e formato. Para a SEPPIR, a participação neste processo foi encarada como tarefa estratégica, não apenas devido às ações de sua pasta, mas, notadamente, pela tentativa de ampliar a transversalidade da política de igualdade racial.

O novo modelo do PPA apresenta como um dos objetivos declarados para a mudança promover diferenciação entre o plano e o orçamento, imbricação que estaria muito presente no modelo anterior (Brasil, 2011a).<sup>44</sup> O plano passa a ser composto de *programas temáticos*, divididos em *objetivos*, por sua vez detalhados em *metas e iniciativas*.<sup>45</sup> De acordo com o novo modelo do PPA, o nível de agregação proposto é importante para explicitar políticas para públicos específicos, como as dirigidas para as “mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência” (Brasil, 2011a, p. 116).

São apresentados onze macrodesafios orientadores das políticas públicas. A igualdade racial aparece no sexto: “fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas

43. O texto da Mensagem Presidencial no PPA 2008/2011 ilustra essa situação: “após serem apontadas desigualdades raciais no mercado de trabalho, saneamento e habitação, o texto oferece, novamente, como iniciativa de enfrentamento a todo esse complexo quadro, o programa Brasil Quilombola” (Silva *et al.*, [s.d.], p. 19).

44. Para mais detalhes sobre as mudanças, a nova estrutura e as críticas a ela dirigidas, consultar texto *PPA: o que não é e o que pode ser*, de Ronaldo Coutinho Garcia, na edição nº 20 deste periódico.

45. O novo PPA congrega programas temáticos, voltados às atividades finalísticas, e programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, que reúnem ações de apoio e gestão.

e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos” (Brasil, 2011a).<sup>46</sup>

A SEPPIR ficou diretamente responsável pelo programa temático Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial e por seu respectivo programa de gestão. A redução do número de programas finalísticos da SEPPIR (de dois para um) acompanha a tendência do novo modelo. Enquanto o plano anterior continha 321 programas, o vigente dispõe de 44 programas de gestão e 65 programas temáticos.<sup>47</sup>

O programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial reúne ações voltadas ao enfrentamento das imagens negativas do negro, à promoção da igualdade racial e ao desenvolvimento das comunidades quilombolas. As iniciativas de maior articulação da política de igualdade racial, empreendidas na ocasião da formulação do novo PPA, em que pese as limitações apontadas para este novo instrumento, parecem ter conduzido a maior participação do tema em políticas setoriais e ao maior envolvimento do órgão central de planejamento com a temática. Resultado disto é a organização do relatório *Agendas transversais*. Neste documento, são abordados 28 temas, como povos indígenas, políticas para idosos e meio ambiente, e mapeadas ações, em todo o plano, que viessem ao encontro destas demandas. No que se refere à igualdade racial e às comunidades quilombolas, foram identificados dezoito programas, 41 objetivos e 84 metas.<sup>48</sup>

Cabe salientar que o escopo desta análise sobre “as agendas transversais” relativas ao tema racial está restrito aos itens do plano que estejam “exclusivamente ou prioritariamente” direcionados para a população negra e para comunidades quilombolas. Neste sentido, “não estão selecionadas as metas que, embora possam ter impacto para o segmento, são universais, sem exclusividade ou prioridade a ele” (Brasil, 2011b, p. 128). Esta seleção, embora constitua progresso

---

46. No macrodesafio *cidadania*, diversos programas temáticos apresentam foco para grupos específicos, como negros, além de mulheres, gerações, lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT), povos e comunidades tradicionais, população em situação de rua e pessoas com deficiência. Ainda em relação a esta diretriz, afirma-se que a pobreza incide majoritariamente sobre negros e tem um componente relacionado a gênero. No entanto, para fazer frente a esse cenário, apenas medidas para o segundo grupo são apresentadas, como qualificação profissional e outras ações de promoção da autonomia das mulheres. Há menção à equidade e à valorização da diversidade (macrodesafio 4), que merece destaque, embora abarque questões mais abrangentes do que o tema racial e não necessariamente o contemple. No macrodesafio de erradicação da pobreza extrema, destaca-se que mais de 70% dos indivíduos em situação de extrema pobreza são negros. Por sua vez, na diretriz relativa ao “conhecimento, educação e cultura”, ressaltam-se as metas do PNE voltadas à superação dos desafios no campo da educação, entre eles, a inclusão de segmentos específicos, como os negros, com o fito de reduzir as desigualdades educacionais. Como proposta para combater a violência e discriminação sofridas pelos negros, é destacada a “a criação de rede de atenção integral às vítimas do racismo e da discriminação racial.” Sinaliza-se que serão reforçadas ações voltadas à valorização da população negra e das mulheres relativas à ampliação de sua participação na sociedade. No entanto, estas ações não são nomeadas. A maior incidência de homicídios entre jovens negros é tratada no macrodesafio *segurança pública*.

47. Entre os quais, 25 estão voltados para a área social.

48. A SEPPIR procurou ampliar esse levantamento, englobando rubricas que tivessem influência na situação da população negra ou que devessem ser objeto de disputa para maior atenção a seus objetivos.

significativo, reforça a avaliação sobre a dificuldade em refinar a análise sobre os temas não setoriais nos instrumentos de planejamento e orçamento. Estariam fora desta avaliação, segundo as categorias apresentadas na seção 3.1.3, as ações “universais sensíveis”.

A expectativa é que esse documento, além de relatar as ações articuladas em prol da promoção da igualdade racial e das comunidades quilombolas, sirva de orientador para estratégias de monitoramento da SEPPIR e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP 06) que não se restrinjam a informações orçamentárias e que apresentem, de forma dinâmica e atualizada, o resultado das políticas de promoção da igualdade racial no governo federal.

**QUADRO 1**  
**Igualdade racial no PPA 2012-2015**

Programa temático	Principais orientações	Beneficiários <sup>1</sup>	Nº de metas
Agricultura Familiar	Adequar as condições de acesso e ampliar o crédito, a assistência técnica e extensão rural e de inovação tecnológica; promover estratégias de comercialização.	Comunidades quilombolas.	7
Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	Garantir acesso ao sistema de saúde; preparar materiais sobre saúde da população negra; enfrentar violência contra população negra; reduzir riscos e agravos à saúde da população, saúde da mulher e da criança; formação de profissionais da saúde.	Pessoas com doença falciforme e outras hemoglobinopatias, quilombolas, pessoas vulneráveis, trabalhadores da saúde e secretarias estaduais de saúde.	8 <sup>2</sup>
Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia	Autonomia econômica das mulheres, promoção de cultura igualitária, ampliação do número de mulheres nos cargos de decisão dos poderes, combate à violência; realização de estudos.	Trabalhadoras domésticas, profissionais de educação e gestores públicos, mulheres negras, organizações públicas e privadas.	13
Bolsa Família	Localizar, caracterizar e gerir informações das famílias de baixa renda alvo dos programas sociais.	Famílias pertencentes a grupos populacionais diferenciados.	1
Cidadania e Justiça	Acesso à justiça e assistência jurídica integral e gratuita.	Vítimas de discriminação racial e comunidades quilombolas.	2(1) <sup>2</sup>
Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	Expandir a infraestrutura e os serviços de comunicação.	Comunidades quilombolas.	1
Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	Promover, preservar e difundir o patrimônio e as expressões culturais afro-brasileiras.	Comunidades quilombolas, tradicionais e de terreiro.	4(1) <sup>2</sup>
Educação Básica	Desenvolvimento da educação básica e melhoria dos indicadores educacionais.	Negros e afrodescendentes.	2
Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade.	Grupos historicamente excluídos.	1
Energia Elétrica <sup>2</sup>	Universalizar o acesso à energia elétrica.	Beneficiários do Programa Brasil Sem Miséria.	1

(Continua)

(Continuação)

Programa temático	Principais orientações	Beneficiários <sup>1</sup>	Nº de metas
Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Ampliar e qualificar o acesso à proteção básica e especial, com enfoque na questão étnico-racial.	Comunidades quilombolas, população em geral.	4 (1) <sup>2</sup>
Autonomia e Emancipação da Juventude	Ampliar o recorte racial nas políticas de juventude; implementar plano de enfrentamento à mortalidade da juventude negra.	Jovens e juventude negra.	4
Política Externa	Aumentar a diversidade dos integrantes da carreira diplomática.	Candidatos afrodescendentes.	1
Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Promover direitos de crianças e adolescentes.	Crianças afrodescendentes para adoção.	1
Saneamento Básico	Ampliar cobertura de ações e serviços de saneamento básico.	Comunidades quilombolas.	1
Segurança Pública com Cidadania	Promover ações multissetoriais de segurança, justiça e cidadania; reduzir vitimização da população negra.	População negra	1
Trabalho, Emprego e Renda	Consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; promover o emprego e o trabalho decente.	Afrodescendentes, população negra; trabalhadores domésticos.	7
Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	Promover ações afirmativas e sua adoção nas políticas governamentais; prevenir e enfrentar racismo; articular acesso das comunidades quilombolas a direitos sociais e acesso à terra.	População negra, comunidades quilombolas, de terreiros e povos de cultura cigana.	25 (10) <sup>2</sup>
<b>Total</b>	<b>84 metas (entre as quais, 22 específicas para comunidades quilombolas e duas para demais comunidades tradicionais).</b>		

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2011b).  
Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Embora os programas possam visar diversos beneficiários, destacam-se apenas aqueles relacionados com a população negra e comunidades quilombolas, de forma específica.

<sup>2</sup> Metas específicas para quilombolas/tradicionais.

Das 84 metas identificadas como voltadas à igualdade racial e às comunidades quilombolas em todo o PPA 2012-2015, 25 estão alocadas no Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, e a maioria é parte de programas das pastas consideradas sociais, ao passo que 28% se dirige de forma específica a comunidades quilombolas ou tradicionais.

Cabe destacar que, como ocorre com outros programas do plano, nem todas as metas elencadas, voltadas à promoção da igualdade racial e comunidades quilombolas foram quantificadas. Assim, se, por um lado, há compromisso em “aumentar a taxa de aprovação de candidatos afrodescendentes no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, dos atuais 5,17% para 7%” ou “implantar obras de saneamento em 375 comunidades remanescentes de quilombos”, por outro lado, restam imprecisos os resultados pretendidos, com metas como “realizar cursos de capacitação para trabalhadores da saúde que incluam o enfoque racial na saúde, especialmente no combate ao racismo institucional”, “incentivar as Escolas Família Agrícolas – EFAS a destinarem vagas exclusivas para estudantes quilombolas”, ou “articular para assegurar às/aos trabalhadoras(es) domésticas(os) os mesmos direitos previstos na CLT aos demais trabalhadores assalariados”.

Como execução plena deste tipo de meta, cabe qualquer tipo de realização. O mais inquietante é que, ao não se fixar compromissos claros, há mais facilidade para alterar acordos e restringe-se o controle social.

