

INCLUA – Plataforma de
recursos pró-equidade em
políticas públicas

GUIA INCLUA – QUILOMBOLA

Avaliação de Riscos de Reprodução de
Desigualdades no atendimento ao
Público Quilombola

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Ministra Simone Nassar Tebet

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Presidenta Luciana Mendes Santos Servo

DIRETORA DE ESTUDOS E POLÍTICAS DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

DIRETORA DE ESTUDOS INTERNACIONAIS

Keiti da Rocha Gomes

DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Fernando Gaiger Silveira

DIRETOR DE ESTUDOS E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

Cláudio Roberto Amitrano

DIRETOR DE ESTUDOS E POLÍTICAS REGIONAIS, URBANAS E AMBIENTAIS

Aristides Monteiro Neto

DIRETOR DE ESTUDOS E POLÍTICAS SETORIAIS, DE INOVAÇÃO, REGULAÇÃO E INFRAESTRUTURA

Pedro Miranda

DIRETOR DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL

Ministra Anielle Francisco Da Silva

SECRETÁRIA-EXECUTIVA

Rachel Barros de Oliveira

SECRETARIA DE GESTÃO DO SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Clédisson Geraldo dos Santos Júnior

DIRETORA DE AVALIAÇÃO, MONITORAMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

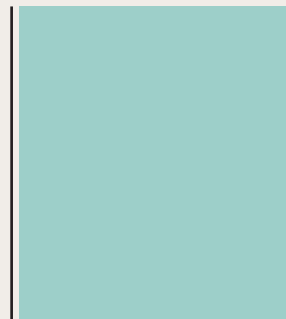
Tatiana Dias Silva

SECRETÁRIO DE POLÍTICAS PARA QUILOMBOLAS, POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DE MATRIZ AFRICANA

Ronaldo dos Santos

DIRETOR DE POLÍTICAS PARA QUILOMBOLAS E CIGANOS

Fabiano Campelo Bechelany



EXPEDIENTE

REALIZAÇÃO

Roberto Rocha C. Pires

Marcelo Galiza

Joana Alencar

Ana Cláudia Gomes de Souza

Elissa Emily Andrada Marques

Lílian Amorim Carvalho

Tatiana Lemos Sandim

Mirella Cruz de S. Benigno

CONTATO

inclua@ipea.gov.br

REVISÃO DE TEXTO

Ana Carolina Dantas

Nínive Machado

Calvin da Cas Furtado

Priscila Ribeiro da Cruz

Victor Lemes Cruzeiro

Mariana Souza Silva

Jenifer Medeiros

Luciane Crippa

PROJETO GRÁFICO

Isabela Brandalise

DIAGRAMAÇÃO

Victor Gomes de Lima

COLABORAÇÃO

Josiane Oliveira – Verbete Gestão Pró-equidade.

Tatiana Silva e Rafael Rocha Viana – Verbete racismo e racismo institucional.

Rogério Medeiros – Verbete interseccionalidade.

Natália Koga – Verbete Instrumentos de Políticas Públicas.

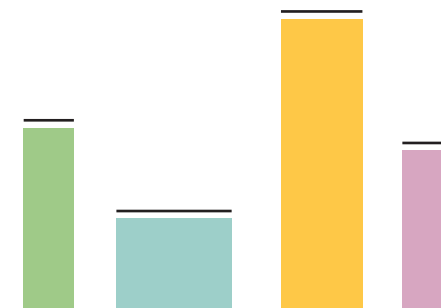
Roberto Pires – Verbete Implementação de Políticas Públicas, Efeitos Não-Intencionais e Riscos de Exclusão e Desatenção.

Priscila Ribeiro da Cruz e Victor Lemes Cruzeiro – Verbetes sobre Programa Aquilomba Brasil, Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola, e racismo ambiental.

PARCERIAS

Associação Brasileira de
Pesquisadores/as Negros/as – ABPN

Grupo de Estudos e Pesquisa Sobre Políticas, História, Educação e
Relações Raciais e Gênero – Geppherg/UnB



MENSAGEM DO MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL (MIR)

A parceria firmada entre o IPEA e o Ministério da Igualdade Racial (MIR) para a elaboração do GUIA INCLUA Quilombola responde ao necessário trabalho que servidoras e servidores públicos desenvolvem na implementação de políticas públicas, principalmente, com recorte de raça, gênero, classe social, cor e sexualidade, entre outras.

Entender de que forma as interseccionalidades combinam para moldar a experiência de indivíduos ou grupos na sociedade e como as desigualdades sociais podem ser enfrentadas com políticas públicas que tenham esses marcadores, faz parte de um conjunto de ações que o MIR tem planejado e articulado de forma interinstitucional.

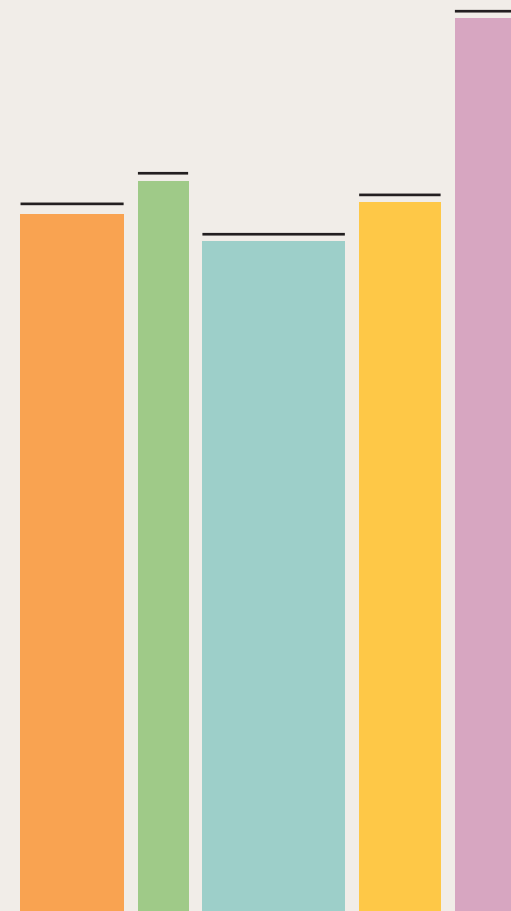
O GUIA INCLUA Quilombola está em consonância com as políticas públicas planejadas considerando as suas

particularidades e contemplando a diversidade social e especificidades étnicas, culturais, territoriais e de trajetória ancestral dessa população.

Pela Plataforma INCLUA, desenvolvida pelo IPEA, objetiva-se contribuir com a formação continuada de servidoras e servidores públicos acerca das políticas públicas que se destinam à população quilombola, seus direitos, acolhimento de suas demandas e o enfrentamento do racismo nos equipamentos e serviços públicos.

Aproveite!

**MINISTÉRIO DA IGUALDADE
RACIAL – MIR**



MENSAGEM DO IPEA

O GUIA INCLUA Quilombola é fruto tangível de dois conjuntos de iniciativas do IPEA. Primeiro, faz parte da Plataforma INCLUA, desenvolvida há quatro anos pelo IPEA e que tem como objetivo apoiar a construção de políticas mais inclusivas e equitativas. O segundo conjunto está relacionado com a parceria institucional firmada entre o IPEA e o Ministério da Igualdade Racial (MIR).

A INCLUA tem por objetivo apoiar servidoras e servidores públicos que pensam, propõem e implementam políticas públicas para que considerem, em seu fazer e práticas cotidianas, as múltiplas formas de viver da população brasileira. A tônica é evitar a reprodução e o reforço de desigualdades causadas por processos históricos, mas também aquelas que são consequência de preconceitos ou até da falta de conhecimento/percepção de necessidades específicas existentes em segmentos da população.

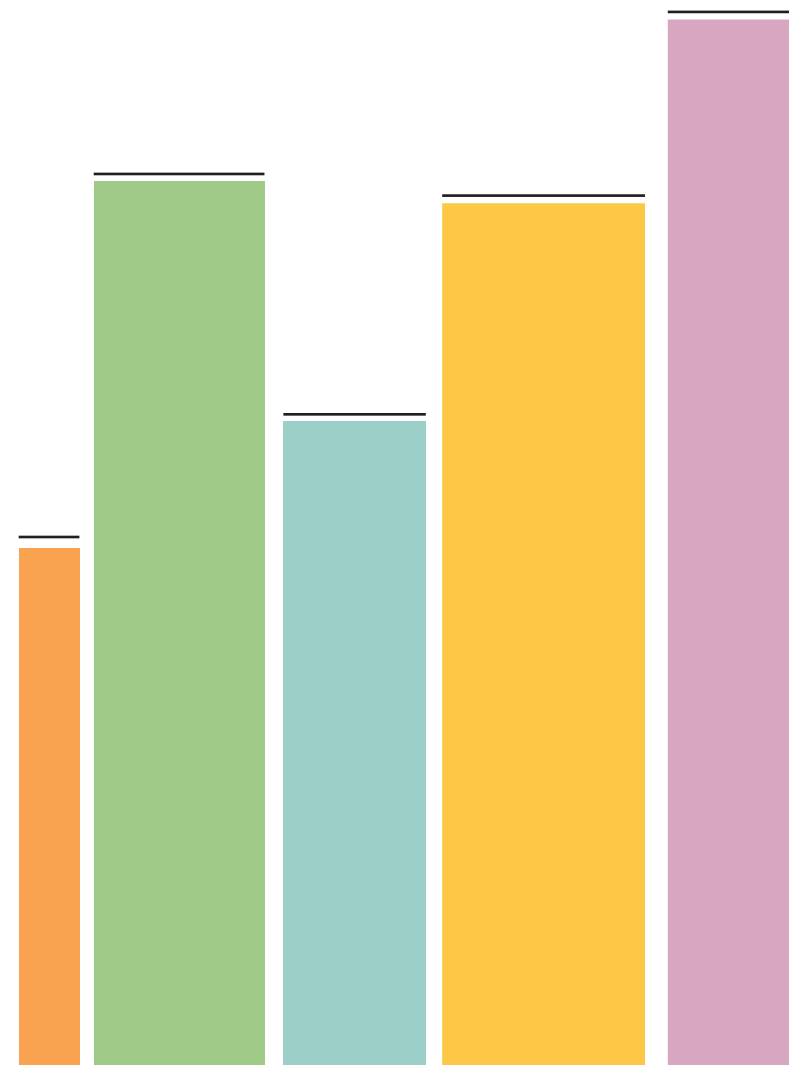
A partir dessa lógica, o GUIA INCLUA Quilombola, elaborado em parceria com o MIR, é um mergulho na realidade da população que vivencia exclusões e, algumas vezes, cerceamento de direitos específicos, justamente quando busca acessar as políticas públicas. A partir desse suporte é possível compreender melhor essa população, suas diferenças

e necessidades, bem como os recursos disponíveis para atender a esse público de forma mais adequada, evitando-se a produção e/ou reprodução das exclusões, barreiras de acesso, discriminações e toda forma de tratamento que não seja baseada no exercício da cidadania.

Esse Guia é parte de uma parceria mais ampla firmada entre o Ministério da Igualdade Racial e o IPEA. Os frutos dessa iniciativa vão no sentido de incorporar a INCLUA nas estratégias de implementação de políticas públicas voltadas ao alcance da igualdade racial, e também voltadas à realização de estudos e pesquisas e para a troca de conhecimento e informações como subsídios ao aprimoramento dessas políticas no país.

Boa Leitura!

**INSTITUTO DE
PESQUISA ECONÔMICA
APLICADA – IPEA**



SUMÁRIO

7 Apresentação

- 7 O que é a Plataforma INCLUA?
 - 9 O que é o Guia INCLUA Quilombola
– Avaliação de riscos de desatenção,
exclusão ou tratamento inadequado da
população quilombola?
-

10 De que riscos estamos falando?

12 O que preciso saber antes de realizar o diagnóstico?

- 12 Quem são as quilombolas?
 - 13 Quais são as características
sociodemográficas da
população quilombola?
-

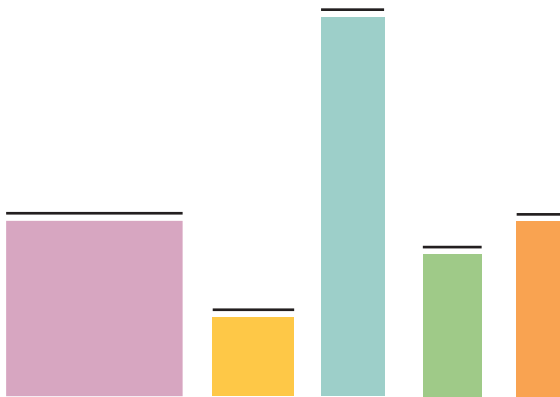
15 Vamos começar?

- 15 Como conduzir o processo?
- 16 Vamos às etapas do
Diagnóstico Situacional?

23 Apêndice A: Roteiro de Diagnóstico Situacional

39 Apêndice B: Para aprofundar os debates: fundamentos programáticos, teóricos e conceituais

O uso da linguagem não discriminatória é uma das preocupações que orientam esta publicação. A fim de evitar a sobrecarga gráfica que resultaria do emprego de o/a para marcar a flexão de gênero, optamos, nesta publicação, por tratar o conjunto de pessoas humanas pelo universal feminino, uma vez que as mulheres têm sido sistematicamente invisibilizadas pela linguística formal brasileira quanto ao marcador de gênero. No mesmo sentido, optou-se por uma linguagem simples, mais próxima da fala, de modo a promover a acessibilidade e estimular o engajamento ativo das leitoras.



APRESENTAÇÃO

1.1. O que é a Plataforma INCLUA?

A **INCLUA** oferece ferramentas de diagnóstico e recursos para identificação e mitigação de potenciais riscos de reprodução de desigualdades sociais em processos cotidianos de execução de políticas e serviços públicos. A INCLUA tem como objetivo contribuir na formação, mobilização e reflexão de profissionais que desenham políticas públicas ou atendem diretamente à população, com vistas a melhorar a experiência que as pessoas têm ao acessar seus direitos e serem atendidas nos serviços públicos, reforçando a cidadania.

A desigualdade social presente na sociedade brasileira é estrutural. Sua reprodução resulta tanto de ações deliberadas, quanto de atitudes e comportamentos incorporados às nossas ações corriqueiras de maneira irrefletida. É preciso reconhecer que esses vieses são estabilizados, normalizados e potencializados quando não refletimos e adequamos o nosso fazer cotidiano, em especial quando se trata do fazer das organizações e dos agentes públicos.

