ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título	IGUALDADE RACIAL
Autores (as)	Ana Paula Sampaio Volpe, Fernanda Lira Goes, Marta Santos da Silva Holanda Lobo Tatiana Dias Silva
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ano	2012 (n.20)
ISSN	1518-4285

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

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

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

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

CAPÍTULO 8

IGUALDADE RACIAL

1 INTRODUÇÃO

O Censo 2010 confirmou alteração na composição racial brasileira, em que a população negra passa a figurar como maioria. Os negros no Brasil, considerados aqueles que se declaram pardos e pretos, correspondem a 96,7 milhões de indivíduos – 50,7% dos residentes.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o contingente populacional negro havia ultrapassado o branco em 2006 e, dois anos depois, representava a maioria da população. Este aumento progressivo,[1] verificado desde a primeira metade do século passado e intensificado na última década, conforme analisa Soares (2008), se deve, sobretudo à ampliação do número de indivíduos que se reconhecem como pretos ou pardos, uma vez que, considerando-se o impacto da diferença das taxas de fecundidade, a população negra somente seria majoritária em 2020.

O aumento da participação da população negra se deu em todas as Unidades Federativas (UFs) e foi maior que a variação nacional – de 13,6% – em oito estados.[2] Pará, Bahia e Maranhão figuram como os estados com maior participação de pretos e pardos (em torno de 76% da população total em cada um). Por sua vez, São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro congregam 45% da população preta e parda do país.

Em 2011, foi divulgada outra investigação que traz informações valiosas para a temática racial. A Pesquisa das Características Étnico-raciais da População (PCERP), realizada em 2008,[3] de caráter amostral e domiciliar, revela que, para 63,7% dos respondentes, a vida das pessoas é influenciada por sua cor ou raça – constatação mais presente entre as mulheres, os jovens e as pessoas com maior rendimento e escolaridade. A influência racial foi percebida, principalmente, nas dimensões do trabalho, da relação com a Justiça e a polícia, do convívio social e da

1. Ou melhor, essa recuperação da participação da população negra, haja vista que este contingente, antes da política de imigração europeia, representava 56% da população, segundo o censo de 1890, conforme explica Soares (2008).
2. Minas Gerais (17,8%), Rio de Janeiro (17,2%), São Paulo (27,2%), Paraná (34%), Rio Grande do Sul (27,5%), Mato Grosso do Sul (17,2%), Goiás (17,7%) e Santa Catarina (58,5%).
3. A PCERP, dirigida a pessoas de 15 anos ou mais, foi realizada no Amazonas, na Paraíba, em São Paulo, no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso – um estado em cada grande região do país –, e no Distrito Federal.

escola.[4] Além destes aspectos, o estudo procura "compreender melhor o atual sistema de classificação da cor ou raça utilizado nas pesquisas do IBGE", com vistas a seu aprimoramento e desenvolvimento de novas reflexões (IBGE, 2011, p. 4).

A análise desses estudos demonstra que, a despeito da expressiva participação da população negra na sociedade brasileira e do aumento do autorreconhecimento racial – revertendo-se, aos poucos, o ideário do embranquecimento –, o racismo e o preconceito seguem exercendo influência importante na vida das pessoas, em todos os campos das relações sociais. A desconstrução do racismo e a promoção da igualdade racial continuam a desafiar a democracia brasileira.

Este capítulo tem como objetivo analisar alguns desses desafios, tendo como referência o período entre 2010 e o primeiro semestre de 2011. A diferenciação racial nos alarmantes índices de homicídios no país, vitimando especialmente jovens negros, e o Ano Internacional dos Afrodescendentes, uma década após a Conferência de Durban,[5] são os fatos relevantes abordados na seção seguinte.