Com efeito, o desenvolvimento e implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação são desafios sempre presentes no histórico dos PPA. No entanto, em que pese o esforço da SEPPIR e do MP06 em dar maior evidência e densidade ao tema racial, algumas questões devem ser pontuadas em decorrência das mudanças no modelo do PPA.<sup>49</sup> Segundo avaliação de consultores do Congresso Nacional (Brasil, 2011d), além de o modelo de planejamento proposto não ter trazido significativos avanços em relação ao PPA anterior, congrega limitações específicas, novas ou herdadas. Algumas delas são mais influentes para a política de igualdade racial, como redução dos dispositivos que tratam de monitoramento e avaliação do plano, inclusive com a criação de metas não declaradas, como as anteriormente citadas.

A seguir, apresenta-se o detalhamento do programa temático e do orçamento da SEPPIR para o quadriênio 2012-2015.

## QUADRO 2

### **Programa temático Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial – órgão responsável e objetivos**

Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
1. Promover a incorporação da perspectiva da igualdade racial nas políticas governamentais, articulando ministérios e demais órgãos federais, estados e municípios.
2. Promover ações afirmativas no âmbito da ação governamental visando corrigir as desigualdades raciais e assegurar a igualdade de oportunidades.
3. Disseminar e adotar medidas que garantam a efetividade dos marcos legais referentes ao enfrentamento do racismo e à promoção da igualdade racial.
4. Instituir medidas de prevenção e enfrentamento do racismo institucional, fomentando a valorização da pluralidade étnico-racial em instituições públicas e privadas.
5. Reverter representações negativas da pessoa negra, que sustentam as ações de negação simbólica e as diversas formas de violência, bem como reconhecer e valorizar a história e a cultura negra em suas formas de existência e resistência.
6. Estabelecer pactos intersetoriais e interinstitucionais que revertam as altas taxas de mortalidade precoce na população negra, garantindo o seu direito à vida.
7. Articular, acompanhar e fortalecer o conjunto das ações governamentais voltadas para as comunidades quilombolas.
8. Incentivar ações de fortalecimento da autonomia e do protagonismo político das comunidades quilombolas.
9. Articular junto aos ministérios e demais órgãos governamentais o acesso de povos e comunidades tradicionais a serviços públicos e programas sociais.
Ministério do Desenvolvimento Agrário
1. Realizar a regularização fundiária das comunidades quilombolas, por meio da delimitação, reconhecimento, indenização das benfeitorias e imóveis, desintrusão e titulação dos territórios quilombolas.

Fonte: Plano Plurianual 2012-2015 (Brasil, 2011a).

49. Para melhor compreensão das mudanças no PPA, consultar o texto *PPA: o que não é e o que pode ser*, de Ronaldo Coutinho Garcia, na edição nº 20 deste periódico.

As 25 metas do programa revertem-se em 35 iniciativas. No que tange à programação orçamentária, para a SEPPIR, em termos quantitativos, conquanto a dotação para 2012 tenha sofrido redução expressiva em relação à LOA 2011, ainda assim, estão autorizados recursos superiores à média dos orçamentos anteriores. Verifica-se também que, a despeito da mudança no PPA, as principais ações orçamentárias continuam as mesmas.<sup>50</sup>

### 3.2 Gestão da política da igualdade racial: o papel da SEPPIR e atuação em 2011

A criação da SEPPIR, inicialmente como Secretaria Especial da Presidência da República, alguns meses após o início do governo Lula, em 2003, foi acompanhada pela instituição do Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPIR). Em 2008, cria-se um cargo de secretário executivo para a secretaria e transforma-se o cargo de secretário especial no de ministro de Estado chefe.<sup>51</sup> Dois anos depois, nova lei promove alteração da estrutura da Presidência da República,<sup>52</sup> e a SEPPIR passa à denominação de Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Parte das atribuições administrativas da SEPPIR foi inicialmente delegada ao MJ (Decreto nº 4.939/2003) e ainda persistem, a cargo daquela pasta, funções relativas a rotinas de pessoal (Brasil, 2012a). Ao final de 2011, a SEPPIR contava com quadro de 93 servidores, entre os quais, 59% possuíam nível superior completo. Como a secretaria não dispõe de quadro próprio, 65 profissionais são servidores em cargo efetivo, cedidos ou requisitados, e 28 servidores estão, unicamente, em exercício de cargo em comissão (Brasil, 2012a).

Além da Secretaria de Planejamento, que trata das funções-meio da pasta, a SEPPIR conta com duas estruturas finalísticas, que concentram a atuação do órgão e orientam sua organização orçamentária, como será discutido adiante. A Secretaria Executiva e o Gabinete da Ministra, por sua vez, congregam atividades de assessoria, articulação interinstitucional e suporte para as áreas-fim.

#### 3.2.1 Estratégias de gestão

Adotando-se como referência o ano de 2011 e o primeiro semestre de 2012, o foco da gestão neste período parece conduzir para o compartilhamento das atividades. De fato, cabe à SEPPIR, na função de coordenação e articulação da política, garantir a maior participação e responsabilização de outros atores, tanto no governo federal, por meio da gestão da transversalidade, como entre estados e municípios, por meio de articulação federativa.

50. O programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial responde por R\$ 38.740.000 e o Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial por R\$ 16.916.905, totalizando R\$ 55.656.905.

51. Lei nº 11.693, de 11 de junho de 2008.

52. Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010.

No interstício de referência, duas linhas de ação parecem ilustrar este direcionamento. No âmbito do governo federal, os esforços envidados na orquestração do novo PPA buscaram consolidar a diretriz de promoção da igualdade racial e de enfrentamento ao racismo por meio de maior visibilidade e abrangência da política em diversos setores. A seção 3.1.3, que tratou do novo PPA, detalhou os resultados iniciais desta estratégia. No campo federativo, a aguardada regulamentação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial, e a intensificação de pactuações com governos estaduais sinalizam para fortalecimento e articulação subnacional da política de igualdade racial, como será discutido na seção “tema em destaque”.

Como eixo central para as duas estratégias, tem-se intensificado o debate em torno da plena implementação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010). Para tanto, a Portaria nº 79/2011 instituiu o Grupo de Trabalho (GT) Estatuto da Igualdade Racial,<sup>53</sup> com o fulcro de “analisar e propor as medidas necessárias para implantação dos programas, das políticas e das ações previstas” no referido diploma legal. Como resultado, o GT constatou que várias determinações do estatuto já vêm sendo desenvolvidas pelos ministérios consultados, restando apenas residualmente a necessidade de regulamentação da lei (SEPPIR, 2012).<sup>54</sup>

Mais duas ações estruturantes em andamento podem ser relacionadas: o desenvolvimento de estratégia de monitoramento e avaliação da política de igualdade racial, a cargo da Secretaria Executiva, e o lançamento do Programa Brasil Afirmativo, que concentraria esforços do governo federal para igualdade racial.

Na próxima subseção, apresenta-se levantamento das ações da SEPPIR com base na estrutura do PPA. Como ressaltado, as funções principais da secretaria, no campo da coordenação e articulação de políticas, não são suficientemente captadas pelos instrumentos clássicos de formulação e acompanhamento do PPA, muito limitados à análise da execução físico-financeira e orçamentária. No entanto, tendo-se o PPA como peça central no planejamento e organização das políticas públicas, avalia-se que este tipo de análise pode tanto desvendar melhor os limites deste instrumento para políticas como a de igualdade racial, como permite verificar, ainda que se considerando estas restrições, o andamento dos principais programas que organizam a atividade da pasta.

### 3.2.2 Programas finalísticos da SEPPIR

Tendo em consideração a maneira com que o tema da igualdade racial foi tratado ao longo dos dois últimos quadriênios, é possível analisar, de maneira mais informada,

53. Com participação de oito ministérios e coordenação da SEPPIR.

54. Como no caso das ações afirmativas em concursos públicos. Importa destacar que o atendimento às determinações do estatuto, no entanto, não foi avaliado, quer em termos de processo ou de resultado, apenas constatada existência de iniciativa que fosse ao encontro da lei nas várias temáticas abordadas.



as atividades desenvolvidas pela SEPPIR na perspectiva do planejamento e do orçamento. Para tanto, parte-se do referencial da organização dos programas finalísticos no último PPA: Programa Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial e Programa Brasil Quilombola.

*Promoção de políticas afirmativas para a igualdade racial*

No âmbito deste programa orçamentário, o desenvolvimento dessas ações fica a cargo da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas (SPAA), que, para tanto, procura atuar em um leque amplo de áreas como saúde, educação, segurança pública, ciência e tecnologia (Brasil, 2012a).

Mais uma vez, o esforço central declarado é a inserção da perspectiva racial no escopo de programas governamentais. Avançar para uma concepção, no âmbito da burocracia estatal, acerca do caráter estrutural do racismo e da ressignificação dos pressupostos dos programas setoriais, apresenta-se como o grande horizonte. Para tanto, o foco é mais desenvolver mecanismos para gestão da transversalidade que a execução direta de atividades finalísticas.

Os resultados alcançados por meio desta função de “formulação, coordenação e articulação” da política podem ser ilustrados pela implementação de iniciativas específicas de ação afirmativa para negros em áreas diversas, via de regra, com a participação da SEPPIR.

O quadro 3 esboça essa diversidade na adoção da perspectiva racial em programas federais em andamento em 2011. Verifica-se maior presença de programas nas áreas sociais, em especial na educação e cultura.

**QUADRO 3**

**Principais políticas de ação afirmativa implementadas (2011)**

Projeto/política	Finalidade	Parcerias	Situação/resultados
Cotas nas Instituições Públicas de Ensino Superior	Promoção do acesso ao ensino superior.	IES	Implantação do sistema em 125 instituições distribuídas em 534 cidades no país (48 universidades federais, 35 universidades estaduais, cinco faculdades, 35 institutos, um centro universitário estadual e um centro tecnológico municipal).
ProUni	Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, com recorte racial.	MEC	Foram oferecidas 129.672 bolsas integrais e 124.926 bolsas parciais em 2011.
Selo Educação para a Igualdade Racial	Premiação para escolas, em reconhecimento à efetiva implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana.	Secadi/MEC, UNICEF, Unesco, UNDIME, CONSED, IFBA e ABPN	Foram premiadas dezesseis escolas, que também receberam um kit de materiais didáticos sobre o tema.