Diversos estudos, assim como as experiências cotidianas de várias pessoas, vêm demonstrando que os processos de desenho e implementação das políticas públicas podem reproduzir desigualdades sociais, até mesmo nos casos em que as políticas visam exatamente produzir inclusão, acolhimento e combater exclusões. É fundamental mudar esse contexto. A Plataforma INCLUA foi pensada com o objetivo de oferecer aos profissionais que trabalham no ciclo de políticas públicas uma ferramenta para a autorreflexão e autoavaliação de riscos de desatenção, tratamento inadequado e/ou exclusão de segmentos específicos do público atendido, especialmente quando se trata de grupos sociais historicamente desfavorecidos. As ferramentas da Plataforma INCLUA são preparadas para profissionais de qualquer nível de governo, envolvidas em qualquer etapa do ciclo de política pública – da formulação à avaliação –, mas se direciona especialmente às profissionais comprometidas com a execução de serviços e com o atendimento à população.

O livro *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*, publicado pelo IPEA em 2019, reuniu aproximadamente 40 análises de casos empíricos em diferentes áreas de políticas públicas, revelando como esses riscos se manifestam e comprometem a efetividade da ação estatal, afetando negativamente, do ponto de vista material e simbólico, segmentos da população já submetidos a diferentes formas de vulnerabilidade.

Outras referências úteis sobre o tema: *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*, de Vicent Dubois (1999); *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, de Pamela Herd e Donald Moynihan (2019); *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, de Michael Lipsky (1980); *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, de Steven Maynard-Moody e Michel Musheno (2003); *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*, de Bernardo Zacka (2017).

1. No Apêndice B você encontra uma definição para 'gestão pró-equidade'.

Figura 1 – Eixos estruturantes da Plataforma INCLUA



O Diagnóstico ajuda a identificar os tipos e os graus de riscos existentes na implementação da oferta pública, permitindo que a profissional avalie as necessidades de intervenção, as prioridades e os recursos para desenvolver uma estratégia de combate aos riscos de reprodução de desigualdades.

Para auxiliar esta ação, a Plataforma INCLUA oferece uma Biblioteca de Recursos que busca inspirar agentes públicas a desenvolverem

iniciativas para mitigar os riscos identificados no Diagnóstico. Os recursos compreendem guias, cartilhas, manuais, relatos de experiências, vídeos, cursos, podcasts, ferramentas etc., produzidos por organizações governamentais e não-governamentais comprometidas com a agenda pró-equidade¹.

Sua contribuição também pode ser muito útil! Você pode indicar recurso(s) para a Biblioteca, enviar relato sobre sua experiência de uso deste Guia ou de outras ferramentas da Plataforma INCLUA. Para enviar críticas, dúvidas e sugestões, por favor, entre em **contato** com nossa equipe por meio dos contatos disponíveis na Plataforma INCLUA.

A Plataforma INCLUA é dinâmica e está em permanente processo de construção e de constituição de uma grande rede de parceiras comprometidas com a agenda pró-equidade.

1.2. O que é o Guia INCLUA Quilombola – Avaliação de riscos de desatenção, exclusão ou tratamento inadequado da população quilombola?

O Guia INCLUA Quilombola foi elaborado a partir de metodologia desenvolvida no **Guia INCLUA**, documento-base das ferramentas de diagnóstico da Plataforma INCLUA. Trata-se de uma adaptação da metodologia original com o propósito de focar especificamente a população quilombola e de viabilizar a avaliação de riscos de desatenção, exclusão ou tratamento inadequado desta população no acesso a direitos, serviços e políticas públicas diversas.

As expressões utilizadas na literatura específica e nos textos legais são diversas, assim, é comum ler-se “quilombolas”, “povos quilombolas”, “comunidades quilombolas”, “população quilombola”, “pessoa quilombola”, “comunidade remanescente de quilombo” etc. Essa variedade de nomenclaturas busca demonstrar as várias possibilidades de ser quilombola, evitando uma caracterização genérica e estereotipada sobre a cultura e a tradição dessas comunidades.

Neste Guia, a expressão **comunidades quilombolas** será utilizada para se referir aos diversos grupos que assim se auto identificam, em uma **perspectiva coletiva**. Já o termo **quilombola(s)**, unificará as referências às pessoas pertencentes a alguma dessas comunidades (**perspectiva individual**).

A proposta é disponibilizar um processo de diagnóstico que convide profissionais a refletirem sobre a experiência das quilombolas, tanto no atendimento, como no acesso a benefícios e serviços destinados a elas. Para

tanto, o Guia propõe que sejam analisados regras, procedimentos, instrumentos burocráticos, exigências para inclusão, meios de comunicação, formas de atendimento realizado pelas agentes públicas, entre outros expedientes. Dessa forma, torna-se possível identificar se as ofertas públicas (políticas e serviços existentes) estão adequadas e/ou suficientes para lidar com as condições de exclusão comumente vivenciadas pelo público quilombola; ou se, eventualmente, essas iniciativas estão introduzindo ou até ampliando riscos de tratamento desigual, discriminação, estigmatização, seletividade, imposição de barreiras e cargas administrativas.

O acesso aos serviços públicos por quilombolas é atravessado pelo racismo, que em políticas, intervenções e órgãos públicos, se apresenta como racismo institucional, prática que permeia as estruturas sociais e se manifesta em tratamentos desiguais de grupos racialmente subordinados (WERNECK, 2016). Assim, o racismo institucional se configura como um dos riscos de desatenção para com esse público.

Recomenda-se que este Guia seja utilizado tanto por profissionais vinculadas a ofertas públicas exclusivas para quilombolas como por profissionais que atuam no atendimento e na provisão de bens e serviços que têm esse grupo como um dos segmentos de público atendido. Observar as especificidades desse público ao longo de toda sua experiência com a oferta pública – desde os procedimentos para inscrição e inserção até as etapas para viabilizar o recebimento dos benefícios ou serviços – é parte necessária do esforço de enfrentamento às desigualdades historicamente imputadas às comunidades quilombolas.

De que riscos estamos falando?

A implementação de toda e qualquer política ou serviço público está sujeita à influência de fatores diversos (internos e externos às organizações), que tornam incerto o alcance dos objetivos pretendidos. Os potenciais efeitos dessa incerteza na política ou serviço público é o que se denomina como “risco”. Nesse sentido, como é impossível eliminar totalmente a incerteza, riscos sempre existirão, impondo ameaças à efetividade da ação pública. A gestão de riscos é um exercício contínuo de identificação, análise e monitoramento de forma a antecipá-los e tratá-los sempre que a probabilidade da sua ocorrência se apresentar.

É necessário pensar a forma como diferentes segmentos da sociedade são incluídos, atendidos e tratados pelo poder público. Isso nos leva a perceber que a implementação de políticas e serviços públicos também está sujeita a riscos e que, nesses casos, os riscos podem afetar diretamente as pessoas com as quais a política interage (ou deveria interagir). Esses riscos estão associados à falta de atenção quanto às particularidades (e necessidades) de segmentos específicos do público, o que pode se manifestar em tratamentos inadequados, obstáculos ao acesso, ou, até mesmo, sua exclusão.

Esses riscos precisam ser conhecidos, monitorados e tornados objetos de intervenção, sempre que for o caso. O desconhecimento desses riscos não só ameaça o alcance de objetivos institucionais, como pode provocar danos e prejuízos graves (tanto materiais quanto simbólicos) às pessoas que

necessitam dos bens e serviços oferecidos pelo Estado.

Parte desses riscos está ligada às noções de objetividade, imparcialidade e racionalidade que orientam as práticas na administração pública. Como elaborar normas e procedimentos e ofertar serviços e benefícios universais, mas que promovam equidade tratando os diferentes de forma diferente? Como conciliar imparcialidade e justiça? É preciso superar esse aparente dilema e trabalhar para que as ofertas públicas se comprometam com a adoção de mecanismos de inclusão em todos os processos necessários para garantir o acesso das quilombolas aos serviços e benefícios a elas destinados de forma exclusiva ou não.

As interações com os serviços públicos podem ser determinadas em consequência da raça e/ou cor, mas também há questões específicas dessa população. O fato de muitas comunidades quilombolas estarem localizadas em áreas rurais, por exemplo, aumenta o risco deste grupo não acessar com facilidade os equipamentos públicos e, conseqüentemente, alguns serviços e políticas, principalmente quando a presença é exigida em horários e dias pré-agendados. Nesse contexto, outros riscos a serem considerados são aqueles relativos às questões fundiárias e de luta pela terra, uma vez que muitos serviços públicos exigem comprovante de residência ou até mesmo instituem visitas ao domicílio do usuário.

Outro fator importante é o racismo ambiental, que afeta diretamente as comunidades quilombolas (veja o verbete sobre racismo ambiental no Apêndice B). Esses são alguns exemplos de situações que podem se tornar riscos de desatenção, exclusão ou tratamento inadequado com as quilombolas.

É relevante reconhecer, também, que as especificidades das quilombolas podem implicar riscos acumulados, pois a interseccionalidade² de marcadores sociais – tais como raça, gênero, classe, origem, sexualidade, deficiência entre outras – reforçam-se mutuamente. A adoção de uma perspectiva interseccional é, portanto, indispensável para se refletir, por exemplo, sobre a mitigação de riscos de reprodução de desigualdade no atendimento a uma pessoa quilombola com deficiência e pertencente à comunidade LGBTQIA+.

Uma das formas de mitigar os processos de exclusão, é contar com quilombolas na composição do quadro funcional da oferta em questão. Fortalecer a presença desses grupos nos espaços institucionais deve ser parte da estratégia de mitigação de riscos na medida em que tende a aumentar a diversidade de perspectivas, influenciar

decisões em prol da equidade e, até mesmo, construir novas formas de relação da instituição com esse público.

Na próxima seção apresentaremos alguns dados e informações sobre essa população que podem nos ajudar a adequar a nossa atuação.

2. Interseccionalidade relaciona-se à compreensão de que as pessoas são atravessadas por diferentes formas de opressão, que não podem ser consideradas isoladamente. Assim, as vivências de gênero, raça, classe, origem e sexualidade, entre outras, imbricam-se em uma matriz de opressão, que reforçam e potencializam desigualdades. Saiba mais no Apêndice B.

Violência Institucional

A violência institucional é também chamada de “vitimização secundária” e ocorre quando um órgão ou agente público submete uma pessoa a ‘procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos que a levem a reviver, sem estrita necessidade, a situação de violência ou outras situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização” (Brasil, 2022).

Esse tipo de violência é emblemático por ser cometida por pessoas que têm o dever de agir de acordo com procedimentos legais e éticos e de garantir os direitos humanos de toda a população. Há, nesse tipo de conduta, uma relação de poder estabelecida entre o poder público e a vítima.

Às profissionais responsáveis pelo atendimento da população quilombola, importa mencionar que as desigualdades que marcam a sociedade brasileira estão impregnadas em toda a população e se

manifestam de múltiplas formas. A autorreflexão proposta pelo roteiro diagnóstico pretende suscitar o debate e colaborar na compreensão de procedimentos ou interações em que esses traços sociais podem ocasionar situações de violência institucional.

A violência institucional é crime!

A violência institucional é tipificada como crime de abuso de autoridade e prevê pena de detenção de 3 meses a 1 ano e multa para o infrator. Caso seja um agente público, a pena é aplicada em dobro e, caso o agente público permitir que um terceiro o faça, a pena é aumentada em 2/3 (dois terços) (Lei nº 14.321, de 31 de março de 2022).

Os fatos que ocasionarem a violação de direitos ou o desrespeito à dignidade das vítimas que buscam por amparo e proteção nos órgãos oficiais do Estado precisam ser denunciados pela vítima ou por testemunhas. Procure a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos: Disque 100, a Ouvidoria do Ministério Público ou da Defensoria Pública mais próxima.

Para saber mais: [Manual para vítimas de violência institucional: o que fazer quando o Estado viola seus direitos?](#)

O que preciso saber antes de realizar o diagnóstico?

3.1 Quem são as quilombolas?

No Brasil, historicamente compreende-se as comunidades quilombolas como formadas por pessoas escravizadas que fugiram dos seus cativeiros. Essa perspectiva, impressa no senso comum através de narrativas simplistas, reduz um processo complexo e diversificado à fuga em massa e refúgio de pessoas escravizadas. É fundamental, portanto, enfatizar que a formação de comunidades quilombolas ultrapassa o binômio fuga-resistência e relaciona-se a variadas situações de ocupação territorial, tais como: desapropriação de terras jesuítas; doação de terras como recompensa por serviços prestados a grandes proprietários; declínio dos sistemas açucareiro e algodoeiro, dentre outras (Almeida, 2002). Uma perspectiva abrangente, contrária às categorias coloniais de escravização-fuga, permite entender as comunidades quilombolas como a formação de grupos familiares de resistência, que buscam produzir de forma autônoma e livre, tendo como base a cooperação.

Considerando a diversidade de formação destas comunidades, a identidade quilombola

é também múltipla e vincula-se intimamente às maneiras como esses grupos se relacionam com seu território, sua ancestralidade e suas práticas culturais, sociais e econômicas. Em outras palavras: nessa relação, identidade e território são indissociáveis. Podemos, portanto, chamar de comunidades quilombolas os diversos grupos étnico-raciais, que assim se reconhecem por autoidentificação e autodeclaração de ancestralidade africana, e comumente vivem em áreas territoriais rurais e urbanos pelo Brasil, empregando modalidades próprias e variadas de uso coletivo das terras.

Como é feita a identificação de uma pessoa quilombola?

É considerada quilombola quem se auto identifica pertencente a esse grupo. A auto atribuição da identidade quilombola não é unilateral, resultando em um processo identitário de pertencimento por parte da pessoa que reivindica tal identidade e do reconhecimento por parte do grupo (pares quilombolas).

Fonte: [Guia de Cadastramento de Famílias Quilombolas](#) (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011)

Em termos legais, foi apenas a partir da Constituição Federal de 1988 que as comunidades quilombolas foram reconhecidas como detentoras de direitos. O Art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reconhece a propriedade definitiva das terras aos remanescentes das comunidades quilombolas que as estejam ocupando. De acordo com o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta esse dispositivo constitucional, são considerados remanescentes os grupos étnico-raciais autodeclarados cujos modos de vida são específicos, associados à vivência da territorialidade e resistência à opressão histórica sofrida.

3.2 Quais são as características sociodemográficas da população quilombola?

Recenseamento das pessoas quilombolas – IBGE

Pela primeira vez em 2022, o Censo Demográfico registrou as pessoas quilombolas, estabelecendo um marco importante na criação de dados oficiais e, consequentemente, na criação de agendas para este grupo. Uma articulação entre a Conaq (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas) e o IBGE, mediada pelo Fundo de Populações das Nações Unidas (Unfpa), possibilitou a elaboração de estratégias de coleta e metodologias de comunicação para a realização do Censo Demográfico nos territórios quilombolas.