Decorridos dez anos desde que as primeiras instituições de ensino superior adotaram cotas raciais para seleção de estudantes,[6] verificam-se avanços também na difusão deste mecanismo para ingresso no serviço público. Embora a reserva de vagas com critérios raciais esteja presente em concursos públicos desde 2003, o tema ganhou mais repercussão com o estabelecimento da política no governo do Rio de Janeiro, em 2011. Este tema será objeto de análise na terceira seção deste capítulo, que também apresenta breves comentários sobre a condução da política de igualdade racial por meio da análise da execução orçamentária da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2010.

Por fim, a última seção traz reflexões sobre os desafios da gestão da transversalidade, questão particularmente relacionada a políticas que exigem atuação multissetorial e novas abordagens, como aquelas dedicadas à promoção da igualdade racial.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Juventude negra e violência

Os alarmantes índices de violência no país, vivenciados de forma mais intensa pela população negra, têm se constituído em um dos principais pontos de contestação de organizações do movimento negro e de direitos humanos. O Brasil

4. Entre os respondentes, 71% percebem a influência da cor ou raça na vida das pessoas na dimensão do trabalho; 68,3%, na dimensão da Justiça e da polícia; 65%, na do convívio social; e 59,3%, na da escola (IBGE, 2011, tabela 2.25).

5. III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001.

6. Foram pioneiras a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

apresenta índices de violência letal extremamente elevados, ocupando as primeiras posições em listagens internacionais[7] de homicídios por habitantes e o primeiro lugar mundial em números absolutos (ONU, 2011).

Se entre 2004 e 2005 se verificou declínio dos homicídios no país, após período de pico vivenciado no biênio anterior, nos anos seguintes houve oscilação desta taxa, culminando com retomada da tendência ascendente a partir de 2008, quando o índice retorna ao patamar verificado ao final da década de 1990[8] (WAISELFISZ, 2011).

O declínio dos homicídios, quer no período mencionado, quer em regiões específicas, é atribuído a fatores como a política de desarmamento ocorrida em 2004 (*op. cit.*), o engajamento dos municípios no enfrentamento do problema da segurança pública (BRASIL, 2007a) e até mesmo o aumento da população carcerária (NADANOVSKY, 2009). Ferreira *et al.* (2009), ao desenvolverem estudo específico no estado de São Paulo, apontam que a literatura vem atribuindo a redução dos homicídios naquele estado a fatores como a mudança na gestão das políticas de segurança pública e o aumento de recursos investidos, além de outros já citados.

Paralelamente, constatam-se avanço da violência em determinados estados[9] e aumento da participação dos homicídios na mortalidade juvenil.[10] Análises sobre homicídios no país têm apontado outros fenômenos relevantes, como interiorização e desconcentração espacial da violência, redução da violência em grandes centros e elevadas taxas de homicídio juvenil.

No Brasil, os dados de referência sobre homicídios são extraídos do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), que, instituído pelo Ministério da Saúde (MS) em 1975, apresenta dados nacionais consolidados a partir de 1979 (RIPSA, 2008).[11]

---

7. Waiselfisz (2011) compara taxas de homicídios em 100 países, por meio de dados disponibilizados na base da Organização Mundial da Saúde (OMS), para o período de 2004 a 2008. O Brasil ocupa a sexta posição nesta listagem, atrás apenas de El Salvador, Colômbia, Venezuela, Guatemala e Ilhas Virgens. Em estudo desenvolvido pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC), o Brasil encontra-se na 26ª posição, na comparação entre 207 países, considerando-se as taxas de 2010 ou a mais recente disponível para cada país (BRASIL, 2011a; ONU, 2011).

8. Conforme Waiselfisz (2011, p. 24), a taxa de homicídio de 2008 (26,4 óbitos por 100 mil habitantes) supera o índice verificado em 1998 (25,9).

9. Entre os quais se destacam, pela elevada variação das taxas de homicídio entre 1998 e 2008, Maranhão (367,3%), Bahia (280,9%), Pará (273%), Sergipe (226,1%), Rio Grande do Norte (222,9%) e Alagoas (222,6%) (Waiselfisz, 2011).