(Continua)

(Continuação)

Projeto/política	Finalidade	Parcerias	Situação/resultados
A Cor da Cultura	Valorização da cultura afro-brasileira por meio de programas audiovisuais.	MEC, Fundação Cultural, Palmares, Canal Futura, Petrobras, Fundação Roberto Marinho, Centro de documentação do artista negro (Cedan)	Formação direta de 3 mil multiplicadores, que replicam a metodologia do projeto para, pelo menos, 15 mil professores, envolvendo de 90 mil a 540 mil alunos.
PIBIC-AF Ações Afirmativas	Apoio das atividades de iniciação científica em IES, destinado a estudantes que ingressaram nesse nível de ensino por meio de algum programa de ação afirmativa.	CNPq/MCT	Foram disponibilizadas oitocentas bolsas para o período agosto de 2011 a julho de 2012, para um total de 74 instituições de ensino superior, sendo doze institutos federais e 62 universidades.
Rede de Educação para a Diversidade – Rede Universidade Aberta do Brasil	Formação de profissionais da área de educação, nas temáticas de gênero e raça, promovendo subsídio à prática pedagógica da diversidade.	MEC, IES	Oferta dos cursos relacionados à questão racial (aperfeiçoamento e especialização): i) Gênero e Diversidade na Escola (GDE), com 6 mil vagas; ii) Gestão em Políticas Públicas em Gênero e Raça, com 3 mil vagas.
PROEXT	Apoio a ações de extensão das universidades.	MEC	Incorporação da perspectiva racial, através da inclusão de uma linha temática sobre Igualdade Racial no edital lançado pelo MEC.
Plano Setorial de Qualificação – Trabalho Doméstico Cidadão (Planseq - TDC)	Qualificação profissional das trabalhadoras domésticas.	MTE e FENATRAD, MEC, ONU Mulheres, Ipea e OIT.	Capacitação de 2.100 trabalhadoras domésticas, em 13 localidades do Brasil,
Plano Nacional de Comércio e Serviços para Profissionais Afrodescendentes (Planseq Afrodescendente)	Qualificação profissional para a população afrodescendente.	SEPPPIR, MTE	Prevista qualificação de 25 mil pessoas entre 2009 e 2011.
Plano de Ação Conjunto entre o Governo Brasileiro e o Governo dos Estados Unidos da América para a Eliminação da Discriminação Étnico-Racial e a Promoção da Igualdade	Incremento do intercâmbio e cooperação entre os dois países na esfera de promoção da igualdade racial.	SEPPPIR, MRE e Departamento de Estado dos Estados Unidos, e os ministérios da Saúde, Educação, Justiça e Meio Ambiente	Atividades de troca de informações e de melhores práticas entre os dois países, com participação de representantes de órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil (movimento negro).
Política Nacional de Saúde Integral da População Negra	Visa combater a discriminação étnico-racial nos serviços e atendimentos oferecidos no SUS, bem como promover a equidade em saúde da população negra.	MS e secretarias estaduais e municipais de saúde	Ações de cooperação técnica internacional e incorporação de tecnologias na atenção a saúde das pessoas com doença falciforme (Qualificação da Atenção Integral às pessoas com Doença Falciforme).
Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco - Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia	Desenvolvimento de maior igualdade de oportunidades de acesso à carreira de diplomata e acentuar a diversidade étnica nos quadros do Itamaraty.	MRE/CNPq	Sessenta e nove bolsas concedidas a candidatos afrodescendentes em processo de preparação para o ingresso à carreira de diplomata.
Agenda Nacional do Trabalho Decente - ANTD	Desenvolvimento de agenda de trabalho decente e enfrentamento ao racismo.	MTE	Implementação de agenda e de plano de ação para promoção de trabalho decente, redução das desigualdades raciais e enfrentamento ao racismo.

(Continua)

(Continuação)

Projeto/política	Finalidade	Parcerias	Situação/resultados
Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas.	Curso de preparação de jornalistas, profissionais da imprensa e estudantes de jornalismo para a abordagem das temáticas de gênero, raça e etnia.	ONU Mulheres, FENAJ, SPM, EBC	Curso oferecido em Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Brasília.
Reconhecimento dos Clubes Sociais Negros como Patrimônio Imaterial	Visa reconhecer essas organizações como patrimônio imaterial brasileiro e espaço de resistência da cultura e da história negra.	SEPIIR	Chamada Pública nº 01/2011 para seleção de projetos que visem a execução de mapeamento dos Clubes Sociais Negros na região Sul e Sudeste

Fonte: relatórios de gestão.<sup>55</sup>

Análise mais acurada da política de igualdade racial, todavia, não pode prescindir de considerar mais detidamente cada uma dessas ações, a fim de sinalizar quais estratégias têm logrado mais êxito e, assim, aprofundar a apreciação em torno do campo e dos mecanismos mais significativos para a política em diferentes áreas de atuação. Observa-se, por sua vez, que muitas ações, a despeito da importância, são bastante limitadas, atendendo a poucos beneficiários. Remete-se, então, a uma reflexão sobre dispêndio de recursos em políticas fragmentadas, com pouco potencial de impacto social e a encaminhamentos que levem, caso a caso, a sua ampliação expressiva ou a sua desativação e reversão de recursos.

Há também iniciativas com significativo potencial de influência nas políticas setoriais, a exemplo das políticas de formação de gestores públicos ou políticas de ação afirmativa na educação, e outras com espectro amplo, como as cotas e o Prouni.

Para além da articulação para inclusão do critério racial em diversas políticas, pode-se verificar, na tabela 1, quais ações estiveram estritamente a cargo da SPAA.

TABELA 1  
Programa Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial (2011)

Ação	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execução (%)
Apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da igualdade racial	400.000	0	0,0
Publicidade de utilidade pública	80.000	0	0,0
Qualificação de afrodescendentes em cidadania, gestão pública e para o trabalho	900.000	200.000	22,2
Fomento à edição, publicação e distribuição de material bibliográfico e audiovisual sobre igualdade racial	324.000	0	0,0

(Continua)

55. Brasil. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Relatório de gestão do exercício de 2011*. Brasília, março de 2012; Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Relatório de gestão do exercício de 2011*. Brasília, fevereiro de 2012; Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Processo de contas*. Relatório de gestão de 2011. Brasília, 2012; Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011*. Ano base 2011. Brasília, 2012; Brasil. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. *Relatório de gestão de 2011*. Brasília, março de 2012; Brasil. Ministério da Cultura. Fundação Biblioteca Nacional. *Prestação de contas ordinárias anual*. Relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília, março de 2012.

(Continuação)

Ação	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execução (%)
Apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial	57.151.121	8.702.631	15,2
Capacitação de agentes públicos em temas transversais	1.120.000	0	0,0
<b>Total</b>	<b>59.975.121</b>	<b>8.902.631</b>	<b>14,8</b>

Fonte: Siga Brasil.

Uma única ação – Apoio a Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial – funcionou como uma espécie de “guarda-chuva” e congregou praticamente todos os recursos do programa. No entanto, destaca-se o baixo desempenho do programa com ações que não foram sequer executadas. Noventa e cinco por cento dos recursos estavam a cargo da ação Apoio a Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial, que teve apenas 15% de execução.

Segundo a SEPPIR, a reduzida execução é reflexo do contingenciamento de recursos imposto à pasta. Em sua avaliação, considerando-se apenas o montante efetivamente liberado, a execução não teria sido tão reduzida.

Com base no Decreto nº 7.445 de 1/3/2011, a Presidência da República definiu os limites para empenho da Secretaria: R\$ 16,0 milhões para despesas originais e R\$ 6,4 milhões para emendas parlamentares. No total, o limite recebido pela SEPPIR foi de R\$ 22,4 milhões. Deste valor, foi executado R\$ 19,2 milhões, o que equivale a 85,7%. Válido observar que neste quantitativo não estão inseridas despesas com pessoal (R\$ 4,8 milhões); benefícios assistenciais (R\$ 0,2 milhão). Se considerarmos que os recursos destinados às emendas parlamentares só foram liberados no final do exercício, meses de novembro e dezembro, pode-se inferir que este órgão teve um elevado grau de execução (Brasil, 2012a, p. 32).

Por meio desta rubrica, segundo registro das metas físicas do programa, foram apoiadas cerca de novecentas iniciativas nos quatro últimos anos, principalmente por meio de convênios com organizações públicas e privadas. Parte dos convênios celebrados foi constituída por projetos selecionados por meio de chamadas públicas. O quadro 4 apresenta chamadas públicas realizadas pela SEPPIR no ano de referência e ilustra o tipo de iniciativa que foi custeada no âmbito desta ação orçamentária.<sup>56</sup>

**QUADRO 4**  
**Chamadas públicas da SEPPIR (2011)**

Chamada pública	Finalidade
01/2011	Mapeamento dos clubes sociais negros das regiões Sul e Sudeste (R\$ 500 mil).
02/2011	Seleciona projetos que visem a realização de eventos ao Dia Nacional da Consciência Negra – 20 de novembro (valor disponibilizado: R\$1,375 milhão).

(Continua)

56. Recomendação CGU.

(Continuação)

Chamada pública	Finalidade
03/2011	Seleciona projetos da sociedade civil relacionados às artes negras em suas diferentes linguagens: teatro, dança, cinema, vídeo, entre outras (R\$ 1,54 milhão).
04/2011	Para seleção de projetos que visem à realização de eventos de caráter nacional, das entidades do movimento negro e quilombolas, por meio de estabelecimento de convênios, a serem firmados pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (R\$ 800 mil).

Fonte: SEPPPIR. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/chamada-publica>>.

Obs.: os recursos destas chamadas públicas são do Programa de Ações Afirmativas para Igualdade Racial, à exceção da chamada 4/2011, em que parte dos recursos veio da ação Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades de Quilombos.

Além destes, recebem recursos dessa ação atividades com concessão de bolsas de estudos no âmbito do Programa Institucional de Iniciação Científica nas Ações Afirmativas (PIBIC-AF),<sup>57</sup> a realização do Selo Educação para Igualdade Racial, consultorias e contratação de estudos, além do custeio das atividades de apoio para a realização das iniciativas.

### 3.2.3 Programa Brasil Quilombola: quilombos e comunidades tradicionais

Os quilombos são comunidades formadas a partir de variadas estratégias de resistência histórica à opressão. Mais conhecidos como agrupamento de escravos fugidos, tiveram, na verdade, diferentes origens.<sup>58</sup> Como indica Chagas (2001, p. 217), “a restituição do aspecto quilombola residiria na transição da condição de escravo para a de camponês livre, independentemente das estratégias utilizadas para alcançar esta condição: fuga, negociação com os senhores, herança, entre outras”. Estas comunidades, espalhadas pelo país, apresentavam variadas configurações, desde o isolacionismo até a integração intensa com a sociedade da época. De tal modo, para além de estereótipos, o conceito de quilombo precisou alargar-se para contemplar todas as comunidades que, legitimamente, expressassem identidade étnica e a territorialidade como elementos constituintes: a “pertença a um grupo e a uma terra”, especialmente forjados na relação com “os outros” (Schmitt, Turatti e Carvalho, 2002, p. 4) e na resistência às diferentes formas de exploração sofridas pela população negra.

As sociedades negras que surgiram nesse contexto foram reconhecidas pelo Estado brasileiro como sujeitos de direito a partir da Constituição Federal de 1988, exatamente um século após a abolição da escravidão. É no Artigo 68 do Ato das Disposições Constituições Transitórias (ADCT), que se estabelece: “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Sua importância histórica e cultural é igualmente destacada na Carta magna: “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (Art. 216, V, § 5ª).