A Conaq avalia que essa base de dados no Censo Demográfico é uma conquista que dará visibilidade às comunidades quilombolas e fortalecerá suas lutas por ofertas públicas de qualidade.

A inclusão das quilombolas no Censo oportuniza ao Brasil conhecer sua própria diversidade, revelar as especificidades das comunidades e de suas dinâmicas de formação, ampliar a capacidade de planejamento territorial e criar políticas públicas.

Saiba mais:

[Informe MIR Monitoramento e Avaliação, n.1 – Edição Censo Quilombola 2022](#)

Segundo dados obtidos no último Censo Demográfico realizado pelo IBGE (2022), os quilombolas representam em torno de 1,3 milhão de pessoas, distribuídas em 1.696 municípios brasileiros. A região Nordeste concentra 68,19% dessa população, tendo a Bahia (397.059 pessoas) e o Maranhão (269.074 pessoas), juntos, a metade das pessoas quilombolas do país (50,16%). Outra parcela significativa dessas pessoas reside nos estados de Minas Gerais (135.310 pessoas), Pará (135.033 pessoas) e Pernambuco (78.827 pessoas), que juntos reúnem 26,3% dos quilombolas. A pesquisa contabilizou ainda que há 473.970 domicílios com ao menos um morador quilombola.

Atualmente, apenas 326 municípios do país têm territórios quilombolas reconhecidos de forma oficial, sendo 494 territórios que possuem alguma delimitação oficial (IBGE, 2023). Nesse sentido, somente 4,3% do total dessa população reside em territórios que possuem alguma delimitação oficial e 1.270.360 pessoas (95,67%) não obtiveram os títulos definitivos de suas terras no processo

formal de regularização fundiária. Em 1.655 municípios foram registradas comunidades quilombolas residindo em territórios não delimitados, estando as maiores comunidades com territórios não delimitados nos municípios de Januária/MG, Salvador/BA e Senhor do Bonfim/BA.

Esses dados apontam a necessidade do reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas por comunidades quilombolas como previsto na Constituição Federal/88. O processo de reconhecimento e titulação de um território quilombola é relativamente longo, apesar de ter poucas etapas, que dependem da atuação orquestrada de vários órgãos dos governos local e federal.

Processo de reconhecimento e titulação de um território quilombola

O reconhecimento oficial de território quilombola é concluído em três passos. São eles: 1) certificação; 2) identificação, delimitação e desapropriação; 3) titulação do território.

Certificação

A Fundação Cultural Palmares (FCP) é a responsável pela emissão de certidão de autodefinição para as comunidades quilombolas e por sua inscrição em um cadastro geral, conforme o Decreto nº 4.887/2003. Para a certificação é preciso que exista uma relação histórica com o território reivindicado e que o grupo se autodefinha como quilombola, conforme preconiza a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Desde 2004, foram efetivadas 2.803 certificações.

Identificação, Delimitação e Desapropriação

Com a certidão de autodefinição, a comunidade entra em contato com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para dar início a um novo processo. A primeira etapa consiste na elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), contendo o levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas,

geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas. Obtidas no local. O RTID também identifica os limites do território, que podem ser contestados, após a publicação, por terceiros. Após o período de contestação, o RTID subsidia a publicação de uma Portaria de Reconhecimento declarando os limites do território quilombola. Caso haja imóveis privados neste território, há a publicação do Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social, que inclui uma indenização em dinheiro pela terra ou pelas benfeitorias de terceiros no território.

Titulação

O processo de regularização fundiária termina com a outorga do título coletivo da terra, assinado pelo(a) Presidente do INCRA. O título é imprescritível e indivisível, ou seja, não tem validade e não pode ser dividido em partes. A partir daí, o território pertence à associação legalmente constituída, sendo proibida a venda ou penhora do território.

No processo de regularização fundiária, através do Decreto nº 11.346/2023, o MIR tem como atribuição assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária, tendo diálogo com o INCRA, executor da política no âmbito federal.

Saiba mais:

Para um maior detalhamento, veja o [passo a passo da titulação de território quilombola](#), elaborado pelo INCRA.

Vamos começar?

4.1. Como conduzir o processo?

O presente Guia apresenta um roteiro para a realização do Diagnóstico Situacional.

O Diagnóstico também pode ser feito diretamente na Plataforma INCLUA. Nas duas opções, o roteiro pode ser utilizado integralmente ou de forma adaptada para a realidade em que a avaliação for feita. Recomendamos que profissionais que lidam exclusivamente com as quilombolas realizem um diagnóstico completo e outras pessoas que têm essas pessoas como público potencial podem se atentar para algumas das dimensões de forma isolada, ou apenas para os indicadores de interesse.

O Diagnóstico Situacional estimula, por meio de perguntas norteadoras, a autorreflexão e a análise de situações cotidianas. A partir dessas perguntas é possível identificar os tipos de riscos de reprodução de desigualdades na implementação das intervenções públicas de diferentes áreas, que atendam as quilombolas de forma exclusiva ou não.

O Diagnóstico pode ser realizado de forma individual ou coletiva, por exemplo, em uma reunião, oficina, atividade de planejamento ou de avaliação interna. Ao longo do processo de avaliação, a equipe envolvida na execução da oferta pública deve usar o roteiro com as perguntas guias. Ao longo desse processo, a equipe é conduzida por um exercício de autorreflexão, formação e qualificação, em uma experiência que estimula discussões e debates em torno da identificação e da avaliação de riscos de reprodução de desigualdades.

Sugere-se que a aplicação coletiva do roteiro seja feita com a participação de membros da equipe com diferentes pontos de vista, experiências e perfis. Essa diversidade contribui para a formação de consensos e a explicitação de dissensos na equipe envolvida, o que enriquece a atividade e auxilia no processo de sensibilização e de construção de compromissos comuns. Deve-se considerar, ainda, que o roteiro pode também ser autoaplicado individualmente

por profissionais que queiram refletir sobre os processos de implementação da oferta pública na qual estão diretamente envolvidas, cumprindo um papel formativo com vistas a qualificação contínua da atuação profissional.

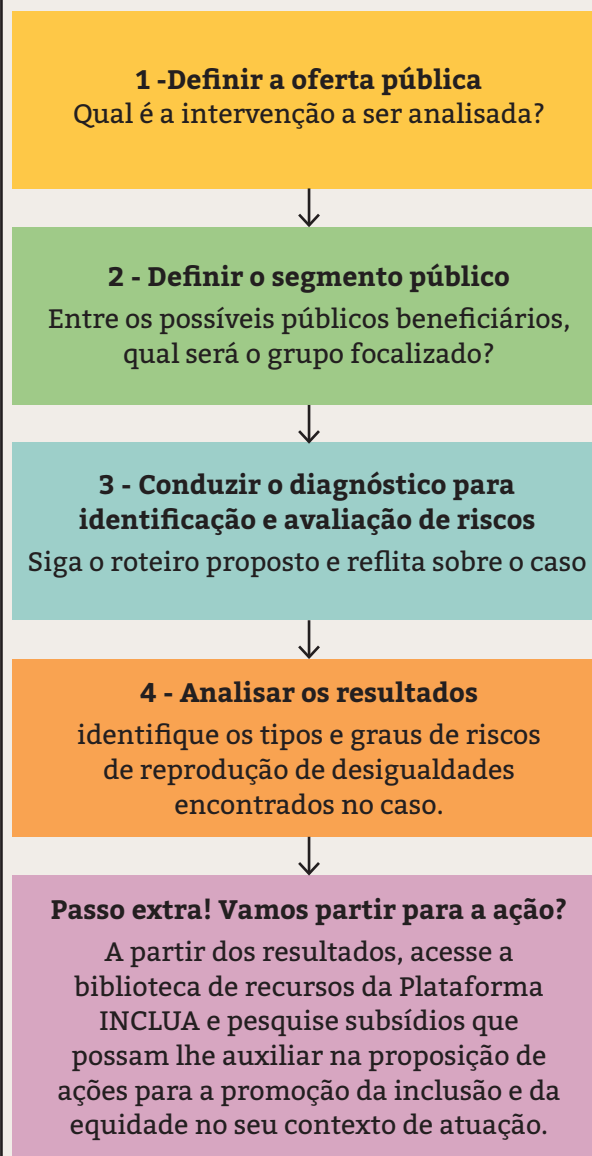
Enfim, existem variadas formas de usos deste Guia, e as usuárias podem, ainda, identificar, criar e desenvolver dinâmicas e formatos inovadores de aplicação. Cada experiência exitosa compartilhada pode incentivar o engajamento de novas profissionais. Portanto, não deixe de interagir com a equipe da Plataforma INCLUA para nos contar suas experiências de uso deste Guia ou de outras ferramentas disponibilizadas.

4.2 Vamos às etapas do **Diagnóstico Situacional**?

Para realizar o Diagnóstico estima-se que serão necessárias aproximadamente duas horas. Caso esteja planejando uma atividade coletiva, prepare o espaço de forma que todas as pessoas possam conversar e busque construir um ambiente acolhedor em que todas as presentes possam se manifestar sem julgamentos e de forma respeitosa. Tente também garantir que todas as pessoas exponham seus pontos de vista.

O **Diagnóstico** é simples. Basta seguir os quatro passos indicados a seguir. Depois de finalizar o diagnóstico, você pode encontrar recursos na biblioteca INCLUA.

Figura 2. Passos do Diagnóstico Situacional



1º passo: definir a oferta pública que será objeto de avaliação

Para iniciar a reflexão e a condução do Diagnóstico, é necessário **definir a oferta pública que será objeto de avaliação**. A oferta pública pode ser qualquer atividade, ação, iniciativa, serviço ou benefício destinado ao atendimento – exclusivo ou não – às quilombolas.

É comum que a implementação de uma oferta pública envolva diferentes setores e áreas. Portanto, ao escolher a oferta a ser avaliada, é importante ter em mente quais são as áreas relacionadas e, quando possível, convocá-las para uma reflexão conjunta.

No quadro a seguir são apresentados alguns exemplos de oferta pública. (Quadro 3)

2º passo: relacionar um ou múltiplos grupos do público-alvo como foco de atenção.

É o momento de definir qual é o segmento do público beneficiário da oferta pública que será analisado de forma específica.

É possível focalizar a reflexão em um subgrupo como as mulheres ou as pessoas LGBTQIA+; em uma sobreposição de dimensões como ciclo de vida (crianças ou idosos) e deficiências; focar em uma atividade produtiva específica (extrativistas, pescadoras, artesãs, agricultoras familiares etc.); ou, ainda, trabalhar com todo o grupo de quilombolas em uma região específica (Amazônia Legal, por exemplo) ou nacionalmente.

O mais importante é definir com clareza o grupo sobre o qual serão realizadas as

reflexões do Diagnóstico e lembrar-se de que essas devem ser baseadas em um esforço de avaliação da experiência do grupo selecionado com a oferta pública escolhida. Assim, quanto mais específica for a definição do público, mais úteis serão os resultados do diagnóstico para orientar possíveis ações futuras, e mais fácil será fazer levantamentos e avaliações junto ao grupo selecionado.

O quadro a seguir oferece exemplos para os 1º e 2º passos. Conforme se pode observar, a definição da oferta pública e do grupo beneficiário pode ser feita a partir do interesse em avaliar a política como um todo ou ofertas específicas, caracterizadas pela interseção de diferentes ofertas e públicos.

Quadro 3 – Definição da oferta pública e do público-alvo

	1º Passo	2º Passo
	Oferta pública objeto de avaliação:	Segmento do público foco de atenção:
Exemplo Geral:	Serviço de atendimento integral à família (PAIF)...	...famílias quilombolas em situação de vulnerabilidade
Exemplo específico:	Inclusão e manutenção no CadÚnico de famílias quilombolas moradoras de áreas rurais... Inclusão e manutenção de pessoas quilombolas no Benefício de Prestação Continuada...	...sem acesso ou com acesso precário à Internet. ...com deficiência. ...simultaneamente PcD, de baixa renda, ou residentes em áreas urbanas rurais.

Vamos executar os passos 1 e 2 do diagnóstico?

Escreva abaixo o nome da oferta pública a ser analisada e qual é o segmento de público escolhido para esse diagnóstico.

OFERTA PÚBLICA OBJETO DE AVALIAÇÃO:

SEGMENTO DO PÚBLICO FOCO DE ATENÇÃO:

3º passo: conduzir o diagnóstico situacional

Chegou a hora de utilizar o roteiro de autorreflexão, que você encontra no Apêndice A. E também pode ser reproduzido direto da **Plataforma INCLUA**.

Esse roteiro de autorreflexão é organizado em torno de cinco diferentes dimensões de análise. Cada dimensão se desdobra em um conjunto de indicadores, que, por sua vez, são qualitativamente aferidos por meio de perguntas norteadoras.

Dimensões de análise

As dimensões de análise percorrem um itinerário que vai desde o planejamento e desenho da oferta pública até as formas de acompanhamento e reflexão sobre os resultados obtidos, passando pela organização institucional, pelas formas de comunicação utilizadas e pelas interações

entre as profissionais do serviço público e as quilombolas. O diagnóstico pode ser realizado de forma completa – contemplando todas as cinco dimensões –, ou de forma parcial, contemplando apenas as dimensões que forem oportunas em dado momento.

As dimensões de análise propostas ajudam a observar cada etapa, tornando possíveis manifestações de riscos de desatenção, tratamento inadequado e/ou exclusão mais aparentes.

O quadro a seguir detalha cada uma das dimensões do Guia INCLUA Quilombola.

Atenção: Ao responder e refletir sobre as perguntas de cada dimensão proposta procure identificar o quanto a implementação de ações para as quilombolas é sensível às experiências dessa população e em que medida essa sensibilidade é convertida em ações de prevenção ou mitigação dos riscos de desatenção, tratamento inadequado ou exclusão.

Quadro 4. Dimensões do Diagnóstico Situacional INCLUA



DIMENSÃO 1.
Relações interinstitucionais e instrumentos de gestão inclusiva

Chama atenção para o conjunto de relações institucionais na implementação de intervenções voltadas para as quilombolas. O foco é a identificação de 1) falhas de articulação e conflitos internos e/ou institucionais e suas implicações sobre este público, e 2) procedimentos que regulamentam ou regulamentarão tais intervenções.



DIMENSÃO 2.
Participação social e representação institucional

Chama atenção para a existência e a operação de mecanismos de participação social para os espaços de representação institucional em que quilombolas podem expor seus pontos de vistas e experiências, seja via setores e núcleos instituídos, ou por meio do envolvimento direto nos processos institucionais de decisão, definição de metas, estratégias, etc.