10. Em 1996, os homicídios correspondiam a 27,9% dos óbitos entre jovens de 15 a 29 anos; em 2009, passaram a 36,6% das causas de morte neste grupo, segundo o SIM/MS.

11. Conforme Cerqueira (2011, p. 3), duas fontes fornecem informações sobre os homicídios no país: os registros policiais e as bases de dados sobre mortalidade da área da saúde. Para o autor, os primeiros não apresentam confiabilidade, seja pelas diferenças no sistema de classificação de cada estado, seja pela falta de transparência e de acesso a tais bases para se aferir sua validade. Assim, os dados fornecidos pelo Ministério da Saúde representam "a única base de dados confiável, com cobertura nacional, periódica e transparente, que permite a aferição dos eventos violentos com desfechos fatais".

Análises sobre violência privilegiam os dados de homicídios, devido a confiabilidade e consistência com que têm sido disponibilizados[12] e à limitação de fontes alternativas, e por tratar-se de um indicador que reflete o nível de violência de uma determinada sociedade por meio dos casos extremos. Um alto nível de homicídios está, em geral, relacionado com uma estrutura social que enfrenta alta presença de outros tipos de violência.

Waiselfisz (2010) destaca que, embora a informação sobre cor ou raça tenha sido incluída no SIM/MS a partir de 1996, o alto nível de subnotificação deste dado limitava sua utilização. Para o autor, somente a partir de 2002, quando 92% dos óbitos por causa externa já apresentavam esta informação, tornou-se possível incorporar, de forma mais consistente, a análise racial dos homicídios. Em 2009, por exemplo, em apenas 5,6% dos atestados de óbito esta informação não foi preenchida.

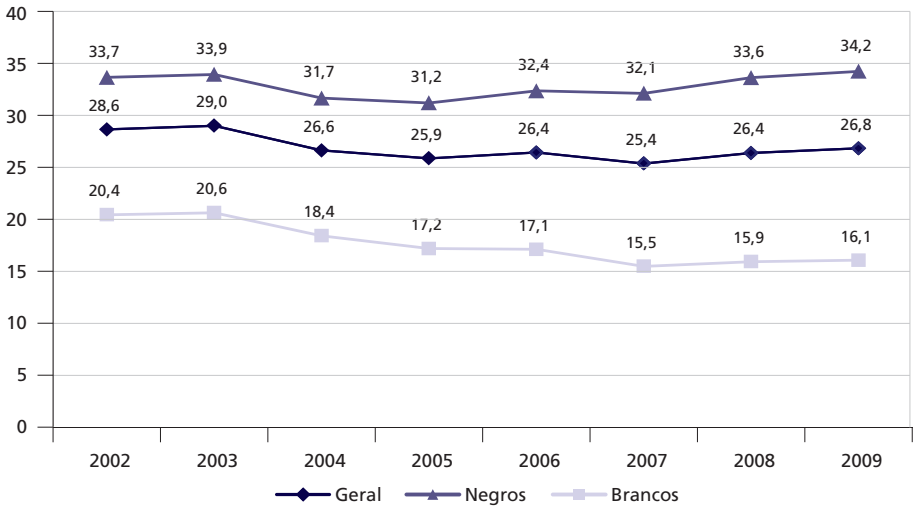
Desse modo, analisando-se as taxas de homicídio desagregadas por cor ou raça de 2002 até 2009, verifica-se redução do índice para a população total e para a população branca (respectivamente, queda de 6,4% e 21,4%), ao passo que a população negra experimentou aumento de 1,7% no mesmo indicador (gráfico 1). Há que se ponderar que o ano de referência (2002) é considerado momento de alta dos eventos de homicídios, oferecendo, assim, um parâmetro mais elevado para a análise. Ainda assim, a taxa de homicídios da população negra em 2009 conseguiu superar os números desse período crítico.