57. Em 2011, a SEPPPIR arcou com cem das oitocentas bolsas oferecidas pelo CNPq (SEPPPIR, 2012a).

58. Segundo Leite (2008), a palavra *quilombo*, “em sua etimologia bantu, quer dizer acampamento guerreiro na floresta”.

No que tange à população remanescente de quilombos, a regularização fundiária tem sido o mais importante e mais conflituoso aspecto no rol de seus direitos. Em 1995, o Incra iniciou as atividades de regularização fundiária para estas comunidades,<sup>59</sup> sendo sucedido, nesta função, pela Fundação Cultural Palmares (FCP), por ocasião da publicação do Decreto nº 3.912/2001.<sup>60</sup> Esta competência retornou ao Incra dois anos depois (Decreto nº 4.887/2003). Atualmente, o processo de reconhecimento e regularização fundiária está estruturado conforme demonstra o quadro 5.

**QUADRO 5**  
**Processo de reconhecimento e regularização fundiária**

Responsável/fases	Situação atual (setembro/2012)
Fundação Cultural Palmares	
Certificação <sup>1</sup> – Inscrição da comunidade no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares.	1.826 comunidades quilombolas certificadas.
Incra e institutos de terra estaduais	
Abertura de processo administrativo de regularização fundiária <sup>2</sup>	1.167 processos abertos (6/6/2012).
Relatório técnico de identificação e delimitação (RTID) <sup>3</sup>	150 RTID publicados.
Portaria de Reconhecimento do Território	70 portarias publicadas.
Desapropriação por Interesse Social (terras particulares) <sup>4</sup>	42 Decretos publicados. <sup>5</sup>
Desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território.	19 territórios.
Titulação	123 títulos emitidos em favor de 192 comunidades.

Fonte: Fundação Cultural Palmares (FCP, 2012); Incra (2012a; 2012b).

Notas: <sup>1</sup> Base legal da certificação: Portaria FCP nº 98/2007; Convenção nº 169 da OIT (Decreto nº 5051/2004); Decreto nº 4.887/2003. Além da certificação, a FCP conta com outras atividades de apoio às comunidades quilombolas, como assistência jurídica, acompanhamento do impacto de empreendimento, capacitação e articulação, estruturadas em duas ações orçamentárias específicas: Assistência Jurídica às Comunidades Remanescentes de Quilombos e Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos.

<sup>2</sup> São responsáveis por essas atividades no Incra, na Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, a Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) e nas Superintendências Regionais, os Serviços de Regularização de Territórios Quilombolas. Para todas as fases, cabem contestações. Base legal: Decreto nº 4.887/2003; Instrução Normativa Incra nº 57/2009.

<sup>3</sup> O RTID é composto de: "1) relatório antropológico; 2) o levantamento fundiário; 3) a planta e memorial descritivo da área pleiteada; 4) o cadastramento das famílias remanescentes de quilombolas; 5) o levantamento das sobreposições com áreas de segurança nacional, áreas de fronteira, territórios indígenas etc.; e 6) os pareceres das áreas técnicas e jurídica sobre a proposta de área" (Incra, 2012c, p. 96).

<sup>4</sup> No caso de terras da União, as terras serão tituladas pelo Incra ou SPU/MP; nas terras estaduais, a titulação fica a cargo dos respectivos institutos de terras.

<sup>5</sup> Segundo o Incra (2012a), há onze decretos em análise no MDA e na Casa Civil da Presidência da República.

59. Segundo o Incra (2012a, p. 9), o órgão "titulou em terras públicas seis territórios quilombolas no Estado do Pará e criou quinze projetos de assentamentos quilombolas nos estados da BA, MA e GO. Paralelamente, os estados do PA, BA, RJ, MA e AP e a Fundação Cultural Palmares (FCP) emitiram mais oito títulos em terras públicas."

60. De acordo com o Decreto nº 3.912/2001, foi delegada à FCP a atribuição de "iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas." A falta de estrutura e competência material para tanto postergou o processo de regularização das comunidades.

As comunidades devem solicitar à FCP a inscrição no referido cadastro, mediante formalização da sua autodeclaração como remanescentes de quilombolas e outros documentos comprobatórios. Após esta certificação, pode-se iniciar o trâmite de regularização fundiária junto ao Incra.

Cabe à SEPPIR a coordenação das ações voltadas a estas comunidades, tanto no campo do acesso à terra, como no usufruto de direitos, de forma geral. Partindo da perspectiva de uma gestão transversal, a principal tarefa da secretaria é coordenar as atividades desenvolvidas por diversos outros órgãos, definir prioridades, pactuar estratégias entre os Entes Federados e negociar adequação da lógica de ação das atividades de forma a atender às especificidades dos beneficiários. Além da certificação e a regularização fundiária, outras ações direcionadas a estas comunidades estavam estruturadas em dois principais instrumentos: a Agenda Social Quilombola e o programa orçamentário Brasil Quilombola.

A Agenda Social Quilombola, definida a partir do Decreto nº 6.261/2007, conta com a participação de onze ministérios articulados em um comitê, sob a coordenação da SEPPIR e é estruturada em quatro eixos temáticos: acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva; e desenvolvimento e cidadania. Neste contexto, dá-se a inserção prioritária de comunidades quilombolas em programas governamentais de acesso a energia elétrica, assistência técnica rural, habitação popular e segurança alimentar, entre outros.<sup>61</sup>

Em seu mandato de coordenação das políticas voltadas a essas comunidades, uma das estratégias de gestão tem sido a articulação com os governos estaduais, por meio do estímulo à criação de comitês gestores estaduais. Neste sentido, desde 2008, foram formalizados onze comitês estaduais.<sup>62</sup>

O critério de prioridade, antes concentrado nos cinco estados com maior população quilombola (Maranhão, Pará, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco), passou a incorporar, em 2011, mais sete estados – Sergipe, Alagoas, Amapá, Paraíba, Paraná, Piauí e Rio Grande do Sul (SEPPIR, 2012a). Aos estados prioritários são dirigidos esforços para que elaborem planos estaduais de ações integradas, com metas compartilhadas, cronograma, prazos e definição de responsabilidades.

O outro instrumento central da política é o programa orçamentário Brasil Quilombola, que foi constituído em 2005<sup>63</sup> e adquiriu, progressivamente,

---

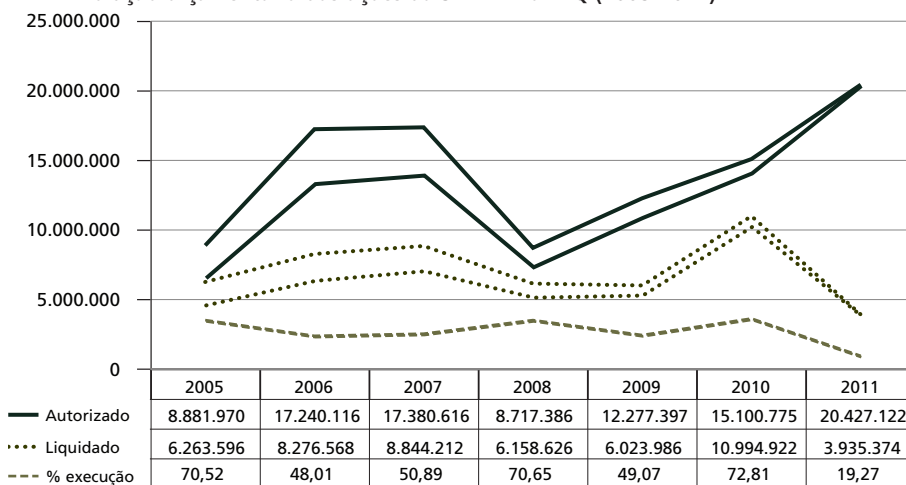
61. Para visão detalhada das ações da Agenda Social Quilombola e seus resultados, consultar *Relatório de Gestão do Programa Brasil Quilombola – PBQ* (2012g).

62. "Amapá, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe, Tocantins" (Brasil, 2012g).

63. No entanto, no primeiro programa orçamentário da SEPPIR – Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial – em 2004, houver ações orçamentárias direcionadas às comunidades quilombolas.

mais recursos. Em 2011, contava com ações do MDA, Incra, MEC, MS e da própria SEPPIR. Neste programa, a SEPPIR é responsável por quatro ações orçamentárias. O gráfico 1 mostra a evolução orçamentária das ações na SEPPIR no PBQ.

**GRÁFICO 1**  
**Evolução orçamentária das ações da SEPPIR no PBQ (2005-2011)**



Fonte: Siga Brasil.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

Conquanto 2011 tenha sido o ano em que as ações da SEPPIR no programa receberam maior dotação orçamentária, foi o período de menor execução destas rubricas, em termos relativos e absolutos. A tabela 2 apresenta as ações que a SEPPIR coordenada neste programa.

**TABELA 2**  
**Programa Brasil Quilombola (PBQ) – Ações SEPPIR (2011)**

Ação	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execução (%)
SEPPIR	20.427.122	3.935.374	19,3
Apoio à elaboração de diagnósticos setoriais sobre as comunidades remanescentes de quilombos	245.000	0	-
Apoio a centros de referência quilombola em comunidades remanescentes de quilombos	500.000	0	-
Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos	19.132.122	3.785.374	19,8
Capacitação de agentes representativos das comunidades remanescentes de quilombos	550.000	150.000	27,3

Fonte: Siga Brasil.



Em 2011, não houve execução de recursos nas duas primeiras ações, que, todavia, representam menos de 4% do orçamento da pasta nesse programa e seguem sem execução desde 2009. No entanto, o grande destaque – responsável pelo baixo desempenho verificado – fica com a baixa execução na ação Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos, responsável por 94% dos recursos do programa e cuja execução não superou um quinto da dotação da pasta no PBQ.<sup>64</sup> Mais uma vez, a reduzida execução é atribuída ao contingenciamento de recursos imposto pelo governo (Brasil, 2012a).

Esta ação é promovida por meio de “oferta de infraestrutura, disponibilização de equipamentos e apoio técnico, estudos de viabilidade econômica, capacitação de agentes de apoio e da comunidade local a fim de promover o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes de quilombos” (Brasil, [s.d.]). Nesta rubrica, a maior parte dos gastos em 2011<sup>65</sup> (60%) referiu-se à realização de eventos e pagamento de passagens e diárias relativas às tarefas de coordenação nacional da política e de representação. Os pagamentos restantes estão relacionados a transferências de recursos para governos estaduais e organizações não governamentais.<sup>66</sup> Ainda nesta ação, condizente com sua reduzida execução orçamentária, as metas físicas previstas para o último quadriênio foram parcialmente atingidas (26%). De acordo com registros do SIGPLAN,<sup>67</sup> foram atendidas 232 comunidades quilombolas.

Por sua vez, em relação à ação Capacitação de Agentes Representativos das Comunidades Remanescentes de Quilombos, em 2011, foram realizadas transferências de recursos para realização de formação com lideranças quilombolas.<sup>68</sup> Ao longo da execução do último PPA, 1.200 pessoas foram capacitadas.

Outras atividades a cargo da SEPPIR estão em curso com vistas a garantir direitos e promoção social para essas comunidades. Entre elas, destacam-se a atuação em torno da formação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Quilombola, no âmbito da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE),<sup>69</sup> em 2011, e o desenvolvimento do Selo Quilombos do Brasil, que visa certificar produtos oriundos das comunidades quilombolas.