DIMENSÃO 3.
Comunicação, acesso à informação e mobilização

Chama atenção para os esforços de comunicação, divulgação e disponibilização de informação relevante para os diferentes segmentos do público. Envolve a análise dos meios e das formas utilizadas para a disponibilização de informações, e o uso de linguagem adequada e adaptada, que pode reduzir custos de aprendizado e ampliar possibilidades de engajamento público.



DIMENSÃO 4.
Interações e experiência da usuária

Chama atenção para os momentos e experiências de interação entre o público e os serviços/setores/ programas. O foco aqui se dá sobre as exigências (documentação, custos de deslocamento, condutas, etc.) impostas sobre o público, as normas e instrumentos que medeiam a relação entre o público e os serviços e os comportamentos e as práticas das agentes da instituição frente às atendidas (sensibilidade, compromisso, valores e julgamento morais).



DIMENSÃO 5.
Monitoramento, avaliação e retroalimentação

Chama atenção para os processos de monitoramento da oferta pública, destacando a importância de acompanhamento dos dados, instauração de canais de comunicação, além de análise periódica das informações relativas à efetividade da política. Discute também os processos de avaliação dos resultados e seus efeitos, com foco na produção e uso (retroalimentação) de informações sobre o atendimento aos públicos e sobre os efeitos (não-pretendidos), considerando os esforços de incorporação da experiência dos grupos beneficiários na produção e análise dos dados para aprimoramento da política.

É possível que existam perguntas norteadoras, indicadores ou dimensões que não se relacionam necessariamente às quilombolas. Nessas situações, se julgar pertinente, desconsidere a pergunta, o indicador ou a dimensão de análise, e siga adiante no roteiro, sem prejuízos para a identificação de riscos na oferta pública escolhida como foco de análise.

4º passo: analisar o resultado do diagnóstico: identificação e avaliação de riscos

O resultado do Diagnóstico Situacional é a **identificação dos tipos e dos graus de riscos de reprodução de desigualdades** envolvidos na implementação da oferta pública em análise.

Indicadores, Tipos de Riscos e Perguntas Norteadoras

Cada Dimensão de Análise é avaliada por um conjunto de perguntas, que remetem a indicadores que revelam possíveis **riscos e os graus desses riscos envolvidos** na implementação da oferta pública.

Riscos e graus de Riscos

O último componente do diagnóstico situacional é a avaliação da intensidade dos riscos, chamados aqui de avaliação de **graus de risco**. Trata-se de uma tentativa de apontar a magnitude da atenção e do esforço pró-equidade existente ou inexistente no âmbito de cada indicador. Assim, para cada indicador, é possível identificar os seguintes graus: **elevado**, **moderado** ou **baixo**. Quanto maior o grau de risco identificado, maior é a necessidade de intervenções visando ajustes para prevenir ou mitigar riscos.

Identifique os tipos e graus de riscos: Utilize o Quadro - Avaliação de Riscos (Apêndice A) que apresenta as consequências e interpreta as respostas às perguntas norteadoras em termos de tipos e graus de risco. A avaliação do grau de risco deriva da interpretação qualitativa e contextualizada das respostas às perguntas, e não se apoia em uma métrica fixa ou previamente definida (vide parâmetros gerais para a classificação de riscos no Quadro 5).

As respostas devem ser interpretadas considerando o nível de esforço e de atenção dispensada a cada um dos fatores associados a um indicador, tendo em vista as suas consequências.

Quadro 5. Parâmetros gerais para a classificação do grau risco

O grau de risco deve ser avaliado em função da existência e da qualidade dos esforços relativos a cada indicador, de acordo com as correspondências abaixo:

Risco baixo = são percebidos esforços relevantes, em nível de qualidade e estabilidade adequados, em torno do tema ou conteúdo de cada indicador.

Risco moderado = há esforços em torno do tema ou conteúdo de cada indicador, porém, em níveis de qualidade e estabilidade aquém do necessário.

Risco elevado = inexistência ou incipiência de esforços associados ao tema ou conteúdo de cada indicador.

Ao final desse processo, o diagnóstico situacional elaborado apontará os possíveis riscos para cada indicador e os graus nos quais se manifestam. Graus elevados indicam a necessidade de tratamento e correção imediatos de forma a mitigar efeitos que excluem ou afastam a população quilombola de políticas públicas.

Agora que identificamos e avaliamos os riscos de reprodução de desigualdades presentes no caso estudado, vamos encontrar recursos úteis para propor ações de mitigação desses riscos, buscando promover a inclusão e a equidade?

Passo Extra: encontrar recursos úteis e material de apoio para o desenvolvimento de intervenções

Os resultados do diagnóstico permitem a identificação e avaliação de riscos de desatenção, exclusão e tratamento inadequado às quilombolas nos processos de implementação de políticas públicas que atendem a esse público de forma exclusiva ou não. Esses resultados ensejam a reflexão das profissionais envolvidas sobre os problemas e desafios existentes, contribuindo para a compreensão do desempenho da oferta pública no que tange à efetiva inclusão das quilombolas.

No último passo, a proposta é identificar recursos úteis que inspirem o desenvolvimento de iniciativas e ações com o intuito de mitigar os riscos identificados. Esses recursos estão disponíveis na Biblioteca de Recursos da Plataforma **INCLUA**. São guias, cartilhas, manuais, relatos de experiências, vídeos, cursos, podcasts, ferramentas etc., produzidos por organizações governamentais e não-governamentais comprometidas com a agenda pró-equidade. Priorize aqueles recursos que correspondam aos tipos de riscos identificados com graus mais elevados. Os recursos fornecem inspiração para o desenvolvimento de ações concretas voltadas para uma maior efetividade na inclusão cidadã.

Acesse os recursos disponíveis, planeje e implemente estratégias de aprimoramento da oferta pública avaliada. Para além da formação e da ampliação da capacidade de autorreflexão das profissionais, este Guia objetiva contribuir para a efetiva inclusão dos povos quilombolas na oferta de bens e serviços públicos, garantindo acesso e usufruto em condições adequadas às especificidades dessa população.

Por exemplo, caso o resultado do diagnóstico tenha apontado para deficiências importantes (risco alto) no quesito “linguagem adequada / adaptada”, referente à dimensão de análise “Comunicação, acesso à informação e mobilização”, a Plataforma poderá oferecer acesso a um conjunto de recursos, como experiências concretas de políticas ou programas de linguagem simples, cursos sobre como implantar a linguagem simples, além de ferramentas online para testar o nível de adequação (simplicidade) dos textos.

A proposta da Biblioteca de Recursos não é oferecer receitas prontas, mas difundir ideias que podem ser mobilizadas na construção de estratégias de intervenção. Essas estratégias e as eventuais soluções precisam ser adequadas a cada contexto, considerando as condições específicas e particularidades da execução de

políticas em cada instituição ou momento. O importante é estimular a criatividade, a reflexividade e a inovação na adoção de medidas que permitam, em cada contexto específico, os avanços necessários no sentido da efetivação da inclusão de todas as pessoas que devem se beneficiar das ofertas de bens e serviços públicos.

Para encontrar recursos úteis para propor novas ações você deve acessar a **Plataforma INCLUA** (www.inclua.ipea.gov.br) e pesquisar a **Biblioteca**.

Caso faça o diagnóstico online, os recursos serão automaticamente exibidos ao fim do processo.

Sua contribuição também pode ser muito útil! Você pode indicar recurso(s) para a Biblioteca, enviar relato sobre sua experiência de uso deste Guia ou de outras ferramentas da Plataforma INCLUA, além de acompanhar as curadorias em que especialistas sugerem novos materiais para a biblioteca. Para enviar críticas, dúvidas e sugestões, por favor, entre em **contato** com a equipe da INCLUA.

Ficou alguma dúvida?

Ainda não está se sentindo preparada para conduzir o processo?

Não tem problema. Temos um curso feito pra você!

Acesse a área de cursos da INCLUA e realize a formação **“INCLUA para não deixar ninguém para trás”**. O minicurso tem como finalidade orientar gestores e trabalhadores do setor público sobre a utilização da INCLUA – Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas como estratégia de aprimoramento do acesso e das experiências de grupos sociais vulnerabilizados com as políticas e serviços públicos. Trata-se de uma atividade autoguiada, à distância e on-line, com duração estimada de três a seis horas, distribuídas entre uma ou duas horas de aulas e entre duas ou quatro horas de exercícios, atividades de pesquisa e navegação.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

Escreva abaixo o nome da oferta pública que envolve atendimento à população quilombola e qual é o segmento desse público será escolhido para a condução desse diagnóstico.

OFERTA PÚBLICA OBJETO DE AVALIAÇÃO:

SEGMENTO DO PÚBLICO FOCO DE ATENÇÃO:



DIMENSÃO 1.

Relações interinstitucionais e instrumentos de gestão inclusiva

INDICADOR 1.1 – DIVISÃO DO TRABALHO E RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS

Cod.	Perguntas Norteadoras	Observações
P.1.1.A	Caso o processo de implementação dessa oferta envolva mais de uma organização (ou múltiplas unidades de uma organização) responsável por etapas diferentes da produção do bem ou serviço, existem espaços e mecanismos adequados para promover a coordenação e a articulação das ações entre essas organizações? Quais? [Por exemplo: reuniões periódicas, comitês gestores, instâncias de mediação, etc.] E como você avalia a efetividade dos mecanismos de articulação existentes em relação ao público quilombola (segmento escolhido)?	
P.1.1.B	A atual divisão do trabalho e papéis entre as organizações (ou unidades da mesma organização) e associações que atuam na implementação é adequada para dar cobertura aos públicos quilombolas alvo da oferta pública? Isto é, seria possível dizer que nenhum segmento do público quilombola escolhido para essa análise ficou sabidamente descoberto/desatendido?	

P.1.1.C	Caso haja conflito, competição, disputas de jurisdição, desentendimentos internos e entre as organizações envolvidas que prejudiquem a boa comunicação e o trabalho conjunto, existem espaços adequados (por exemplo, câmaras de conciliação, espaços de resolução de conflitos) para a gestão, processamento e superação dessas falhas/dificuldades de articulação? Em caso positivo, quais? E como operam?
P.1.1.D	É feito algum esforço (seja episódico ou periódico) de identificação de falhas e dificuldades de articulação (conflito, competição, disputas de jurisdição ou desentendimentos entre as organizações) e como elas impactam a cobertura do programa e seu acesso por parte do público definido para essa análise, assim como nos territórios que ocupam? Esses esforços se revertem em reorganização da divisão do trabalho e das formas de articulação entre as organizações envolvidas?
P.1.1.E	Foi verificada a necessidade de consulta à legislação específica para as Comunidades Quilombolas como o Decreto 4.887/2003 ou plano de ações de instituições que trabalham diretamente com as comunidades, a exemplo da Fundação Cultural Palmares, CONAQ, INCRA, MIR na oferta pública?

REFLEXÃO-SÍNTESE	Considerando a divisão do trabalho/papéis entre as organizações (ou unidades da mesma organização) que atuam na implementação, você avalia que as formas de articulações ou desarticulações existentes podem repercutir em déficits de cobertura, lacunas de atenção ou repercussões negativas para o atendimento do público quilombola (segmento definido) ou para os territórios por ele ocupados? Você acredita que o modo de articulação institucional existente precisa ser revisto e reorganizado?
-------------------------	--

**INDICADOR 1.2 –
INSTRUMENTOS
DE GESTÃO
PRÓ-EQUIDADE**

Cod.	Perguntas Norteadoras	Observações
P.1.2.A	Existem metas de cobertura ou atendimento para grupos populacionais específicos (por exemplo, percentuais de atendimentos por grupos segundo raça/cor, identidade de gênero, etnia, comunidade etc.)? Em caso positivo, o público quilombola (segmento definido para análise, assim como seus territórios) estão contemplados?	
P.1.2.B	Existem normas e protocolos especificamente direcionados ao enfrentamento do racismo institucional? Em caso positivo, quais são?	
P.1.2.C	Existem unidades ou mecanismos institucionais dedicados ao enfrentamento de disparidades territoriais, de gênero e étnico-raciais? Em caso positivo, quais? E como funcionam?	
P.1.2.D	A promoção de equidade de raça e gênero está inserida na dimensão estratégica e nos ciclos de planejamento e orçamento? Em caso positivo, como?	
P.1.2.E	Existem normas e protocolos para a mitigação das desigualdades especificamente direcionados para os públicos quilombolas? Quais?	
P.1.2.F	Existem instrumentos legais no oferecimento ou execução da política pública que tratam das especificidades dos públicos quilombolas?	

**REFLEXÃO-
SÍNTESE**

De forma geral, como você avalia os compromissos institucionais e esforços existentes no sentido da introdução e manutenção de instrumentos afirmativos de inclusão e de mitigação das disparidades sociais já existentes ou que poderão existir? Você acredita que há necessidade de rever e aprimorar (ou passar a adotar) esses compromissos em torno da gestão afirmativa e inclusiva?

QUADRO DE AVALIAÇÃO DE RISCOS**Dimensões****Indicadores de risco (tipo)****Grau de Risco****Consequências**

**DIMENSÃO
1 - RELAÇÕES
INTERINSTITUCIONAIS
E INSTRUMENTOS DE
GESTÃO INCLUSIVA**

1.1 DIVISÃO DO TRABALHO E RELAÇÕES
INTERINSTITUCIONAIS

- ☐ Elevado
- ☐ Moderado
- ☐ Baixo

Desarticulações (ou formas específicas de articulação) e disputas interinstitucionais podem repercutir em déficits de cobertura, lacunas de atenção ou repercussões negativas para o atendimento a segmentos específicos do público quilombola a seus territórios.

1.2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO PRÓ-EQUIDADE

- ☐ Elevado
- ☐ Moderado
- ☐ Baixo

A ausência de instrumentos de gestão afirmativa e inclusiva e o uso de instrumentos insensíveis às especificidades do público quilombola podem provocar violência simbólica, interiorização de leituras inferiorizantes e invisibilização de públicos, territórios, culturas e modos de vida.





DIMENSÃO 2.