Em 2009, a taxa de homicídios da população negra excedia o dobro da taxa para os brancos.[13] Mais uma vez se utilizando da comparação internacional, o Brasil passaria da sexta para a quinta posição, considerando-se somente a taxa da população negra, e para o 12º lugar, apreciando-se apenas o indicador relativo à população branca (WAISELFISZ, 2011).

12. No entanto, cabe destacar que essa base de dados não é isenta de falhas. Cerqueira (2011) investiga a redução dos homicídios no Rio de Janeiro e conclui que esta diminuição está diretamente relacionada ao aumento de 62,5% no número de incidentes fatais violentos com causas não esclarecidas entre 2006 e 2009, destoando dos padrões nacionais, o que comprova deterioração do padrão de qualidade das classificações do SIM no estado. Ademais, reconhece-se que há sub-registro no SIM, mais elevado nas regiões Norte e Nordeste e entre idosos e crianças com menos de 1 ano. "Na média nacional, estima-se para 2004 o sub-registro de óbitos em 10%" (Ripsa, 2008, p. 316).

13. Há diferenças expressivas na desigualdade racial da vitimização por UF. O *Mapa da Violência 2011* (Waiselfisz, 2011) destaca que, em estados como Paraíba e Alagoas, a possibilidade de um indivíduo negro ser assassinado supera em 1.083% e 974%, respectivamente, a possibilidade de um branco ser assassinado. Segundo este estudo, em mais 13 UFs a probabilidade de vitimização negra é mais que o dobro da branca: Bahia, Pernambuco, Distrito Federal, Ceará, Rio Grande do Norte, Pará, Amazonas, Espírito Santo, Amapá, Maranhão, Sergipe, Goiás e Minas Gerais (op. cit., p. 59).

GRÁFICO 1
Taxa de homicídio por cor ou raça (2002-2009)[1]
(Em 100 mil habitantes)



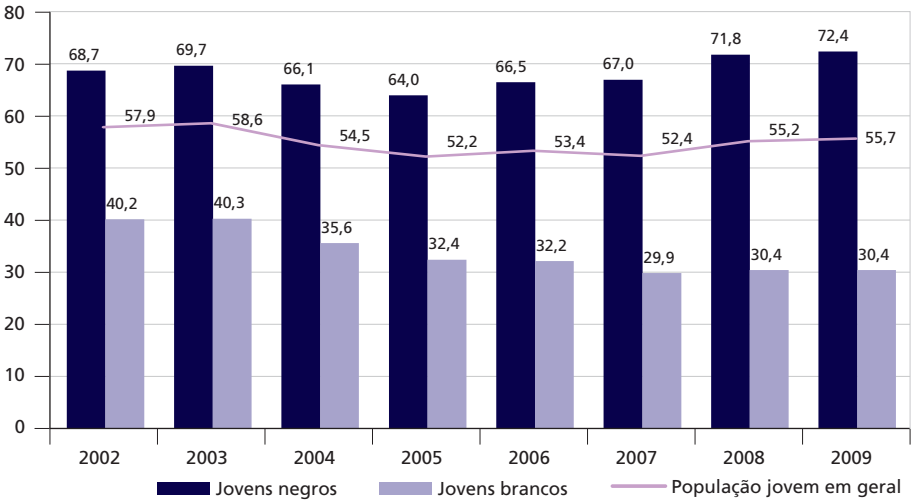
Fonte: Brasil ([s.d.]b); IBGE (2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009a).
Elaboração: Ipea.
Nota: [1] Os dados sobre homicídios produzidos pelo Ipea utilizaram o número de óbitos por agressões (X85-Y09 do CID-10) e os dados sobre população da PNAD 2009. A mesma fonte para o denominador foi utilizada por Paixão *et al*. (2011). Waiselfisz (2011) utiliza as estimativas intercensitárias disponibilizadas pelo Datasus, o que justifica diferenças nas taxas de homicídios na comparação entre os estudos.