---

64. As ações “guarda-chuva”, por um lado, dificultam o controle social sobre os recursos orçamentários, pois, ao não detalhar os comprometimentos, torna-se mais simples alterar sua alocação. No entanto, por outro lado, tem sido uma tendência adotada pelos gestores sob a alegação de que facilitam a execução de recursos, tornando mais ágeis eventuais remanejamentos.

65. Cabe destacar que pagamentos realizados em 2011 não correspondem, necessariamente, a recursos alocados no orçamento desse exercício, podendo representar desembolsos relativo a anos-calendário precedentes.

66. Dados do Portal da transparência. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/>>.

67. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/>>.

68. Dados do Portal da transparência. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/>>.

69. Incluída como modalidade da educação básica em 2010, a educação escolar quilombola passa a ter, nas diretrizes aprovadas em novembro de 2012, orientações gerais para os sistemas de ensino.

Por fim, cabe pontuar que, por um lado, é inegável que as comunidades remanescentes de quilombos conquistaram mais espaço na agenda governamental, por vezes em detrimento de uma visão mais ampla sobre a questão racial, como destacado na análise em relação ao último PPA (2008-2011). Expandem-se, para estes grupos, o acesso a direitos e tem-se garantido maior atenção das políticas públicas, em que pese a recorrente falta de recursos e a constante execução limitada daqueles disponíveis.

No entanto, por outro lado, intensificaram-se os conflitos e entraves (como discutidos na seção 2.3) relativos à ação central voltada às comunidades quilombolas – a regularização fundiária, demandando mais força política para seu enfrentamento. A tensão em torno do processo de acesso à terra agudiza-se e envolve sérios conflitos, como em Marambaia (RJ), Rio dos Macacos (BA) e Alcântara (MA), em terras públicas, e muitos outros, em terras apropriadas de forma privada. Levantamento realizado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) atesta que as populações tradicionais – o que inclui quilombolas, indígenas, entre outros – representam 60% dos grupos que sofreram violência no campo em 2011 (Porto-Gonçalves e Santos, 2012).

Ainda resta, entre as ações a cargo da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais (SECOMT), a promoção de políticas para outras comunidades tradicionais, com as comunidades de terreiro e os ciganos. Em relação aos ciganos, segue em curso negociação com ministérios do governo federal para direcionar ações para este segmento (Brasil, 2012a).<sup>70</sup> Atualmente, foram identificados 291 municípios com acampamentos ciganos, dos quais 35% encontram-se na região Sudeste (IBGE, 2012).

Em relação às comunidades de terreiro,<sup>71</sup> importa destacar que, atualmente, a principal intervenção tem sido a distribuição de cestas de alimentos – em 2011, foram realizadas seis distribuições, atendendo, em cada operação, cerca de 14 mil famílias (Brasil, 2012a). No entanto, a gestão da secretaria aponta para ações mais estruturadas para estes grupos, por meio da implementação do Plano Integrado de Atenção aos Povos Tradicionais de Matriz Africana, a partir de 2012. O processo de mapeamento dos terreiros está em curso em vários estados.

---

70. Conforme apresentado na seção 3.1.3, o PPA 2012-2015 contém um objetivo para comunidades tradicionais: articular, junto aos ministérios e demais órgãos governamentais, o acesso de povos e comunidades tradicionais a serviços públicos e programas sociais. A este se reportam duas metas: implantar sistema integrado de informações sobre as ações governamentais para comunidades de terreiro e povos de culturas ciganas e mapear as comunidades tradicionais de terreiro, priorizando as capitais e regiões metropolitanas.

71. Segundo Alves e Seminotti (2009, p. 85), "as comunidades tradicionais de terreiro – territórios comunitários de preservação e culto das religiões de matriz africanas e afro-brasileiras – são espaços de acolhimento e aconselhamento de grupos historicamente excluídos".

As comunidades de terreiro fazem parte da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).<sup>72</sup> Enfrentam, além da situação de pobreza e baixo acesso a serviços, as consequências da intolerância religiosa. Este fenômeno, tributário do racismo e da atribuição de estereótipos negativos ao negro, promoveu historicamente uma situação de discriminação e vulnerabilidade destes grupos, inclusive de intensificação da pobreza, de seus efeitos e mitigação dos mecanismos de superação. Neste âmbito, tem-se desenvolvido, em todo país, fóruns e comissões de combate à intolerância religiosa e caminhadas de mobilização, especialmente no dia nacional de combate à intolerância religiosa, 21 de janeiro.<sup>73</sup>

### 3.3 Execução orçamentária

A tabela 3 apresenta, de forma consolidada, o orçamento da SEPPPIR em 2011. Naquele ano, a secretaria apresentou o menor percentual de execução orçamentária da série histórica. Para efeitos de comparação, tem-se que a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), órgãos de formato e atuação mais próximas, executaram cerca de 71% e 67% dos seus respectivos orçamentos no mesmo período. Com efeito, o orçamento da SEPPPIR em 2011 correspondia a 88% dos recursos autorizados para a SPM e 39% dos disponibilizados para a SDH.

TABELA 3  
Execução orçamentária da SEPPPIR (2011)  
(Em R\$)

Programas	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)
SEPPPIR	94.766.848	95.632.848	24.268.258	25,4
Apoio Administrativo	11.364.605	12.230.605	11.430.253	93,5
Reserva de Contingência	3.000.000	3.000.000	-	0,0
Brasil Quilombola	20.427.122	20.427.122	3.935.374	19,3
Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial	59.975.121	59.975.121	8.902.631	14,8

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/STN).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em termos gerais, a SEPPPIR executou apenas um quarto do seu orçamento. O gráfico 2 apresenta a execução orçamentária nos dois últimos PPAs. Embora os recursos autorizados em 2011 tenham sido bem superiores à média do período, o montante efetivamente liquidado em 2011 correspondeu a 57% daqueles executados em 2010 (ano de maior execução na série histórica), retornando ao patamar dos R\$ 20 milhões, dispêndio próximo dos anos anteriores (2006 a 2009).

72. Decreto nº 6.040/2007.

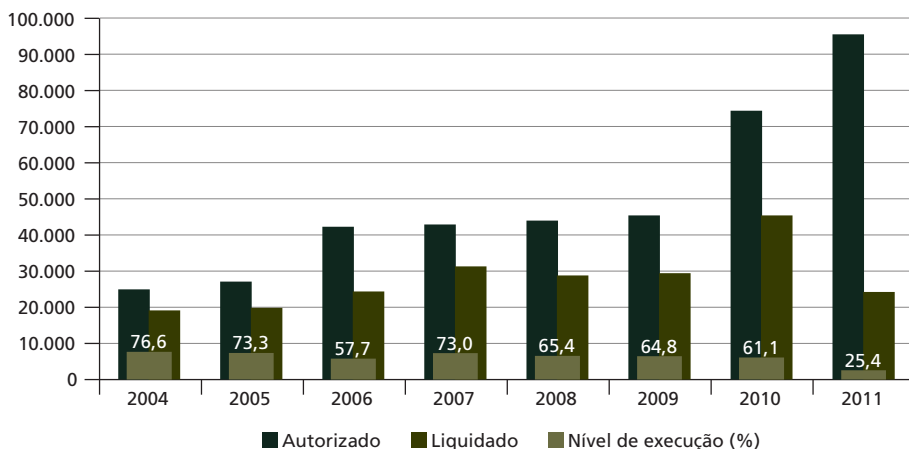
73. Conforme Lei nº 11.635/2007.

Apesar da reportada justificativa do contingenciamento, comparando-se com a execução da SPM e SDH, ambas submetidas ao mesmo órgão, a Presidência da República, nestas o nível de emprego dos recursos foi bastante superior.

GRÁFICO 2

**Execução orçamentária da LOA 2004/2011 – SEPIIR**

(Em R\$ mil)



Fonte: Siga Brasil.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011,

Por fim, a tabela 4 complementa a execução do Brasil Quilombola, com informações acerca dos demais órgãos integrantes do programa.

TABELA 4

**Programa Brasil Quilombola (2011) – Ações da SEPIIR**

Órgão responsável/ação	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execução (%)
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	30.221.628	29.598.221	97,9
Indenização de benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis demarcados e titulados aos remanescentes das comunidades de quilombos	24.221.628	24.094.331	99,5
Reconhecimento e demarcação de áreas remanescentes de quilombos	6.000.000	5.503.890	91,7
Fundo Nacional de Saúde (FNS)	1.200.000	1.199.991	100,0
Atenção à saúde das populações quilombolas	1.200.000	1.199.991	100,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	2.875.007	881.293	30,7
Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas	2.875.007	881.293	30,7
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	1.000.000	-	-
Apoio ao desenvolvimento da educação nas comunidades remanescentes de quilombos	1.000.000	0	-
<b>Total</b>	<b>55.723.757</b>	<b>35.614.878</b>	<b>63,9</b>

Fonte: Siga Brasil.

Em relação ao Incra, a ação de indenização destina-se a prover recursos para o processo de desintrusão de não quilombolas dos territórios em regularização, de forma a garantir a conclusão do processo de titulação. No exercício de 2011, embora a meta não tenha sido cumprida (161.478 ha previstos; 46.230 mil ha alcançados), os recursos financeiros foram consumidos quase que totalmente.

O não cumprimento da meta se explica principalmente pelo fato do hectare médio ter sido subestimado à época da definição da meta. Para custear a indenização de 161.478 ha, seria necessário pelo menos 3,5 vezes o valor disponibilizado. Ressalta-se, que a desapropriação somente é efetuada mediante justa indenização, e o valor do hectare aplicado nas indenizações é o valor de mercado, não podendo ser diferente, uma vez que a legislação assim define (Incra, 2012c, p. 99).

No contexto da ação de Reconhecimento e Demarcação, concentram-se recursos para atividades como elaboração dos RTIDs, publicações e vistorias. Em 2011, foram publicadas nove portarias de reconhecimento dos territórios, produzidos 21 RTIDs e contratados 44 relatórios antropológicos (Incra, 2012c).

Os principais problemas reportados pelo Incra para concretização de suas ações no programa são a limitada capacidade de pessoal em contraposição ao aumento dos processos de regularização; os problemas encontrados em registros cartoriais, que criam obstáculos à desintrusão; e a insuficiência de recursos para as indenizações. A ação na área de saúde, totalmente executada no período, compreende repasses, fundo a fundo, para implantação de equipes de saúde da família e saúde bucal (Brasil, 2012g).

No que tange à meta a cargo do MDA, foram atendidas 29 comunidades (a previsão era de quarenta) em projetos relacionados ao fomento de atividades agroecológicas de unidades familiares, com foco em capacitação e comercialização. Cabe destacar que, além desta ação, o MDA, por meio de sua Secretaria Executiva, opera também a ação 8.358 – Assistência Técnica e Extensão Rural para Comunidades Quilombolas (Brasil, 2012d, p. 16 e 19).