Participação social e representação Institucional

INDICADOR 2.1 – REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL E COMUNITÁRIA

Cod.	Perguntas	Observações
P.2.1.A	Que organizações governamentais ou não-governamentais (sociedade civil ou comunitárias) associadas às agendas dos públicos quilombolas escolhidos para análise têm papel formal ou meio de influência no processo de execução do programa/serviço? E como participam?	
P.2.1.B	Há associações e representações comunitárias quilombolas interlocutoras do público escolhido para análise que influenciam o processo de execução do programa/serviço?	
P.2.1.C	Essas organizações (tanto as governamentais quanto as não-governamentais), associadas às agendas dos públicos quilombolas escolhidos para essa análise, têm condições adequadas de participação e interferência nos processos de execução, bem como são ouvidas na coordenação e gestão do programa/serviço?	
P.2.1.D	Existem representantes dos públicos quilombolas em postos de chefia e coordenação das ações governamentais no âmbito da execução desta oferta pública? Em caso positivo, quais? E em que posições?	
P.2.1.E	Em uma avaliação geral, a proporção de quilombolas na equipe envolvida com a prestação dos serviços na linha de frente é semelhante à proporção desse grupo na população atendida?	
P.2.1.F	A execução da oferta pública está considerando aspectos como a consulta prévia e informada prevista na Convenção 169 da OIT e do Decreto nº 4.887/2003?	
P.2.1.G	É possível constituir conselhos específicos formados por representantes da(s) comunidade(s) quilombola(s) escolhida(s) para acompanhamento da oferta pública?	
REFLEXÃO- SÍNTESE	Considerando o público quilombola escolhido para análise, como você avalia a representação das pautas e interesses desse grupo via organizações governamentais ou da sociedade civil? Você considera que esses são pontos que demandam revisão e aperfeiçoamento, visando evitar riscos de desatenção e exclusão de segmentos específicos?	

**INDICADOR 2.2 –
PARTICIPAÇÃO
SOCIAL E
TERRITÓRIO**

Cod.	Perguntas	Observações
P.2.2.A	Quais são os mecanismos formais que garantem a participação do público quilombola escolhido para análise na gestão da oferta pública?	
P.2.2.B	Quais são os mecanismos de incentivos ou facilitação da participação existentes (acesso, desburocratização, cotas, apoio logístico ou financeiro etc.) para o público quilombola selecionado para análise? Como funcionam?	
P.2.2.C	Que iniciativas para ampliar, viabilizar ou a participação do público quilombola escolhido para análise no planejamento, execução ou avaliação da oferta pública são adotadas (treinamentos, capacitação, transparência em relação a dados de execução, monitoramento continuado, rotatividade dos representantes etc.)?	
P.2.2.D	Na sua avaliação, na condução da oferta pública há sensibilidade e compromisso com a escuta dos mecanismos de participação social, em especial, em relação às demandas do público quilombola selecionado para análise?	
P.2.2.E	Como funciona o acompanhamento sistemático do atendimento das demandas oriundas dos canais de participação e consulta, em especial, àquelas voltadas para os públicos quilombolas selecionados para análise?	
REFLEXÃO- SÍNTESE	Considerando o público escolhido para essa análise, como você avalia as oportunidades e usos dos canais de participação social existentes e sua influência em processos institucionais de decisão, definição de metas, estratégias etc.? Você considera que esses são pontos que demandam revisão e aperfeiçoamento, visando evitar riscos de desatenção e exclusão dos públicos quilombolas?	

QUADRO DE AVALIAÇÃO DE RISCOS

Dimensões	Indicadores de risco (tipo)	Grau de Risco	Consequências
DIMENSÃO 2: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REPRESENTAÇÃO	2.1 REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL E COMUNITÁRIA	☐ Elevado ☐ Moderado ☐ Baixo	A ausência ou baixa representação institucional dos pontos de vista e experiências de segmentos específicos do público quilombola nas estruturas governamentais e processos de gestão e implementação de políticas públicas contribui para insensibilidade, invisibilização e desatenção às suas necessidades específicas.
	2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO	☐ Elevado ☐ Moderado ☐ Baixo	A ausência ou escassez de possibilidades de reconhecimento, escuta e influência de segmentos específicos do público quilombola e de territórios historicamente em desvantagem nos processos de implementação reforça a insensibilidade, a invisibilização e a desatenção às suas necessidades específicas.





DIMENSÃO 3.

Comunicação, acesso à informação e mobilização

	Cód.	Perguntas	Observações
INDICADOR 3.1 – COMUNICAÇÃO / DIVULGAÇÃO	P.3.1.A	Você considera que as campanhas e os meios de divulgação da oferta pública atingem os públicos quilombolas (especialmente o segmento definido para análise), tendo em vista suas especificidades, como a tradição oral?	
	P.3.1.B	Quais são as iniciativas adotadas para manter as comunidades quilombolas (e, em especial, o segmento definido para análise) informadas sobre a oferta pública (visita de agentes públicos, parcerias com ONGs, associações comunitárias etc.)?	
	Cod.	Perguntas	Observações
INDICADOR 3.2 – ACESSO À INFORMAÇÃO	P.3.2.A	Existem parcerias com outros órgãos, instituições ou organizações da Sociedade Civil para a difusão de informações importantes sobre o acesso do segmento escolhido para análise à oferta pública em análise?	
	P.3.2.B	De que maneira as informações sobre a oferta pública podem ser acessadas? (Ex.: internet, telefone, balcão, grande imprensa, material de divulgação, campanhas, parcerias com outras organizações, redes sociais etc.) A amplitude dos modos de disponibilização é adequada ao contexto do público quilombola escolhido para análise?	
	Cod.	Perguntas Norteadoras	Observações
INDICADOR 3.3 – LINGUAGEM ADEQUADA E ADAPTADA	P.3.3.A	A linguagem utilizada para a divulgação da oferta pública (informações relativas a critérios de elegibilidade, natureza dos benefícios e procedimentos para obtenção de acesso) está adaptada para que consiga chegar ao público quilombola escolhido para análise de maneira simples e precisa?	

P.3.3.B Os principais documentos voltados para as beneficiárias/usuárias – como material de divulgação, formulários de cadastramento, plataformas online, cartas, cards, e-mails e notificações etc. – foram submetidos a algum tipo de teste, diagnóstico ou avaliação de linguagem simples? Se sim, quais? E como?

REFLEXÃO-SÍNTESE Em uma avaliação geral, você considera que as estratégias de comunicação e disponibilização de informações existentes e a linguagem adotada têm contribuído para facilitar o acesso e a inclusão do público quilombola selecionado para análise? Você avalia que as estratégias atuais podem estar levando à desatenção, exclusão ou tratamento inadequado desse grupo? Como? Você considera que estas estratégias precisam ser revistas ou aprimoradas?

QUADRO DE AVALIAÇÃO DE RISCOS

DIMENSÕES

DIMENSÃO 3 - COMUNICAÇÃO, ACESSO À INFORMAÇÃO E MOBILIZAÇÃO



Indicadores de risco (tipo)

3.1 COMUNICAÇÃO / DIVULGAÇÃO

3.2 ACESSO À INFORMAÇÃO

3.3 LINGUAGEM ADEQUADA E ADAPTADA

Grau de Risco

- ☐ Elevado
- ☐ Moderado
- ☐ Baixo

- ☐ Elevado
- ☐ Moderado
- ☐ Baixo

- ☐ Elevado
- ☐ Moderado
- ☐ Baixo

Consequências

Dificuldade de reconhecimento das ofertas pelo público quilombola definido para análise pode prejudicar a formação de demanda e o acesso aos bens e serviços, reforçando (ao invés de mitigar) as vulnerabilidades já existentes.

A seletividade no acesso à informação e a imposição de maiores custos e dificuldades de obtenção de informação por parte do segmento do público quilombola definido para análise prejudicam o acesso e usufruto dos bens e serviços prestados.

A dificuldade de compreensão das informações fornecidas prejudica o acesso, o engajamento e o usufruto das ofertas por parte dos segmentos específicos do público quilombola selecionados para análise.



DIMENSÃO 4.

Interações e experiências das usuárias

INDICADOR 4.1 – COMPORTAMENTOS E PRÁTICAS DAS AGENTES PÚBLICAS

Cod	Perguntas	Observações
P.4.1.A	A equipe responsável pela oferta pública em análise inclui quilombolas? E inclui também pessoas com experiência (pessoal ou profissional) relativa à realidade vivida pelos públicos quilombolas selecionados para análise?	
P.4.1.B	As pessoas da equipe têm formação ou experiência profissional para o atendimento do público quilombola escolhido para análise, na entrega de uma oferta pública? Existem lacunas de formação? Quais seriam?	
P.4.1.C	Todas as integrantes da equipe conhecem os direitos universais e os direitos específicos (Art. 215 e 216 da CF, Decreto 4887/2003, Convenção 169 OIT etc.) dos quilombolas?	
P.4.1.D	Todos os integrantes da equipe conhecem as especificidades legais existentes para a implementação de políticas públicas específicas nas comunidades quilombolas ou para pessoas quilombolas?	
P.4.1.E	Reconhecendo que o racismo se concretiza em diferentes processos de discriminação e exclusão que influenciam as decisões cotidianas das trabalhadoras do serviço público, quais são os esforços para compreender os sistemas de classificação e categorização das usuárias informalmente construídos e compartilhados por estas trabalhadoras na linha de frente dos serviços (ex.: “pessoas merecedoras”, “pacientes fáceis ou difíceis”, “aderentes ou resistentes” etc.)? Em que consistem essas iniciativas (contratação de pesquisas, usuária oculta, simulações de casos etc.)? Como as iniciativas identificam as pessoas quilombolas, especialmente as do segmento definido para análise?	
P.4.1.F	Quais são os esforços de diagnóstico e verificação do nível de aceitação, concordância ou alinhamento das trabalhadoras na ponta com as prescrições formais da política pública relativas à inclusão étnico-racial e atenção a esse público?	
P.4.1.G	Quais são as estratégias para lidar com noções racistas ou intolerantes das trabalhadoras do serviço público ou com possíveis divergências internas em colocar em prática as prescrições formais de inclusão étnico-racial? Em que consistem essas estratégias (ex.: produção de materiais de orientação, protocolos, cursos de capacitação, discussão de casos, processo administrativo disciplinar etc.)?	

P.4.1.H Quais são os procedimentos ou mecanismos previstos para a discussão e reflexão sobre decisões e condutas das trabalhadoras do serviço em casos concretos e específicos (ex.: supervisão clínica, discussão de casos em equipe, avaliação externa de casos via sorteio, difusão de boas práticas, trocas de experiências, auditorias a partir de denúncias das usuárias etc.)?

REFLEXÃO-SÍNTESE Considerando as trabalhadoras envolvidas na execução dos serviços, como avalia o grau de sensibilidade, aceitação e compromisso delas com objetivos de inclusão e equidade? Os mecanismos existentes para lidar com resistências e divergências de entendimento baseados nas crenças e valores compartilhados por estas trabalhadoras estão operando adequadamente? Você acredita que algo precisa ser feito em relação aos comportamentos e práticas das trabalhadoras para se evitar riscos de desatenção e exclusão do público quilombola?

**INDICADOR 4.2 –
NORMAS E
INSTRUMENTOS
QUE REGULAM A
RELAÇÃO COM OS
PÚBLICOS**

Cod	Perguntas	Observações
-----	-----------	-------------

P.4.2.A	Os atos normativos (decretos, portarias, resoluções, instruções normativas etc.) que organizam a implementação da oferta pública podem conter definições e classificações dos públicos a que se destinam. Na sua avaliação, as definições existentes nas normativas que regulamentam a oferta pública em análise definem e classificam adequadamente o público quilombola (nacional ou do segmento escolhido), sem incorrer em reducionismos, reprodução de estereótipos, preconceitos e visões inferiorizantes (ainda que social e culturalmente difundidas)?	
---------	--	--

P.4.2.B	Os atos normativos da oferta pública possuem prescrições formais relativas à inclusão étnico-racial e atenção ao segmento do público escolhido para análise?	
---------	--	--

P.4.2.C	Os formulários, sistemas, cadastros etc. são submetidos a testes e avaliações em relação a sua adequação às especificidades do público quilombola escolhido para análise, sendo capazes de, quando necessário, registrar os aspectos culturais, territoriais e/ou as problemáticas enfrentadas por essas pessoas?	
---------	---	--

REFLEXÃO-SÍNTESE Considerando os vários instrumentos que organizam a relação do serviço com a cidadã – atos normativos, formulários, sistemas etc. – como você avalia a sensibilidade e adaptação deles às especificidades do público quilombola selecionado para análise? Em que medida esses instrumentos podem provocar violência simbólica, interiorização de leituras inferiorizantes e invisibilização desse público, de seus territórios, cultura e modo de vida? Esses instrumentos precisam ser revistos para se evitar riscos de desatenção e exclusão desse público específico?

**INDICADOR 4.3 –
EXIGÊNCIAS SOBRE
AS USUÁRIAS**

Cod	Perguntas	Observações
P.4.3.A	Os documentos e informações necessários para obter o bem ou serviço disponibilizado pela oferta pública são todos estritamente necessários? Há algum documento de difícil acesso ou que envolva custo para ser obtido, especialmente para o segmento do público definido para análise?	
P.4.3.B	A comprovação da residência – se necessária – permite a adoção de medidas especiais, considerando que existem comunidades quilombolas ainda em processo de reconhecimento do seu território? A autoidentificação é aceita?	
P.4.3.C	A entrega das informações e documentos pode ser feita por quais meios (ex.: online, coleta em domicílio, coleta via intermediárias, entrega no balcão, via correio etc.)? Há alternativas que incluam pessoas que não tenham acesso à internet ou recursos financeiros para envio?	
P.4.3.D	Considerando as possibilidades de entrega/coleta das informações no espaço/território, você considera que estão muito concentrados ou bem distribuídos no território? Como você avalia o grau de concentração ou distribuição desses pontos em termos do acesso por parte do público quilombola, especialmente o segmento definido para análise?	
P.4.3.E	O deslocamento para acesso à oferta pública é considerado? Existem estratégias para facilitar esse deslocamento (descentralização dos centros de atendimento, fornecimento de vale-transporte etc.)?	
P.4.3.F	Existem estratégias para alcançar segmentos do público quilombola espacialmente isolados ou distantes dos pontos de atenção oferecidos pelo programa/serviço? Em caso positivo, quais? (ex.: excursões periódicas, fornecimento de vale-transporte, parcerias com ONGs, mutirões e ações coletivas etc.)	
P.4.3.G	Caso haja cobrança de taxas ou de algum tipo de pagamento pelo bem ou serviço em questão, há possibilidade de isenção ou redução do valor? Em caso positivo, como funciona? Essa informação é transparente para as usuárias? Os requisitos são factíveis de serem apresentados, considerando especialmente o segmento do público quilombola definido para análise?	

P.4.3.H	É necessário ou comum o envolvimento de algum tipo de intermediário (como advogada, cartório, despachante, acompanhante, representantes de ONGs, representante comunitário etc.) no acesso por parte do segmento do público quilombola definido para análise? Se sim, quais? Como atuam?
P.4.3.I	Existe alguma exigência de regularização e atualização periódica ou recadastramento para manutenção do acesso ao bem ou serviço público em questão? Em caso positivo, como ocorre? O que é exigido? Onde? E quais custos e ônus são impostos aos membros do segmento do público quilombola definido para análise?