Esses dados estarrecedores ganham dimensões ainda mais impressionantes quando, além do recorte racial, se agrega diferenciação por faixa etária. Os jovens são as principais vítimas da violência, o que se traduz em "uma contradição que o País vem vivenciando ao longo dos últimos 20 anos: aumenta o número de crianças sobreviventes, mas eleva-se o risco de virem a morrer ao atingirem as faixas etárias jovens" (IBGE, 2009b, p. 41-42).

Enquanto a taxa de homicídios para a população total em 2009 era superior a 26 óbitos por 100 mil habitantes, a taxa para jovens de 15 a 29 anos ultrapassava o dobro deste índice (55,7). Todavia, entre os jovens negros nesta faixa etária, o cenário é ainda mais espantoso. A taxa de homicídios em 2009 neste grupo superava em 138% a mortalidade entre jovens brancos. É importante ressaltar que as diferenças raciais nas taxas de óbitos por agressões se intensificaram desde o início da série analisada, tanto para a população em geral como para os jovens. Em 2002, a taxa de homicídios para os negros correspondia a 1,65 vez a taxa da população branca (1,71 para os jovens de 15 a 29 anos); em 2009, esta relação passa para 2,13 (2,38 para os jovens). Ademais, como ilustra o gráfico 2 e conforme observado para a população geral, houve declínio do

indicador para a população jovem branca, em contraste com aumento das taxas para a juventude negra.[14]

GRÁFICO 2
Taxa de homicídio de jovens de 15 a 29 anos, por cor ou raça (2002-2009)
(Em 100 mil habitantes)



Fonte: Brasil ([s.d.]b) e IBGE (2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009a).
Elaboração: Ipea.

Outras fontes confirmam o viés racial na vitimização. Em suplemento especial da PNAD 2009, identificou-se que 1,6% dos entrevistados já haviam sofrido algum tipo de agressão física.[15] Entre os jovens (15 a 29 anos), esta porcentagem sobe para 2,1%, com diferenciação entre jovens brancos (1,8%) e negros (2,4%).[16] Entre os jovens agredidos, 4,8% dos brancos e 7,5% dos negros tiveram como agressor um policial ou um agente de segurança privada. Por sua vez, a PCERP revelou que a relação com a Justiça e a polícia foi considerada por 68,3% dos entrevistados como um dos campos em que a cor ou a raça influencia a vida das pessoas (IBGE, 2011).[17] Esta avaliação se mostrou mais intensa entre os jovens e entre os negros.[18]

14. Mesmo se considerando o aumento da autoidentificação da população entre pardos e pretos (a participação negra cresce 5% entre 2001 e 2009) e a redução do número de atestados de óbito sem declaração de cor ou raça (7,7% em 2001 e 6,3% em 2007, segundo Paixão *et al.*, 2011), estas variações não justificam esse cenário.

15. Porcentagem de pessoas que foram vítimas de agressão física, no período de referência de 365 dias, na população de 10 anos ou mais de idade. Em pesquisa similar realizada em 1988, citada em IBGE (2009d), 1% dos entrevistados havia sido vítimas de agressão física. A pesquisa excluía as pessoas da área rural de Rôndonia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá.

16. Somaram-se, nessa análise, brancos e amarelos; e pretos, pardos e indígenas.

17. A PCERP, como mencionado na introdução deste capítulo, foi realizada em 2008. A dimensão *trabalho* ficou em primeiro lugar, com 71% das respostas; a relação com a Justiça e a polícia ocupou o segundo lugar na percepção dos respondentes (IBGE, 2011, tabela 2.25). As outras dimensões questionadas foram: casamento, escola, atendimento à saúde, repartições públicas e convívio social.