Por fim, para a ação na área de educação quilombola não houve execução nem física nem orçamentária, conquanto houvesse dotação fixada e meta programada. Segundo relatório da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), “em 2011 foram aprovados três projetos de formação de Secretarias Estaduais de Educação, no âmbito do PAR, [...] encaminhados ao FNDE, totalizando recursos na ordem de R\$ 989.485,00. Considerando a falta de limite orçamentário, não teve empenho de recursos para esta ação” (Brasil, 2012b, p. 37). Importa destacar que, no momento em que são discutidas as Diretrizes Curriculares para a Educação Quilombola, os recursos destinados a esta finalidade não são sequer executados.

Ainda neste campo, outra ação do FNDE concede atendimento diferenciado a este público. Trata-se do Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, em que os valores *per capita* direcionados para alunos indígenas e quilombolas são o dobro da verba ordinária (Brasil, 2012c).

## 4 TEMA EM DESTAQUE – A POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL E OS DESAFIOS NO PLANO LOCAL

### 4.1 Introdução

A política de promoção da igualdade racial, como visto na seção anterior, enfrenta numerosos e importantes desafios, em que pese avanços relevantes, como a implementação das cotas no ensino superior. Com efeito, o desenvolvimento desta política é uma demanda recentemente inserida na agenda governamental (Ipea, 2011) e que se depara com novas questões e tradicionais embates.

Nesta seção, objetiva-se discutir como a política de promoção da igualdade racial tem se difundido pelo território nacional e quais desenhos e desafios são interpostos para este intento. Assim, o texto não traz como foco o tema território, mas visa propor, por meio do debate sobre descentralização e governo local, uma aproximação com a apropriação local desta política pública. Para tanto, procura-se identificar os mecanismos esboçados para incidência da política em estados e municípios, por meio de maior participação de governos e sociedades locais, em uma perspectiva mais abrangente de atuação, denominada pela ministra Luiza Bairros de “SEPPIR ampliada” (Brasil, 2012e).

Como se discorreu na seção 3.2, percebe-se que a gestão federal da Política de Promoção da Igualdade Racial, no momento, tem sido norteada por uma diretriz de compartilhamento das atividades, por meio das estratégias da transversalidade e descentralização.

Nesse sentido, para viabilizar a transversalidade do recorte racial nas políticas setoriais, têm sido envidados esforços como: a definição de recursos no PPA; a criação de estruturas específicas em órgãos setoriais, como setores executivos;<sup>74</sup> instâncias de formulação e monitoramento de políticas;<sup>75</sup> e organismos consultivos de fiscalização e monitoramento de políticas. Além disto, a participação tanto da SEPPIR como de representações do movimento social negro em conselhos nacionais vinculados a ministérios e secretarias, como no caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) ou Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), entre outros, possibilitam que a questão racial seja observada e potencialmente incorporada, de forma mais consistente, nas políticas setoriais.

74. A exemplo da Secadi/MEC e da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do Incra/MDA.

75. A exemplo da Comissão Técnica de Saúde da População Negra/Ministério da Saúde.

Em outro campo, a SEPPIR tem buscado maior participação de estados e municípios na condução e execução das políticas de igualdade racial. Em decorrência disto, este direcionamento enfrenta não somente os desafios tradicionais da descentralização – como os limites da gestão local, as dificuldades de coordenação, indução e integração dos diversos níveis de governo –, como também aqueles notadamente relacionados com a política em tela, que, como discutido, vão desde a inadequação dos instrumentos tradicionais de gestão pública até a incompreensão do caráter estrutural das desigualdades raciais na formação nacional e a consequente legitimação das políticas de ação afirmativa. Ou seja, a difusão da política de promoção da igualdade racial e sua consequente adesão e enraizamento por parte dos governos locais demanda enfrentamento de questões ainda não vencidas pelo modelo clássico de gestão das políticas nacionais, bem como ainda se depara com novos desafios, tanto devido à inadequação do aparato burocrático tradicional às “novas agendas”, como pelo ainda recorrente questionamento acerca da pertinência de políticas voltadas para a população negra em um imaginário social tão permeado pela crença em uma pretensa democracia racial.

Decerto, a despeito desses obstáculos, algumas estratégias têm sido utilizadas para intensificar o processo de descentralização. Uma delas diz respeito à pactuação com governos estaduais, a exemplo do que tem sido empreendido para aperfeiçoar o desenvolvimento de ações voltadas para comunidades quilombolas, por meio do Plano de Trabalho Estadual do Programa Brasil Quilombola. No entanto, enfrentam-se, para isto, problemas junto aos Entes Federados, especialmente no que se refere a constrangimentos políticos e desconhecimento do programa. Ademais, verificam-se dificuldades dos gestores na elaboração do diagnóstico das demandas locais das comunidades quilombolas existentes em sua localidade. Este diagnóstico é fundamental para confecção do plano e a dificuldade em sua elaboração demonstra os limites dos governos locais em apreender – e defender – as especificidades da gestão da política de igualdade racial e as demandas de seus beneficiários. Atualmente, apenas seis estados encontram-se em processo de elaboração de seus respectivos planos estaduais.

#### **4.2 Governos locais na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial**

Desde o início da atuação da SEPPIR, em 2003, foi concedida atenção à necessidade de capilaridade da política, o que se estabeleceu, naquela época, por meio da criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir). Trata-se de instância ligada à SEPPIR e direcionada a valorizar e ampliar a relação da União com estados e municípios. Por meio da adesão dos governos subnacionais, tem como objetivos construir e ampliar formas de capilaridade da política de igualdade racial no país, promover a troca de experiências e a articulação entre os órgãos públicos, além de contribuir para o fortalecimento dos órgãos de igualdade racial nas localidades e para o seu reconhecimento político no interior das estruturas institucionais existentes.

O Fipir se organiza em coordenações em cada região do país, denominados Fipirs regionais, com o fito de estimular a adesão dos estados (Fipirs estaduais) e, conseqüentemente, de um número maior de localidades a criar estruturas específicas voltadas à promoção da igualdade racial e de proporcionar o acesso à informação entre propositores e executores da política (Brito, 2007).

Atualmente, além de todos os 26 estados e do Distrito Federal, 668 prefeituras aderiram ao Fipir (Brasil, 2011d), mediante formação de algum tipo de instância voltada à promoção da igualdade racial e da concepção de Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial. Os organismos de promoção de igualdade racial geralmente distribuem-se em secretarias, coordenações, assessorias, departamentos e conselhos, por exemplo.

MAPA 1

**Municípios brasileiros que aderiram ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir)**



Fonte: Brasil (2011d).



Este contingente é relativamente baixo ao se considerar a totalidade de municípios existentes no país e sinaliza a dificuldade de descentralização que o tema ainda enfrenta. No entanto, neste campo, a política em tela não se encontra isolada. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC (IBGE, 2010)<sup>76</sup> mapeou as instâncias voltadas para as políticas de direitos humanos e mulheres, notadamente mais antigas na agenda governamental. Contudo, foi possível identificar que apenas 25% dos municípios têm órgãos de direitos humanos e 19%, órgãos de políticas para mulheres. Deste modo, não surpreende constatar que órgãos de igualdade racial estejam presentes em tão poucas localidades, aproximadamente em 12% dos municípios.

Outro aspecto fundamental na gestão de políticas públicas para o melhor atendimento articulado das demandas locais são os conselhos de igualdade racial, em geral, com participação governamental e da sociedade civil. No âmbito estadual, oito estados ainda não possuem tais instâncias: Rondônia, Ceará, Roraima, Amapá, Tocantins, Sergipe, Paraná e Rio Grande do Norte.<sup>77</sup>

Ainda com base na MUNIC, constatou-se a existência de 148 conselhos municipais de promoção da igualdade racial, em 2009, e 196 conselhos, em 2011. Na investigação mais recente, pode-se verificar que os conselhos estão distribuídos da seguinte forma:

Existem 196 municípios com conselhos dessa natureza, representando 3,5% do total. Região Sudeste, com 129 conselhos, possui a maioria deles. Em geral, são conselhos criados recentemente: 169 possuem menos de dez anos. As regiões com os conselhos municipais de promoção da igualdade racial, em média, mais antigos são as regiões Centro-Oeste e Sudeste, com, respectivamente, 16,7% e 16,3% deles criados há mais de dez anos. A maior proporção de conselhos mais novos encontra-se na região Norte, na qual 66,7% foram criados há menos de cinco anos (IBGE, 2012, p. 106).

Complementarmente, a existência de ações relativas à promoção da igualdade racial foi verificada em outras pastas. É o caso da identificação de 29% de órgãos de direitos humanos e 21% de organismos de políticas para mulheres com ações também voltadas para a população negra. Tal observação, aliada aos constatados limites para a expansão de organismos específicos, até mesmo em políticas mais tradicionais, parece indicar outras possibilidades para descentralização da política de igualdade racial, em articulação com distintas áreas estratégicas. Como destaca o Ipea (2011, p. 307):

---

76. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) é uma pesquisa dirigida às prefeituras, realizada em todos os municípios do país. Para detalhamento da questão racial na edição de 2009, consultar o capítulo *Igualdade Racial*, no nº 19 deste periódico.

77. Ressalta-se que, em todos esses estados, à exceção dos dois últimos, já foram realizadas reuniões entre representantes locais, SEPPIR e CNPIR para criação de órgãos de controle social.

Considerando as prefeituras que têm ao menos uma destas estruturas – nas áreas de direitos humanos ou política para mulheres –, pode-se mapear uma rede que chega a 38% dos municípios, cobrindo, inclusive, todos aqueles que congregam mais de 100 mil habitantes.

Outro aspecto relevante para a política consiste no nível de heterogeneidade dos organismos voltados à promoção da igualdade racial em diferentes municípios. Enquanto há municípios com órgãos estruturados, com profissionais e recursos, em outros, a instância de igualdade racial resume-se em um ou poucos profissionais que, não raro, acumulam atribuições voltadas para políticas de “minorias”, tais como mulheres, LGBTQ+ e juventude, sem efetiva condição de se dedicar minimamente ao acompanhamento da política de igualdade racial, quicá de sua formulação. Ademais, muitos organismos ressentem-se, além da falta de estrutura para o seu funcionamento, de incipiente institucionalização nos seus contextos locais e frágil apoio político, entre outros problemas.

Como não há marco legal que imponha aos Entes Federados o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades raciais – e nem sempre há articulação social suficientemente forte como fonte de pressão –, a implementação da política de igualdade racial no plano local demanda maior iniciativa e comprometimento dos gestores locais, bem como, especialmente, incentivo e apoio do governo federal.

No entanto, a descentralização, no caso de políticas que demandam uma abordagem transversal de gestão, envolve, além da implementação de organismos de promoção da igualdade racial, a difusão de outras estruturas e mecanismos para implementação da política por parte dos órgãos setoriais.

Nesse sentido, na área da educação, convém citar o Plano Nacional para Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, de 2009.<sup>78</sup> Este plano prevê o desenvolvimento de instâncias locais de gestão e participação, bem como demanda especial atenção do gestor estadual e municipal, responsável prioritariamente, pela condução da política na educação básica. O desenvolvimento de instâncias locais levou à formação de fóruns de educação e diversidade étnico-raciais,<sup>79</sup> que, em alguns casos, induziu a criação de núcleos, coordenações, departamentos ou outros organismos destinados ao desenvolvimento de ações para educação e diversidade, no âmbito de secretarias de educação de estados e municípios. Apesar disto, registram-se muitas dificuldades no processo.