QUADRO DE AVALIAÇÃO DE RISCOS

Dimensões

DIMENSÃO 4 - INTERAÇÕES E EXPERIÊNCIAS DA USUÁRIA



Indicadores de risco (tipo)

4.1 COMPORTAMENTOS E PRÁTICAS DAS AGENTES PÚBLICAS

4.2 NORMAS E INSTRUMENTOS QUE REGULAM A RELAÇÃO COM OS PÚBLICOS

4.3 EXIGÊNCIAS SOBRE AS USUÁRIAS

Grau de Risco

- ☐ Elevado
- ☐ Moderado
- ☐ Baixo

- ☐ Elevado
- ☐ Moderado
- ☐ Baixo

- ☐ Elevado
- ☐ Moderado
- ☐ Baixo

Consequências

O desconhecimento e opacidade dos critérios, comportamentos e práticas informais adotados por agentes locais podem inibir ações voltadas para a efetivação de prescrições formais envolvendo a inclusão e a atenção diferenciada a segmentos específicos do público quilombola.

Instrumentos insensíveis às especificidades de segmentos específicos do público quilombola podem provocar violência simbólica, interiorização de leituras inferiorizantes e invisibilização de públicos, territórios, culturas e modos de vida.

Um elevado nível de exigências e imposição de custos (ex: informação, tempo e dinheiro) podem levar à exclusão de segmentos específicos do público quilombola.



DIMENSÃO 5.

Monitoramento, Avaliação e retroalimentação

INDICADOR 5.1 – SISTEMAS DE MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO

Cód.	Perguntas	Observações
P.5.1.A	Caso haja um sistema de monitoramento e acompanhamento da execução do serviço, suas variáveis e indicadores são sensíveis às situações vividas e as especificidades do segmento do público quilombola escolhido para análise?	
P.5.1.B	Existem registros administrativos que indiquem a condição de quilombola (ou do segmento específico definido para análise) para as usuárias da oferta pública?	
P.5.1.C	Há levantamentos de informação sobre características do público quilombola definido para análise, segundo raça/cor, sexo/identidade de gênero, etnia, região, ocupação, território etc.? Em caso positivo, quais (ex.: levantamentos e indicadores estatísticos, mapas etc.)? E como se relacionam ou não com o monitoramento da implementação?	
P.5.1.D	Há algum processo contínuo de exploração dos riscos conhecidos e de novos possíveis riscos de exclusão e desatenção do público quilombola definido para análise (por exemplo, cruzamento de bases de dados, abertura a fontes alternativas de informação e a inputs e questionamentos externos / participação para revisão de consensos e visões de mundo já estabelecidos)? Se sim, como é feito?	
REFLEXÃO- SÍNTESE	Considerando que a ausência de monitoramento, com foco explícito na experiência de segmentos do público quilombola, pode contribuir para a invisibilização das experiências desses grupos, ocultando possíveis situações de exclusão e desatenção, como você avalia os esforços atuais de monitoramento da execução dos serviços, considerando o público para essa análise? Trata-se de ponto que merece atenção, revisão e aprimoramento?	

**INDICADOR 5.2 –
AVALIAÇÃO DE
EFEITOS NÃO-
PRETENDIDOS
SOBRE AS USUÁRIAS**

Cód.	Perguntas	Observações
P.5.2.A	Há algum esforço de avaliação sobre os possíveis efeitos negativos, de invisibilidade ou de exposição, que o envolvimento com a oferta pública em questão pode provocar na autoimagem da beneficiária/usuária do público quilombola escolhido para essa reflexão – isto é, na forma como internalizam as categorias administrativas (formais e informais), o status de beneficiária e se isso acarreta uma leitura inferiorizada ou de exclusão de si? Em caso positivo, quais esforços são feitos (ex.: contratação de pesquisas, acompanhamento qualitativo de usuárias, avaliação de egressos, grupos focais etc.)? Como?	
P.5.2.B	Há algum esforço de avaliação sobre os possíveis efeitos negativos que o envolvimento com a oferta pública em questão pode provocar na imagem que outros constroem (heteroimagem) sobre a beneficiária/usuária do público quilombola para essa reflexão – isto é, na forma como são vistas pela sua comunidade local acarretando estigmatização, vergonha ou assédio? Em caso positivo, quais esforços são feitos (ex.: realização de pesquisas de satisfação e avaliação, acompanhamento qualitativo de usuárias, avaliação de egressos, grupos focais etc.)? Como?	
P.5.2.C	Caso efeitos negativos sejam identificados na auto e/ou hetero imagem das beneficiárias/ usuárias da oferta pública escolhida para essa reflexão, há alguma iniciativa voltada para mitigá-los? Em caso positivo, quais? Como é feito?	
P.5.2.D	Caso a participação no programa/serviço possa acarretar a intrusão na intimidade, exposição indevida e supervisão administrativa da vida privada ou de valores referentes à cosmologia, tradição ou religiosidade que se constitua em produção de dado sigiloso para a comunidade, há alguma iniciativa voltada a mitigar os efeitos da devassa da vida íntima ou da coletividade da beneficiária/usuária? Em caso positivo, quais? E como?	
REFLEXÃO- SÍNTESE	De forma geral, como você avalia os atuais esforços de avaliação de possíveis efeitos negativos (e não intencionais) associados ao envolvimento das usuárias/demandantes na oferta pública sob consideração? Como você avalia as ações no sentido de processar e mitigar esses efeitos? Trata-se de ponto que merece mais atenção, revisão e aprimoramento?	

**INDICADOR 5.3 –
ENVOLVIMENTO DAS
DESTINATÁRIAS**

Cód.	Perguntas	Observações
P.5.3.A	Pessoas ou grupos quilombolas (especialmente do segmento escolhido para análise) participam dos processos institucionais de monitoramento e avaliação? Em caso positivo, como isso ocorre?	
P.5.3.B	Existem ouvidorias, SACs, fóruns, conselhos ou outros canais para envio de denúncia, reclamação ou recurso? Se sim, quais?	
P.5.3.C	É feita uma avaliação de satisfação com os públicos quilombolas atendidos? Em caso positivo, os resultados da avaliação de satisfação são analisados em termos de segmentos específicos do público atendido (perfil racial, identidade de gênero, território etc.)? E como?	
REFLEXÃO- SÍNTESE	Considerando que a ausência de envolvimento das usuárias, especialmente dos públicos quilombolas definidos para análise, nos esforços de monitoramento e avaliação prejudica a compreensão de suas experiências com a oferta pública, como você avalia os atuais esforços de inclusão, abertura a críticas e reclamações e grau de incorporação da perspectiva das usuárias para essa análise sobre a qualidade do atendimento?	

QUADRO DE AVALIAÇÃO DE RISCOS

Dimensões	Indicadores de risco (tipo)	Grau de Risco	Consequências
DIMENSÃO 5 - MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E RETROALIMENTAÇÃO	5.1 MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA	☐ Elevado ☐ Moderado ☐ Baixo	A ausência de monitoramento, com foco explícito na experiência de segmentos específicos do público quilombola, pode contribuir para a invisibilização das experiências desses grupos, ocultando possíveis situações de exclusão e desatenção.
	5.2 AVALIAÇÃO E RETROALIMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA	☐ Elevado ☐ Moderado ☐ Baixo	A ausência de monitoramento, com foco explícito na experiência do público quilombola (ou segmentos específicos), pode contribuir para a invisibilização das experiências desses grupos, ocultando possíveis situações de exclusão e desatenção.
	5.3 ENVOLVIMENTO DAS DESTINATÁRIAS	☐ Elevado ☐ Moderado ☐ Baixo	A ausência de identificação e processamento dos possíveis efeitos negativos derivados do envolvimento com o programa pode contribuir para a invisibilização e inação em relação a efeitos não-pretendidos, prejudicando a efetiva inclusão do público quilombola (ou de segmentos específicos).



APÊNDICE B

PARA APROFUNDAR OS DEBATES: FUNDAMENTOS PROGRAMÁTICOS, TEÓRICOS E CONCEITUAIS

Aqui você encontra algumas informações relevantes sobre atos normativos pertinentes, políticas e programas nacionais voltados para a população quilombola, além de conceitos e discussões teóricas que fundamentam a proposta do Guia INCLUA Quilombola e aprofundam alguns dos debates sobre o tema.

Programa Aquilomba Brasil

Coordenado pelo Ministério da Igualdade Racial, o Programa Aquilomba Brasil, instituído pelo Decreto nº 11.447, de 21/03/2023, propõe novas estratégias e medidas de acesso a direitos por pessoas quilombolas, orientadas pelos seguintes eixos temáticos: i) acesso à terra e ao território; ii) infraestrutura e qualidade de vida; iii) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e iv) direitos e cidadania.

Além disso, o decreto institui um Comitê Gestor, com 13 membros, entre entidades governamentais e sociedade civil, com a finalidade de monitorar e de avaliar a execução do Programa. O Programa é uma continuação do Decreto nº 6.261/2007, antigo Programa Brasil Quilombola, que trazia ações voltadas à melhoria das condições de vida e ampliação do acesso a bens e serviços públicos das pessoas que vivem em comunidades quilombolas do Brasil, desenvolvidas de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal.

De forma mais aprofundada, os eixos de atuação do programa podem ser definidos como: Acesso a Terra, voltado para a regularização fundiária dos territórios; Infraestrutura e Qualidade de Vida, que consolida os mecanismos para a destinação de obras de infraestrutura (habitação, saneamento e eletrificação etc.) e a construção de equipamentos sociais, como de saúde, educação e assistência social; Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local, que apoia o desenvolvimento produtivo local e fortalece a autonomia econômica as quilombolas; e Direitos e Cidadania, com o fomento de iniciativas de garantias fundamentais, previstas na Constituição Federal e outros normativos.

Nesse sentido, o Programa Aquilomba Brasil em seus quatro eixos e vinte e quatro objetivos demonstram um esforço de consolidar ações, programas e políticas com recorte específico para a população quilombola do país, presente em todas as regiões e em diversos municípios.

4. Ver mais informações em <https://www.gov.br/mec/pt-br/pneerq>.

POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL QUILOMBOLA – PNGTAQ

Instituída pelo Decreto nº 11.786, de 20/11/2023, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), tem como principal instrumento de sua implementação os planos locais de gestão, construídos com a comunidade a ser atendida.

Os Planos de Gestão objetivam a implementação da PNGTAQ, tendo os seguintes objetivos do fomento à gestão territorial e ambiental quilombola:

- Fortalecimento territorial e conservação ambiental
- Produção sustentável e geração de renda
- Promoção do patrimônio cultural quilombola
- Educação para a gestão territorial e ambiental
- Apoio a organização social local

Os planos locais de gestão implicam em fases de diagnóstico e planejamento para o uso do território, garantindo condições de vida para as gerações do presente e do futuro.. A implementação da PNGTAQ é para todos os territórios visando, sobretudo, transformar as condições de vulnerabilidade social em que se encontram as comunidades quilombolas.

Os PGTAQs se constituem em projetos territoriais e ambientais específicos, formulados, aprovados, geridos e monitorados pelas próprias comunidades quilombolas, conforme os usos, os costumes e as tradições de cada território.

Para a instrumentalização da política, o Termo de Adesão à Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), firmado entre o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e o Estado ou Município aderente, tem como objetivo formalizar o compromisso com a implementação da política instituída pelo Decreto nº 11.786/2023. O ente federado compromete-se a seguir suas diretrizes, podendo inclusive constituir comitê gestor local para acompanhamento da política.. O MIR, por sua vez, oferecerá apoio técnico e orientações conforme necessário. Nota-se que a adesão não implica transferência automática de recursos financeiros da União, mas ambas as partes se comprometem a viabilizar meios para sua implementação. O cumprimento do Termo será monitorado pelo Comitê Gestor da PNGTAQ, com exigência de relatórios anuais, e sua vigência é indeterminada, podendo ser rescindida por acordo mútuo ou notificação prévia de 30 dias. O documento será publicado nos diários oficiais das partes signatárias.

Assim, considera-se que a PNGTAQ tem o objetivo fundamental de implementar um conjunto de políticas nos territórios quilombolas de forma integrada e coordenada, promovendo a autonomia da comunidade a partir de suas experiências e vivências determinando o que é essencial para seu desenvolvimento.

POLÍTICA NACIONAL DE EQUIDADE, EDUCAÇÃO PARA AS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS E EDUCAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA – PNEERQ

A Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola (Pneerq)⁴, lançada pela

Portaria nº 470, de 14 de maio de 2024 tem a finalidade de implementar ações e programas educacionais voltados à superação das desigualdades étnico-raciais e do racismo nos ambientes de ensino, bem como à promoção da política educacional para a população quilombola. O público prioritário é formado por gestores, professores, funcionários e estudantes, ou seja, a Pnerq abrange toda a comunidade escolar.

A Pnerq está em consonância com normativos basilares para a educação no Brasil, a saber: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Lei 10.639/2003 que altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências.

RACISMO E RACISMO INSTITUCIONAL

Há muito é consenso a inexistência de diferentes raças humanas. A compreensão de raça como categoria social, no entanto, justifica-se pela necessidade de se apreender um fenômeno que se concretiza na vida real: o uso de características inatas como origem ou traços fenotípicos como fonte para distinção entre seres humanos (Silva, 2019).

Essas características têm sido mobilizadas tanto para conceder privilégios para uns - aqueles mais próximos a um padrão considerado superior -, como para justificar a situação de outros corpos, para os quais as condições de subordinação, precariedade ou até mesmo aniquilamento têm sido naturalizadas. Com efeito, essa diferenciação se dá tanto no plano do imaginário e da formação discursiva, com repercussões estruturais, como também por meio da discriminação direta.

Nesse sentido, as diversas construções sociais sobre raça têm fundamentado o racismo como tecnologia social de dominação e de produção e reprodução de desigualdades. Para adentrar no *modus operandi* desse eixo de uma matriz de opressão (Collins, 2000) que, dentre outros e de modo central no Brasil, (des) organiza a sociedade, torna-se necessário compreender como essa construção social tem efeitos na realidade social.

O racismo pode ser entendido como uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertencam (JONES, 2002; WERNECK, 2016).