---

78. Decorrente da alteração na LDB promovida pela Lei nº 10.639/2003.

79. Os fóruns de educação e diversidade étnico-racial têm função estratégica de acompanhar, monitorar, tecer parcerias para a implementação da Lei nº 10.639/2003, e são compostos por representações de todos os atores necessários à implementação da lei na sua localidade.

Santos (2012), em levantamento realizado sobre as metas estipuladas para as secretarias estaduais de educação no Plano Nacional, afirma que a implementação da política tem sido conduzida mediante a instituição de equipes técnicas, formação de quadros profissionais, aquisição de materiais, e estabelecimento de parcerias com a sociedade civil. Porém, ao se analisar aspectos mais específicos sobre a operacionalização da política, depara-se com superficialidade de dados e informações sobre as ações realizadas, evidenciando descompasso relativo entre a execução e o desenho da política na esfera federal, dada a inexistência de um projeto articulado no sentido de efetivar sua execução. Além destas, são apontadas inúmeras contradições, tanto de ordem administrativo-burocráticas quanto de ordem ético-teórico-metodológica (Gomes, 2011 *apud* Jesus, 2012), para promover a educação das relações étnico-raciais no âmbito local. Consequentemente, ainda impera limitada implementação do plano nacional, devido a diversos desafios, como pontua Jesus (2012, p. 15) ao enfatizar a “necessidade da combinação de dispositivos políticos e ações intersetoriais que ultrapassem tendências fragmentadas e desarticuladas observadas”, perante diferentes graus de enraizamento do tema racial depois da Lei nº 10.639/2003.

Tais observações ilustram desafios que vão além da implantação de organismos em nível local, mas apontam as dificuldades de coordenação da política, em termos de nivelamento conceitual e de construção e compartilhamento de instrumentos de execução e monitoramento adequados.

Por sua vez, a implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSPN) estabelece, em seu plano operativo, a meta de criação de instâncias gestoras da política em cada unidade federativa, voltadas à promoção da saúde, bem como à atenção e ao cuidado em saúde, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e a discriminação nas instituições e serviços do SUS. O Plano Operativo da PNSPN é voltado para garantir e ampliar o acesso da população negra, incluir o tema étnico-racial nos processos de formação e educação permanente dos trabalhadores da saúde e no exercício do controle social, identificar, combater e prevenir situações de abuso, exploração e violência; garantir a utilização do quesito cor na produção de informações epidemiológicas para a definição de prioridades e tomada de decisão, identificar as necessidades de saúde da população negra e utilizá-las como critério de planejamento e definição de prioridades (Brasil, 2008). A formação, centralidade e dotação de recursos nestas unidades, contudo, persistem sendo um ponto de forte crítica sobre a implementação da política, o que, por certo, reflete o nível de importância concedido ao tema e aponta para os desafios que envolvem a política de igualdade racial em suas diferentes perspectivas.

### 4.3 O Sinapir e os desafios da descentralização

Com a finalidade de ampliar e estruturar o processo de descentralização da política de igualdade racial, foi instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), por meio do Estatuto da Igualdade Racial (EIR) – Lei nº 12.288/2011 (Brasil 2010).<sup>80</sup>

O referido estatuto dedica uma seção específica para o sistema, considerado como uma “forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no país, prestados pelo poder público federal”, que deve contar com a participação dos Entes Federativos, por meio de adesão, além de promover incentivos para participação da iniciativa privada e da sociedade. Na concepção dos legisladores, o repertório de medidas para promoção da igualdade racial, elencadas no estatuto, se efetivará por meio da implementação do Sinapir.<sup>81</sup>

Entre os objetivos estabelecidos para o Sinapir, destaca-se, para esta análise, aquele que declara o intento de: “descentralizar a implementação de ações afirmativas pelos governos estaduais, distrital e municipais”. Para tanto, o sistema deverá centralizar-se no Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir).<sup>82</sup>

No entanto, enquanto o estatuto prevê que o sistema tenha participação social por meio de órgãos colegiados, não obriga a instituição de conselhos, o que permanece como indicação aos entes subnacionais.<sup>83</sup> Apesar desta lacuna normativa na estrutura do sistema, opta-se pela indução da política ao se priorizar o repasse de recursos à existência destes referidos conselhos.

Ainda relativo ao Sinapir, consta no diploma legal o dever de instituir ouvidorias permanentes nos poderes Executivos e Legislativos, com o fito de “receber e encaminhar denúncias de preconceito e discriminação com base em etnia ou cor” (Art. 51).

Por fim, o Estatuto da Igualdade Racial ainda aborda o tema do financiamento. Neste aspecto, o Sinapir não conseguiu, ao contrário de outros sistemas nacionais, garantir um fundo específico.<sup>84</sup> Assim, restam orientações para que as

---

80. O Sinapir ainda requer uma regulamentação específica, que vem sendo desenvolvida pela SEPPIR e apresentada em diálogos com outros atores da política, como organismos locais e conselhos.

81. “Para a consecução dos objetivos desta lei, é instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir)” (Brasil, 2010, Art. 5).

82. Aprovado pelo Decreto nº 6.872/2009, o Planapir estabelece recorte étnico-racial no conjunto das políticas públicas executadas pelo governo seguindo princípios de transversalidade, descentralização e gestão democrática. No entanto, o documento não estabelece nem desdobra-se em metas ou define responsabilidades. Para mais informações sobre o plano, consultar o nº 18 deste periódico.

83. “Art. 50. Os Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais, no âmbito das respectivas esferas de competência, poderão instituir conselhos de promoção da igualdade étnica, de caráter permanente e consultivo, compostos por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil representativas da população negra”.

84. Para análise sobre financiamento no Sinapir e o Estatuto da Igualdade Racial, consultar Silva (2012).

políticas de igualdade racial sejam observadas na implementação do PPA, além de garantir transparência “na alocação e nos gastos”. O texto também contém uma determinação para que os órgãos que desenvolvam políticas voltadas para redução das desigualdades raciais explicitem os recursos alocados para ações afirmativas durante os cinco primeiros anos de vigência da lei. Considerando o debate anterior sobre participação da política de igualdade racial no PPA e sobre os mecanismos de gestão e acompanhamento, convém destacar que estes intentos não se constituem em tarefas triviais para tais organismos.

Ademais, o Sinapir, quando implantado, contribuirá para instituir Fipirs locais, como um órgão de direito ao estabelecer suas atribuições e sua estrutura.<sup>85</sup> Apesar de o Fipir datar desde o início da SEPPIR, o fórum ainda não contava com referência legal de atuação.

A regulamentação do Sinapir foi discutida ao longo de 2012, com a participação do CNPIRs, do Fipirs e de outros atores sociais a fim de detalhar e aperfeiçoar seu desenho.<sup>86</sup> Decerto, a construção e operacionalização deste sistema acena com potencial de adensar as políticas; evitar sobreposições; promover ganhos de sinergia; otimizar recursos; criar fluxos mais consistentes de repasse de recursos para o alinhamento da política; possibilitar o maior controle social e executar, de maneira consolidada, as políticas transversais do governo federal, a exemplo das citadas anteriormente nas áreas de educação e saúde.

No entanto, a constituição de tais sistemas não pode ser vista como um objetivo final. Zimbrão (2009) aponta diversos desafios para sua consolidação, ao analisar a formação do sistema nacional de cultura, tomando como base comparativa a gestão do SUS e do Suas, que envolvem estratégias de indução para adesão dos governos locais, coordenação e definição das responsabilidades, espaços de participação social e de cogestão, como conselhos, conferências e comissões, cabendo ao âmbito federal as funções de formulação geral da política e de sistematização e monitoramento das informações.

Ademais, elemento importante nesse contexto é a observância aos aspectos locais da gestão. Conquanto a descentralização seja uma diretriz central para as políticas públicas, especialmente as sociais, há que se conceder especial atenção aos constrangimentos e potencialidades dos governos locais.

No âmbito local, alguns dos principais problemas identificados para gestão da política em tela são: o acúmulo de funções dos órgãos e gestores na estrutura do governo; a ausência de dotação orçamentária para as políticas; inexistência

---

85. Art. 49 do EIR.

86. Foi anunciada futura divulgação da proposta de regulamentação para consulta pública.

de estrutura adequada dos organismos de igualdade racial; existência de muitos gestores na condição de comissionados; ausência de uma política de capacitação para gestores; dificuldade em articular ações de intersetorialidade dentro do governo e de diálogo com movimentos sociais, devido a diferenças partidárias; e desinformação dos agentes públicos sobre questão racial e programas federais (Brito, 2007).

Além dessas dificuldades apontadas, um sistema nacional de promoção da igualdade racial deve oferecer metodologias de suporte para diagnósticos que apoiem os governos locais no desenvolvimento de estratégias que considerem as características específicas de sua região, como os diferentes percentuais de participação e as desigualdades nas condições de vida da população negra, a existência de comunidades quilombolas, a articulação com outras políticas e instâncias de igualdade racial, mecanismos de diálogo e participação social. Ademais, há que se considerar a heterogeneidade dos governos locais no que se refere à estrutura, recursos e capacitação; diferentes níveis de adesão a políticas públicas do campo progressista e o nível de enraizamento da política pública de igualdade racial e da mobilização na região.

Por fim, ainda que sejam expressivos os desafios do ponto de vista da descentralização, é importante resguardar a perspectiva de, progressivamente, adotar uma abordagem territorial para a política, considerando tanto seus aspectos formais, como, em maior densidade, os fluxos e as relações sociais que estruturam e reproduzem as desigualdades raciais em cada espaço, como forma de desenvolver mecanismos mais eficazes para seu desmonte, em cada território.

## REFERÊNCIAS

ABA – Associação Brasileira de Antropologia. **Incra divulga dados atualizados sobre a regularização de territórios quilombolas no Brasil**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.abant.org.br/conteudo/outros/INCRA\\_divulga\\_dados\\_.pdf](http://www.abant.org.br/conteudo/outros/INCRA_divulga_dados_.pdf)>.

AJD – ASSOCIAÇÃO JUIZES PARA A DEMOCRACIA. **Nota técnica sobre a PEC n. 215/2000**. 2012. Disponível em: <[http://www.ajd.org.br/documentos\\_ver.php?idConteudo=112](http://www.ajd.org.br/documentos_ver.php?idConteudo=112)>

AGU – ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 303, de 16 de julho de 2012**. Dispõe sobre as salvaguardas institucionais às terras indígenas conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na Petição 3.388 RR. Brasília: AGU, 16 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=596939>>.

ALENCASTRO, L. F. As armas e as cotas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 set. 2012. Ilustríssima. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/64022-as-armas-e-as-cotas.shtml>>. Acesso em: 4 out. 2012.

ALVES, M. C.; SEMINOTTI, N. Atenção à saúde em uma comunidade tradicional de terreiro. **Revista de saúde pública**, São Paulo, n. 43, ago. 2009.

BALDI, C. A. **STF deve ajudar a consolidar direitos dos quilombolas**. Consultor Jurídico, 17 abr 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-abr-17/stf-ajudar-consolidar-direitos-fundamentais-quilombolas>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 215/2000. Proposta de Emenda à Constituição. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. PEC 161/2007. Proposta de Emenda à Constituição. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=3C59F60DF10B57F458E0664D49E457E0.node1?codteor=506009&filename=PEC+161/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3C59F60DF10B57F458E0664D49E457E0.node1?codteor=506009&filename=PEC+161/2007)>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra**: Plano Operativo. Brasília: MS, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011**: avaliação da dimensão estratégica: exercício 2009 - ano base 2008. Brasília: MP, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Nacional para Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Brasília: MEC, 2009b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição por Descumprimento de Preceito Legal (ADPF) 186**. Brasília: STF, 2009c. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=titulo%3AAADPF+186%2FDF&s=jurisprudencia&cp=2>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MP, 2011a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: agendas transversais. Brasília: MP, 2011b. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/111206\\_agendas\\_transversais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/111206_agendas_transversais.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Relatório Final Grupo de Trabalho Estatuto da Igualdade Racial**. Brasília: SEPPIR, jul. 2011c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Adesões FIPIR 2011**. Brasília, 2011d. Disponível em: <[http://www.seppir.gov.br/fipir/id\\_Editais/Adesoes%20FIPIR%202011.pdf](http://www.seppir.gov.br/fipir/id_Editais/Adesoes%20FIPIR%202011.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento, Fiscalização e controle do Senado Federal. **Subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período de 2012-2015 (PL n. 29/2011-CN)**. Brasília: CN, 2011d. (Nota Técnica Conjunta, n. 09/2011). Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa\\_2012\\_2015/proposta/NT\\_Conj.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2012_2015/proposta/NT_Conj.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Prestação de contas ordinária anual – Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília, mar. 2012a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: Secadi, fev. 2012b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: MEC, 11 maio 2012c. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=4360038&seAbrirDocNoBrowser=1>>. Acesso em: 1º out. 2012b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria Executiva. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília: MDA, 2012d. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/como-prestar-contas/arquivos-2011/RG%202011%20-%20SE-MDA%20-%2031.05.2012.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **CNPIR estimula a criação de Conselhos Estaduais de Igualdade Racial**. Brasília: SEPPIR, 25 maio 2012e. Disponível em: <[http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2012/05/cnpir-estimula-criacao-de-conselhos-estaduais-de-igualdade-racial-2](http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/05/cnpir-estimula-criacao-de-conselhos-estaduais-de-igualdade-racial-2)>. Acesso em: 25 maio 2012.



\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Concurso para analista de políticas sociais vai possibilitar reforço de servidores na SEPPIR.** 30 ago. 2012f. Disponível em: <[http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2012/08/concurso-para-analista-de-politicas-sociais-vai-possibilitar-reforco-de-servidores-na-seppir](http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/08/concurso-para-analista-de-politicas-sociais-vai-possibilitar-reforco-de-servidores-na-seppir)>. Acesso em: 25 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Programa Brasil Quilombola:** diagnóstico de ações realizadas. Brasília: SEPPIR, mar. 2012g. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/destaques/diagnostico-pbq-agosto>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Grupo de Trabalho Estatuto da Igualdade Racial:** relatório final. Brasília: SEPPIR, 2012h.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Prestação de contas ordinária anual:** relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: SEPPIR, mar. 2012i.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Notícias.** PGR defende improcedência da ADPF 186, sobre cotas. Brasília: STF, 25 abr. 2012j. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205876>>. Acesso em 10 Dez 2012>.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral da República. **Vice-PGR defende validade do decreto sobre reconhecimento de terras quilombolas.** Brasília, 2012h. Disponível em: <[http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_constitucional/vice-pgr-defende-validade-do-decreto-sobre-reconhecimento-de-terras-quilombolas](http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/vice-pgr-defende-validade-do-decreto-sobre-reconhecimento-de-terras-quilombolas)>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2010.** Brasília: MP, [s.d.]a. Disponível em: <<http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2010/downloads/1385.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Estados e municípios aderentes ao FIPIR.** Brasília: Seppir, [s.d.]b. Disponível em: <[http://www.seppir.gov.br/fipir/id\\_Editais/Adesoies%20FIPIR%202011.pdf](http://www.seppir.gov.br/fipir/id_Editais/Adesoies%20FIPIR%202011.pdf)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Quadro adesão ao FIPIR.** Brasília: Seppir, [s.d.]c. Disponível em: <[http://www.seppir.gov.br/fipir/id\\_Editais/QUADRO%20DE%20ADESOIES%20POR%20ESTADO.pdf](http://www.seppir.gov.br/fipir/id_Editais/QUADRO%20DE%20ADESOIES%20POR%20ESTADO.pdf)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Fórum intergovernamental de promoção da igualdade racial.** Brasília: Seppir, [s.d.]d. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/fipir/Principal.2007-11-18.1010/?searchterm=fipir>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica:** o perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010. [s.d.]e Brasília. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/11.05.02\\_Nota\\_Tecnica\\_Perfil\\_A.doc/at\\_download/file](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/11.05.02_Nota_Tecnica_Perfil_A.doc/at_download/file)>.

BRASIL; CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. CNPQ – demanda e atendimento. Bolsas no país por área de conhecimento. [s. d.]. Disponível em: <[http://estatico.cnpq.br/portal/paineis/painel\\_bolsa\\_pais\\_area/index.html](http://estatico.cnpq.br/portal/paineis/painel_bolsa_pais_area/index.html)>. Acesso em: 24 ago. 2012.

BRITO, A. J. R. (Org.). **Fipir**: encontro do Brasil com a promoção da igualdade racial. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2007. 112 p.

CHAGAS, M. F. A política do reconhecimento dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. **Revista horizontes antropológicos**, Porto Alegre, ano 7, n. 15, p. 209-235, jul. 2001.

COUTO, L. **Parecer do Relator pelo Dep. Luiz Couto**. PEC 215, 2005. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=B8BA52232C9A9F3955E7AFE484C7654F.node1?codteor=304755&filename=Tramitacao-PEC+215/2000](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B8BA52232C9A9F3955E7AFE484C7654F.node1?codteor=304755&filename=Tramitacao-PEC+215/2000)>.

EBC – Empresa Brasil de Comunicação. Ministra demonstra preocupação com aprovação de PEC sobre demarcação de terras indígenas e quilombolas. **Agência Brasil**. Brasília, 22 mar. 2012a. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-03-22/ministra-demonstra-preocupacao-com-aprovacao-de-pec-sobre-demarcacao-de-terras-indigenas-e-quilombola>>.

\_\_\_\_\_. AGU publica regras sobre demarcação e direito de uso de terras indígenas. **Agência Brasil**. Brasília, 17 jul. 2012b. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-07-17/agu-publica-regras-sobre-demarcacao-e-direito-de-uso-de-terras-indigenas>>.

FCP – FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **STF começa a julgar a ADI 3239**. Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/2012/04/stf-comeca-a-julgar-a-adi-3239/>>.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Nota técnica da Funai sobre a Portaria nº 303/12 da AGU**. Brasília, 20 jul. 2012. Disponível em: <[http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/07\\_jul/20120720\\_04.html](http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/07_jul/20120720_04.html)>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf)>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Territórios Quilombolas: relatório 2012. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/1254-relatorio-regularizacao-quilombolas-2012-incra>>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Títulos Expedidos as Comunidades Quilombolas: Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/108-titulos-expedidos-as-comunidades-quilombolas>>.

\_\_\_\_\_. **Site oficial**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. (Relatório de Gestão do exercício de 2011 apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual). Brasília: Incra, 2012c.

INCT – Instituto de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa. **Mapa das Ações Afirmativas no Brasil**. Disponível em: <[http://www.inctinclusao.com.br/download/mapa\\_23maio2012cne.pdf](http://www.inctinclusao.com.br/download/mapa_23maio2012cne.pdf)>. Acesso em: 08 abril 2013.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior: 2010 – resumo técnico**. Brasília: INEP, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade Racial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 11, 2005.

\_\_\_\_\_. Igualdade racial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 19, 2011.

\_\_\_\_\_. Igualdade Racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 20, 2012.

\_\_\_\_\_. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In: Ipea. 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](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf)>. Acesso em 26 nov 2010.

JESUS, R. E. **Panorama da Implementação da Lei 10.639/03**: contribuições da pesquisa Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Etnicorraciais na Escola. Mimeografado.

LEITE, I. B. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 3, set.-dez. 2008.

LEWANDOWSKI, R. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 186 – Voto**. Distrito Federal. Brasília: STF, 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>.

MACEDO, Marcia dos Santos. Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 17, p. 1155-1.165, jan/mar, 2008.

PORTO-GONÇALVES, C. W.; SANTOS, L. H. R. A violência que se esconde atrás de êxito do modelo agro-exportador: geografia dos conflitos e da violência no campo brasileiro em 2011. *In*: CANUTO, A. *et al.* (Orgs.). **Conflitos no campo Brasil 2011**. Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. 182 p. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43/274?Itemid=23>>.

SANTOS, A. E. C. **Diagnóstico de implementação da Lei 10.639 e 11.645**. (Relatório de consultoria). Brasília: MEC, 2012. (Texto não publicado).

SCHMITT, A.; TURATTI, M. C. M.; CARVALHO, M. C. P. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. **Ambiente & sociedade**, Campinas, Ano 5, n. 10, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16889.pdf>>.

SERRA, A. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 32. Jun. 2005. Caracas, Venezuela.

SILVA, T. D. Gestão da transversalidade em políticas públicas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, set. 2011.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Igualdade Racial**. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.712). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD\\_1712.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1712.pdf)>.

SILVA, T. D. *et al.* **Planejamento e financiamento das políticas de igualdade racial**: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, maio 2011. (Nota Técnica, n. 7). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110527\\_notatec7disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110527_notatec7disoc.pdf)>.

SILVA, T. D. *et al.* **Planejamento, orçamento e promoção da igualdade racial**: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. [s.d.]. Mimeografado.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Quilombolas: Relator vota pela inconstitucionalidade do Decreto 4.887/03. **Notícias STF**, Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205330>>.

THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. *In*: THEODORO, M. *et al.* (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

UNB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Edital nº 1**: 1º vestibular 2013. Brasília: Cespe, 19 out. 2012. Disponível em: <[http://www.cespe.unb.br/vestibular/VESTUNB\\_13\\_1/arquivos/ED\\_1\\_2013\\_1O\\_VEST\\_2013\\_ABT\\_REPUBLICAO.PDF](http://www.cespe.unb.br/vestibular/VESTUNB_13_1/arquivos/ED_1_2013_1O_VEST_2013_ABT_REPUBLICAO.PDF)>.

ZIMBRÃO, A. **Sistemas nacionais na área de gestão pública**: a construção do Sistema Nacional de Cultura. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel\\_28\\_Adelia\\_Zimbrao\\_formatado.pdf](http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel_28_Adelia_Zimbrao_formatado.pdf)>.