Na concepção individual, o racismo é entendido como uma espécie de ‘patologia’ ou

anormalidade praticada por indivíduos ou grupo isolados. Dessa perspectiva, as sociedades e as instituições não seriam racistas, mas, sim, os indivíduos que agem isoladamente ou em grupos. No entanto, a literatura aponta para o fato de que uma concepção individual do racismo, ancorada em um aspecto comportamental e moral, mostra-se frágil e limitada, uma vez que não incorpora a construção histórica da prática e os seus efeitos concretos na vida dos indivíduos racializados. Ao limitarmos o olhar sobre o racismo para aspectos individuais, não levamos em consideração que vários instrumentos de ação pública – normas, protocolos, arranjos de políticas públicas e práticas institucionais – têm sido produzidos, ainda que dentro da legalidade, operando efeitos concretos de atribuição de vantagens ou desvantagens, a depender do grupo racial envolvido.

A partir dessa crítica, o conceito de racismo institucional mostra-se um importante avanço teórico-analítico, dado que amplia a noção de racismo, deslocando-se de comportamentos individuais, para entendê-lo, também, como resultado do funcionamento das instituições, as quais podem conferir, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na hierarquia racial vigente na sociedade.

O racismo institucional pode ser entendido como “o fracasso coletivo de uma organização para prover um serviço apropriado e profissional para as pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica. Ele pode ser visto ou detectado em processos, atitudes e comportamentos que totalizam em discriminação por preconceito involuntário, ignorância, negligência e estereotipação racista, que causa desvantagens a pessoas de minoria étnica” (Comission for Racial Equality, 1999 apud Sampaio, 2003, p. 82).

Em que pese as diferentes compreensões acerca do racismo institucional (HAMILTON e TURE, 1967; ALMEIDA, 2019; GELEDÉS, 2013; JONES, 2002; WERNECK, 2016). Podemos entendê-lo como um modo “induzir, manter e condicionar a organização e a ação do Estado, suas instituições e políticas públicas – atuando também nas instituições privadas –, produzindo e reproduzindo a hierarquia racial de determinada sociedade” (WERNECK et.al., 2013).

Assim, ao reconhecermos que as instituições são dinâmicas, habitadas por indivíduos e inseridas dentro da sociedade, podemos compreender que os conflitos raciais presentes na sociedade também atravessam as instituições. Estas, ao serem hegemônicas por determinados grupos raciais, podem estabelecer mecanismos institucionais para impor seus interesses culturais, econômicos e políticos aos demais grupos subalternizados, resultando, muitas vezes, em diversas violências físicas e simbólicas.

Ao olharmos para os diferentes setores de políticas públicas no Brasil, podemos observar vários efeitos concretos do racismo institucional. No campo da saúde, por exemplo, estudos apontam para as barreiras enfrentadas pela população negra no acesso à saúde, especialmente da mulher negra, associadas aos

graves indicadores sociais e de saúde desse grupo (ex.: altas taxas de morbidade e de mortalidade precoce ou por causas evitáveis) e a criação de estereótipos negativos (por exemplo, mulher negra como não preocupada com uso de métodos contraceptivos) por parte dos burocratas no atendimento a esse público (LÓPEZ, 2012; WERNECK, 2016). No campo da segurança pública, por sua vez, o racismo institucional pode ser observado tanto nas violentas abordagens policiais contra a população negra periférica (ANUNCIAÇÃO; TRAD; FERREIRA, 2020) quanto no sistema prisional brasileiro, materializada não somente na sobrerrepresentação de negros nessas instituições, como também percebida concretamente na maior severidade de tratamento e sanções punitivas direcionadas a esse grupo (Pública, 2020).

E, por fim, na área educacional, os estudos mostram os efeitos concretos do racismo seja pela diferenciação de tratamento entre crianças brancas e negras na educação infantil – como, por exemplo, na maior quantidade de ‘paparicação’ para o primeiro grupo, comparando-se com o segundo (OLIVEIRA e ABRAMOWIC, 2010) – seja pela grade curricular desenvolvida em sala de aula, que, muitas vezes, valoriza um ideal branco eurocêntrico como referência ao universal, ainda que existam leis que obriguem o estudo da história e cultura afrobrasileira e

indígenas nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados em um país no qual a população é majoritariamente negra.

Em comum a esses diferentes setores, observamos práticas e mecanismos seletivos de privilégios e barreiras – linguagens, procedimentos, protocolos, estéticas, distâncias, custos, etiquetas, atitudes etc. – que são estabelecidos sem qualquer controle ou constrangimento, tornando-se invisíveis ou da ordem ‘natural’ das coisas, que dificultam ou impedem o alcance dos resultados das ações, programas e políticas institucionais, perpetuando a exclusão racial. Essas práticas institucionais, além de perpetrarem violências físicas, também operam no campo da subjetividade, causando dores, silenciamentos e sentimentos de inferioridade na interação com outras pessoas.

Portanto, reconhecendo que o racismo é um problema histórico da sociedade brasileira e com efeitos concretos nos corpos e nas vidas daquelas que o sofrem, é dever das instituições combatê-lo por meio de práticas antirracistas efetivas. A adoção de políticas internas que promovam o combate ao racismo – como, por exemplo, i) a defesa da igualdade e da diversidade em suas relações internas e com o seu respectivo público-alvo; ii) a promoção e o incentivo para que grupos subalternizados –mulheres e negros– assumam posições de direção e de prestígio na instituição; e iii) criação de instâncias internas para o devido acolhimento e tratamento de conflitos raciais e de gênero– pode contribuir para que políticas públicas inclusivas e não reprodutoras de desigualdades raciais sejam implementadas pelas diferentes organizações estatais.

Para conhecer mais sobre racismo e racismo institucional:

ALMEIDA, Silvio. Racismo estrutural. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

ANUNCIAÇÃO, Diana; TRAD, Leny; FERREIRA, Tiago. “‘Mão na cabeça!’: abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste”. *Saúde e Sociedade*, v. 29, 2020.

COLLINS, P. H. *Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment*. New York/London: Routledge, 2000

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020. São Paulo: FBSP, Ano 14, 2020.

GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA (Org.). Guia de enfrentamento do racismo institucional. Brasília: Geledés; ONU, 2013. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf>

GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA (Org.). Racismo institucional: uma abordagem conceitual. Brasília: Geledés; ONU, 2013. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-WEB-RacismoInstitucional-uma-abordagem-conceitual.pdf>

HAMILTON, Charles V.; TURE, Kwame. *Black Power: Politics of Liberation in America*. Nova York:

Random House, 1967. JONES, C. P. “Confronting institutionalized racism”. *Phylon*, v. 50, n. 1, -22, 2002.

LÓPEZ, Laura. “O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde.” *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 16, p. 121-134, 2012.

OLIVEIRA, Fabiana; ABRAMOWICZ, Anete. “Infância, raça e ‘paparicação’”. *Educação em Revista*, v. 26, p. 209-226, 2010.

OLIVEIRA SAMPAIO, Elias. “Racismo institucional: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil.” *Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 4, n. 6, p. 77-83, 2003.

SILVA, Tatiana. *Panorama Social da População Negra. Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes*/ Tatiana Dias Silva, Fernanda Lira Goes, organizadoras. – Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: http://livro_igualdade_racialbrasil01.

SILVA, Tatiana Dias. *Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014*. 2019. 243 f., il. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

WERNECK, Jurema. “Racismo institucional e saúde da população negra”. *Saúde e Sociedade*, v. 25, p. 535-549, 2016.

RACISMO AMBIENTAL

O racismo ambiental estrutura-se a partir do racismo tradicional, que entranha nas sociedades valores de superioridade/inferioridade sociais, econômicos e culturais, definidos a partir de quesitos como cor, etnicidade, cultura e renda. Nas questões ambientais, o racismo é percebido quando é possível observar que a preocupação com os valores preservacionistas e ambientalistas ignoram populações etnicamente diferenciadas, que se tornam alvo de políticas discriminatórias e excludentes em favor do que é considerado um bem maior ou um benefício a uma parcela mais expressiva da sociedade.

Este procedimento pode ser evidente no caso da decisão de criação e instalação de áreas de reservas naturais, na criação de aterros sanitários, definição de áreas para indústrias poluentes, instalação de lixões municipais em regiões que prejudicam outras populações, em detrimento de outras, compreendendo uma vulnerabilidade ligada à ausência de força política, poder de negociação ou reivindicação dessas populações.

O racismo ambiental torna evidente que alguns grupos sociais são mais importantes do que outros ao reforçar a hierarquização social estruturada a partir dos valores econômicos e políticos. Nesse contexto, o valor cultural, ambiental e até humano de sociedades e populações tradicionais é desprezado, diante de questões do interesse de uma parcela vista como mais relevante na sociedade.

Ações que, a princípio, seriam positivas para todas as pessoas também podem ser expressão do racismo ambiental. Nesse campo, merece atenção a criação de áreas de proteção ambiental que afetam profundamente a vida de agrupamentos populacionais, como os quilombolas. A questão nesse caso incide sobre os procedimentos adotados para a criação e instalação e a forma de administrar tais áreas já que, nesses processos, não são raros os confrontos assimétricos entre as entidades de defesa ambiental e as populações locais, historicamente marginalizadas, bem como o descumprimento do regulamento que determina que as comunidades têm o direito à autodeterminação (como preconiza a Convenção OIT 169). Existem, inclusive, relatos de comunidades que foram forçadas a abandonar os territórios ocupados há centenas de anos em função da criação de uma área de proteção ambiental, por exemplo.

Para conhecer mais sobre racismo ambiental:

SILVA, Maria Bernadete Lopes. Racismo Ambiental e Sociedades de Remanescentes Quilombolas. Fundação Cultural Palmares, 2008. <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos/artigos-institucionais/artigo-07.pdf>

INTERSECCIONALIDADE

As vivências de gênero, raça, classe, origem e sexualidade, entre outras, imbricam-se em uma matriz de opressão. A proposta de interseccionalidade em políticas públicas toma esse imbricamento como referência para intervenções sociais e políticas.

Interseccionalidade relaciona-se à compreensão de que as pessoas são atravessadas por diferentes formas de opressão, que não podem ser consideradas isoladamente, mas sobretudo como fenômenos imbricados que produzem diversas formas de expressão a partir de suas vivências singulares (CRENSHAW, 2002, COLLINS, 2000). A interseccionalidade indica, portanto, que toda vivência individual ou grupal sofre a influência combinada e simultânea de diversos marcadores sociais que, imbricados, reforçam-se compondo uma matriz de dominação e opressão que aprofunda e oculta formas cruzadas de desigualdade.

Assim, as vivências de gênero, raça, classe, origem e sexualidade, entre outras, imbricam-se em uma matriz de opressão, em que não se mantém lugares fixos de vítima. Isso significa dizer que diferentes marcadores sociais reforçam e potencializam desigualdades, fazendo com que experiências sociais entre diferentes indivíduos e grupos perpassam a forma como essas desigualdades se inter-relacionam. Por exemplo, uma mulher negra, LGBTQIAPN+, com deficiência, certamente tem uma vivência dos múltiplos marcadores sociais que lhe perpassam de maneira diferente daqueles que perpassam a vivência de uma mulher branca, heterossexual, ainda que mãe em família uniparental (mãe “solo”) e em vulnerabilidade social.

Isto, contudo, não significa falar em uma hierarquia de opressões, mas que há um conceito que auxilia a tomada

de decisões públicas, levando em conta essas especificidades de experiências e vivências. Nesse sentido, quando utilizada para avaliar criticamente formas cotidianas de reprodução de desigualdade, a interseccionalidade ajuda a revelar desigualdades e opressões que estão encobertas no interior de grupos sociais (definidos por categorias abrangentes, como “as mulheres” ou “os pobres”), entre grupos sociais (ex.: entre “negros” e “brancos”) ou na própria lógica de funcionamento das sociedades (inseridas nas suas amplas categorias culturais de raça, gênero, classe, sexualidade e outras, e no funcionamento de suas instituições).

A interseccionalidade é sobretudo uma teoria social crítica, que conjuga ideias e ações, especialmente por meio da mobilização de mulheres negras, em várias partes do mundo. Collins (2000) discute esse movimento entre as mulheres negras norte-americanas, em que a interseccionalidade é o arcabouço interpretativo para o Pensamento Negro Feminista, que não encontra delimitações fixas entre sua origem política e sua articulação na academia, pelas mãos de mulheres negras ativistas. Assim, antes de ser conceituada pela academia, sua origem está marcada nas demandas e atuação dos movimentos sociais em diferentes ocasiões.

A interseccionalidade então é vista como campo de estudo, estratégia analítica e práxis para ação política (empoderamento) (COLLINS, 2017, 2015). Desse modo, a proposta de interseccionalidade em políticas públicas deveria

incorporar sua dimensão epistemológica, em que o conteúdo e as produtoras de conhecimento têm base social na disputa por justiça social; sua dimensão analítica, que considera as especificidades dos indivíduos e seu imbricamento como complexidade a ser captada e alcançada pela ação pública, e ainda como referência para intervenção social, em projetos de emancipação social e política que só serão efetivos quando alcançarem todos os nós dessa matriz de opressão.

Para conhecer mais sobre interseccionalidade:

AKOTIRENE, Carla. Interseccionalidade. São Paulo: Pólen, 2019.

COLLINS, Patrícia Hill. Interseccionalidade. São Paulo: Boitempo, 2021.

_____. “Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória.” Parágrafo, v. 5, n. 1, p. 6–17, 2017.

_____. “Intersectionality’s Definitional Dilemmas.” Annual Review of Sociology, v.41, p.1–20, 2015.

_____. Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment. New York/ London: Routledge, 2000.

CRENSHAW, Kimberlé. “Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero.” Estudos Feministas, ano 10, 2002.

GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afro-latino-americano. São Paulo: Zahar, 2020.

MCCALL, Leslie. “The complexity of intersectionality.” Signs: Journal of Women in Culture and Society, v. 30, n. 31, p. 1771- 1802, 2005.

GESTÃO PRÓ-EQUIDADE

Os debates pró-equidade no campo da gestão no Brasil se constituíram influenciados pelas lutas pelos direitos civis nos Estados Unidos, uma vez que a própria constituição das escolas de Administração no país é estabelecida a partir de uma reprodução dos debates que são estabelecidos no país (ALCADIPANI; BERTERO, 2018). Entretanto, é na década de 1990 que as discussões sobre diversidade, igualdade e inclusão, como base para a equidade, se tornam pauta e agenda das práticas de gestão, especialmente a partir de ações desenvolvidas de subsidiárias de empresas públicas e privadas estadunidenses e europeias ocidentais no Brasil (TEIXEIRA; OLIVEIRA, DINIZ; MARCONDES, 2021).

Desde então, diversos estudos e debates consolidaram a equidade como base para se pensar as dinâmicas das organizações públicas e privadas no país, apesar do pouco engajamento e comprometimento das organizações brasileiras com a discussão, conforme apontam os relatórios do Instituto Ethos (ETHOS, 2016).

Mas, o que é equidade? A equidade é brevemente definida como um termo utilizado para designar igualdade de oportunidades (SANTOS, 2021). Em uma sociedade estruturada em desigualdades,

como a brasileira, a equidade possibilita compreender como podemos estabelecer e adequar regras, práticas, legislações e estruturas de forma que as oportunidades sejam iguais e concretas a todas e todos. É nesse sentido que as práticas de gestão são colocadas como essenciais em todos os espaços, de forma que esse processo seja operacionalizado e efetivado em todas as suas dimensões. Por isso, as ações afirmativas e as ações de inclusão se fazem necessárias para a efetivação da equidade. As ações de inclusão se referem às práticas que garantam acesso a recursos que possibilitem a reconfiguração de elementos que possibilitem o combate às desigualdades que estruturam relações de poder (TEIXEIRA; OLIVEIRA, DINIZ; MARCONDES, 2021).

É importante destacar que somente o acesso a espaços de trabalho ou de formação educacional, por exemplo, não garantem que as desigualdades sejam efetivamente combatidas. É preciso que o acesso seja articulado de forma constitutiva com práticas de intervenção e reparação nos elementos constituintes das desigualdades. Pensar ações de inclusão, portanto, é pensar em instrumentos que permitam operar nas complexidades

estruturais que nos organizam socialmente (TEIXEIRA; OLIVEIRA, DINIZ; MARCONDES, 2021).

É nesse sentido que as ações afirmativas (consultar verbete sobre esse conceito nesse documento) se tornam importantes para a efetivação da equidade. Se, por um lado, as ações afirmativas possibilitam foco para reparações coletivas históricas, como a distribuição de recursos, por outro, as ações de inclusão podem resguardar direitos de acesso a esses recursos. Assim, com acesso e distribuição é possível operacionalizar de forma objetiva e material mecanismos que possibilitem igualdade de oportunidades.

Deve-se enfatizar que já existem diversos aparatos legais para a efetivação da equidade, o que a torna constituinte de direitos em nossa sociedade, a exemplo do acesso à educação e à saúde. A dificuldade de sua implementação ocorre, por um lado, pelo seu próprio caráter socio-estrutural e por outro, pela elaboração de políticas que tenham a equidade como sua dimensão substantiva.

Considerando a gestão, no contexto das políticas públicas, como sendo constituída pelos processos pelos quais os(as) agente públicos realizam suas atividades (FREDERICKSON, 1997), o que evidencia seu caráter coletivo. Alguns pensadores da área, como Guerreiro Ramos (1957), destacam a necessidade de esse fazer de forma engajada e com capacidade de intervenção na realidade a partir das singularidades que constituem o contexto local.

Deste modo, a Plataforma INCLUA se constitui como uma das ferramentas para que gestoras incorporem a equidade em suas práticas de gestão de forma que seja possível intervir em suas realidades locais. A gestão pró-equidade, portanto, se caracteriza pelos processos pelos quais nós fazemos a equidade acontecer nas políticas públicas. Ou seja, é uma gestão que busca efetivar igualdade de oportunidades a partir das possibilidades do contexto local, assim como da definição do objeto e dos sujeitos que são foco destas políticas. É por isso que essa forma de gestão considera as interseccionalidades que atravessam objeto e sujeitos sociais, pois as singularidades de experiências de gênero, raça, classe, sexualidade, regionalidades entre outras, sejam o foco de intervenção da política de forma e atuar na matriz de opressão que fixa lugares de vivências no tecido social. Por mais que esses lugares possam ser diversificados em termos de particularidades individuais, em sua dimensão coletiva, que é foco das práticas de gestão, tendem a reproduzir contextos de desigualdades. Destacamos que essa não é uma gestão essencialista, mas de intervenção das dinâmicas coletivas de constituição que reproduzem opressões nas políticas públicas. Portanto, a equidade deve ser um dos elementos substantivos de constituição de uma gestão pró-equidade.

Para conhecer mais sobre gestão pró-equidade:

ALCADIPANI, R.; BERTERO, C. “Os EUA, a exportação e a expansão do ensino de Management no Brasil nas décadas de 1950 e 1960.” *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n.1, p. 50-63, 2018.

FREDERICKSON, H. *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

GUERREIRO RAMOS, A. *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: ANDES, 1957.

INSTITUTO ETHOS. *Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas*. São Paulo: Ethos, 2016.
SANTOS, H. “Uma verdadeira frente para a equidade racial.” Portal Geledés. Disponível em <https://www.geledes.org.br/uma-verdadeira-frente-por-equidade-racial>. 2021.

TEIXEIRA, J. C.; OLIVEIRA, J.; DINIZ, A.; MAZZINI, M. M. “Inclusão e diversidade na Administração: Manifesta para o futuro-presente.” *Revista de Administração de Empresas*, v. 61, n. 3, p. 1-11, 2021.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EFEITOS NÃO-INTENCIONAIS E RISCOS DE EXCLUSÃO E DESATENÇÃO

Entendemos por implementação todo o conjunto de atividades, processos e ações que se desenrolam entre a tomada de decisão sobre a criação ou reforma de uma política pública e a emergência de resultados, com a entrega de bens e serviços à população. Isto é, a implementação compreende desde os esforços de desenho institucional – envolvendo a definição de fluxos, papéis a serem desempenhados por diferentes organizações, definição dos instrumentos de indução do desempenho e controle – até as interações entre as funcionárias do serviço público e o público atendido nos momentos de recepção de demandas, atendimento, processamento e acompanhamento. Nesse sentido, quando falamos em implementação buscamos chamar atenção para as operações e atos ordinários que dão concretude e preenchem o cotidiano das diversas agentes envolvidas na execução de políticas e serviços públicos.

Desde os estudos pioneiros nesse campo, ressalta-se que a relevância de um olhar detido sobre os processos de implementação deriva do fato de que leis e decisões políticas

não são simplesmente executadas, tal como concebidas e planejadas, de forma direta, mecânica ou automática (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973). Muito pelo contrário, processos de implementação introduzem possibilidades de criação e transformação. Pois, tirar leis e decisões do papel e colocá-las em ação requer o envolvimento de uma multiplicidade de agentes (organizacionais e individuais), procedimentos e interações que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados. Portanto, mais do que um agregado de atos administrativos, técnicos ou operacionais sem relevância, a implementação é entendida como um espaço para atividade política em torno das políticas públicas, uma vez que, fundamentalmente, diz respeito a questões, conflitos e decisões sobre quem recebe o quê e como.

Em função de seu caráter complexo, político e transformador, os processos de implementação não apenas elevam os níveis de incerteza em relação ao atingimento

dos objetivos pretendidos, mas, também, podem contribuir para produção de efeitos não pretendidos. Isto é, as dinâmicas de implementação de uma política pública podem produzir efeitos não intencionais sobre outros grupos fora do seu alvo (efeitos colaterais) ou podem também gerar repercussões que incidem sobre o seu público-alvo mas em sentidos contrários aos pretendidos pela intervenção (efeitos perversos) (VEDUNG, 2013).

Dessa forma, ainda que uma política pública tenha como objetivo formal atender toda a população ou dedicar atenção à inclusão de algum grupo específico, estas intenções podem não apenas serem frustradas na prática, em função de deficiências na condução dos serviços, mas, também, podem provocar danos (não intencionais) materiais e simbólicos a segmentos do público atendido. Em relação aos danos materiais, os processos de implementação podem acabar criando barreiras de acesso e introduzir critérios de seleção ou procedimentos não formalmente previstos, incidindo negativamente sobre o usufruto de bens e serviços públicos pelos segmentos sociais mais precarizados.

Já quanto aos danos simbólicos, vislumbra-se que as interações com o poder público envolvem a atribuição de status aos demandantes e usuários dos serviços, por meio de categorizações jurídico-administrativas que podem incidir no deslocamento ou na estabilização de situações sociais e identidades públicas. Assim, as diferentes relações que podem ser estabelecidas entre pessoas e instituições públicas prestadoras de serviços informam experiências de subjetivação que podem se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença e valor social e na perpetuação de posições sociais

subordinadas em relações estruturais de dominação (DUBOIS, 1999).

A possibilidade desses efeitos não intencionais indica que dificuldades de acesso e reverberações simbólicas negativas podem ser introduzidas por meio de dinâmicas de implementação. Tal como propôs Lipsky (1984), são situações em que ocorre uma “destituição burocrática” (bureaucratic desintitlement), pois o acesso formalmente previsto a bens e serviços públicos é inviabilizado pelos procedimentos administrativos ou pelas condutas cotidianas das agentes envolvidas na execução. Assim, a implementação de políticas públicas passa a ser enxergada como um locus importante (entre outros) de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades. Pois, em uma sociedade socioeconomicamente muito desigual, dinâmicas de implementação podem levar a déficits de atenção, cobertura e cuidado sobre alguns grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros, contribuindo para a acumulação de desvantagens, em que se somam desigualdades sociais prévias àquelas emergentes no próprio processo de implementação.

Para conhecer mais sobre a discussão das relações entre implementação de políticas públicas e reprodução de desigualdades sociais:

DUBOIS, Vincent. *The bureaucrat and the poor: Encounters in French Welfare Offices*. New York/London: Routledge, 2010.

LIPSKY, Michael. “Bureaucratic disintitlement in social welfare programs.” *Social Service Review*, v. 58, n.1, p. 3-27, 1984.

PIRES, Roberto. *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: IPEA/CEPAL, 2019.

PEETERS, Rik; MORALES, Fernando. *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*. Cidade do México: CIDE, 2020.

HERD, Pamela; MOYNIHAN, Donald. *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. New York: Russell Sage Foundation, 2019.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. New York: SAGE Publications, 2014.

VEDUNG, E. “Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions.” In: SVENSSON, L.; BRULIN, G. (Eds.). *Capturing effects of projects and programmes*. Lund, Sweden: Studentlitteratur, 2013.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os serviços públicos e as políticas públicas são desenvolvidos e implementados pelo Estado por meio de diversas ferramentas, mecanismos, incentivos, especificações técnicas e dispositivos. Chamamos esse conjunto de meios e formas utilizadas pelos governos para modificar e afetar a vida das cidadãs, das empresas e das organizações de instrumentos de políticas públicas.

A princípio, esses instrumentos buscariam organizar, normatizar, incentivar ou coibir determinados comportamentos sociais para o alcance das finalidades dos serviços e políticas públicas. Os formatos e finalidades desses instrumentos são inúmeros e variados. Apenas para ficarmos em alguns exemplos, teríamos a) os impostos e taxas como o Imposto de Renda e a Tarifa de Energia Elétrica, b) os auxílios e benefícios como o auxílio emergencial (COVID-19), ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), c) seguros como o seguro rural ou seguro DPVAT, d) registros administrativos como o eSocial ou o Cadastro Único para Programas Sociais, e) estatísticas governamentais como o Censo Demográfico ou a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, f) regulações e

legislações como a regulação ambiental ou o Código de Defesa do Consumidor, entre outros.

Vejam que todos esses instrumentos são concebidos, formatados, utilizados e remodelados em processos contínuos de negociação e enquadramento estabelecidos entre diversas agentes em diferentes contextos. Seja dentro dos gabinetes governamentais, em debate com o Congresso, em interlocução com as universidades ou com a sociedade civil, seja no dia-a-dia das rotinas de operacionalização pelas funcionárias públicas, na interface destas com a cidadã, ou nas atividades de monitoramento e controle dos serviços e políticas por diversos entes, esses instrumentos ganham forma e utilidade, permeados por valores, compreensões da realidade e percepções de mundo das agentes envolvidas e de seus contextos específicos.

Contudo, estes instrumentos não são neutros ou dotados de uma pureza técnica. Ainda que suas criadoras e usuárias assim desejem ou acreditem, temos que reconhecer que, no momento em que começam a ser imaginados, esses instrumentos já passam a incorporar preferências e visões subjetivas daqueles que os concebem e das realidades que reconhecem. Ao ganharem forma e serem utilizados por múltiplas agentes em diferentes contextos, os instrumentos vão sendo envolvidos por novas ondas de influência, em um processo contínuo de estabilizações e transformações de significados, decisões e caminhos. E é importante reconhecer que esse processo de

instrumentação da ação pública é fortemente condicionado pelas assimetrias de poder presentes na relação entre a diversidade de agentes nele implicadas.

Portanto, é mais provável que valores, preferências e visões dominantes prevaleçam. Temos que atentar para o fato de que os instrumentos de políticas, por carregarem então essa prevalência, acabam por conduzi-la para dentro da estrutura de funcionamento dos serviços e das políticas, podendo se tornar, assim, um meio de manter essa assimetria e estabilizar valores e visões dominantes. Sustentamos, assim, que para a nossa preocupação de redução das desigualdades sociais por meio da ação pública, os instrumentos devem ser um ponto de atenção especial.

Para tentar deixar mais clara a nossa mensagem, levantamos alguns questionamentos, que permeiam a construção e utilização deste Guia INCLUA, e que apoiam as reflexões sobre os possíveis efeitos desse processo de instrumentação da ação pública na geração ou exacerbação das desigualdades sociais. É possível acreditar que os conceitos e métricas utilizados nesses instrumentos para identificar, por exemplo, situações como vulnerabilidade, pobreza, desigualdade de gênero ou desigualdade racial traduzem exatamente o sentido e significado do que é vivenciado pelas cidadãs? Se quem constrói tais significados, em geral, não vivenciou tal condição, ou sequer dialogou ou consultou quem vivencia, que sentidos e caminhos os instrumentos promoveriam? Poderiam ao invés de viabilizar uma melhor compreensão dessas condições para o aprimoramento dos serviços e políticas, agravar tais condições? Como identificar esses riscos e eventuais vieses e como tentar reduzi-los? O que

acontece quando esses instrumentos passam a ter um número expressivo de usuárias e se torna um meio permanente de operacionalizar os serviços e políticas? Como promover transformações ou correções desses instrumentos? Essas são algumas questões que permeiam a construção e utilização do Guia INCLUA.

Para conhecer mais sobre a discussão acerca da instrumentação da ação pública:

BACHTOLD, Isabelle. 'Precisamos Encontrá-los!' Etnografia Dos Números Do Cadastro Único e Dos Cruzamentos de Base de Dados Do Governo Federal Brasileiro. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2017.

KOGA, Natália, VIANA, Rafael, MARQUES, Ivan. "Usos e significados do cadastro único para os programas sociais federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais?" Boletim de Análise Político Institucional, n. 24, nov., 2020.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. "Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation." Governance, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LINDER, Stephen; PETERS, Guy. "The Design of Instruments for Public Policy." In: NAGEL, Stuart (Ed.). Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms. Westport, CO: Greenwood Press, p.143-157, 1990.