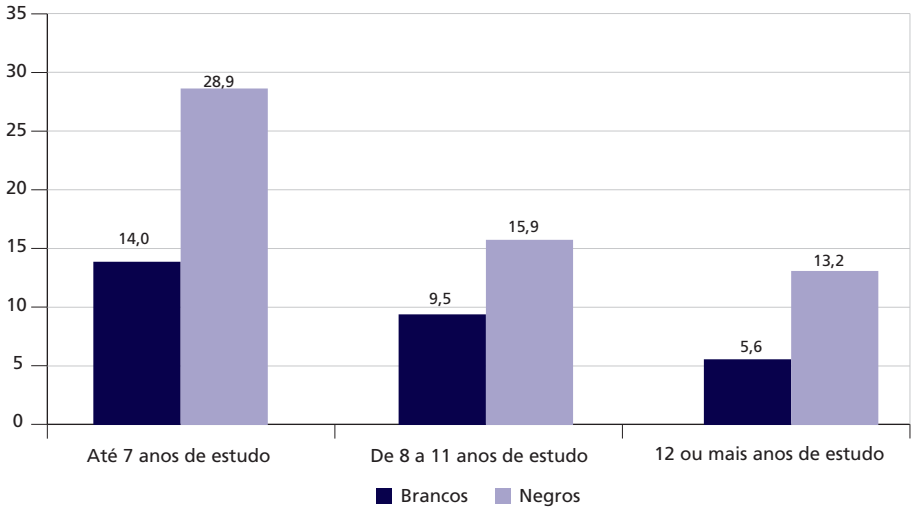
18. Entre os jovens de 15 a 24 anos, a avaliação da influência sobe para 72%; entre os que se declararam pardos, negros ou pretos, conforme os critérios da pesquisa, a incidência passa para 73,3%, 76% e 72,9%, respectivamente (IBGE, 2011, tabelas 2.27 e 2.30).

Mesmo quando se comparam grupos com o mesmo nível de escolaridade – o que costuma informar, aproximadamente, o nível socioeconômico do indivíduo –,[19] permanece a distinção racial na frequência das ocorrências de homicídios (gráfico 3). Deve-se considerar ainda que o risco de homicídio costuma apresentar relação inversamente proporcional ao nível de escolaridade (SOARES, 2007).

Assim, a interseção das variáveis cor e escolaridade confere ao quadro de homicídios no país dois extremos – negros com baixa escolaridade e brancos com alta escolaridade – separados por mais de 23 pontos na taxa de homicídios. Mesmo nos grupos com mais de 12 anos de escolaridade, a probabilidade de ser vítima de homicídio é mais que duplicada para os negros. No gráfico 3, comparam-se apenas 68% dos homicídios, uma vez que, para esta informação, ainda há nível alto de subnotificação (32%).

No entanto, levando-se em consideração que as taxas de homicídios para ambos os grupos raciais (gráfico 1) são superiores àquelas estratificadas por escolaridade (gráfico 3) – especialmente para a população negra – e que 60,7% dos óbitos registrados sem informação de escolaridade se referem a pretos e pardos, a correta coleta do dado de escolaridade tenderia a expor taxas de homicídios ainda superiores para a população negra nas diversas faixas de anos de estudos.[20]

GRÁFICO 3
Taxa de homicídio por escolaridade e cor ou raça (2009)
(Em 100 mil)



Fonte: Brasil ([s.d.]b) e IBGE (2009a).

19. Há que se considerar, no entanto, que, embora a escolaridade seja utilizada como *proxy* de renda e de posição social, estudos apontam que, para mesmo nível de escolaridade, a população negra apresenta menor nível de renda do trabalho.

20. Dos 51.434 assassinatos registrados em 2009 (código X85-Y09 no CID-10 – agressões), 16.468 indivíduos tiveram sua escolaridade ignorada, entre os quais 8.821 foram registrados como pardos e 1.170 como pretos (Brasil, [s.d.]b).

Esse cenário tem atraído, há muito tempo, atenção, indignação e mobilização de organizações de direitos humanos e, especialmente, do movimento negro. Diversas campanhas, seminários e mobilizações já foram realizados no intuito de trazer o tema para a arena pública e para a agenda governamental.[21]

Conquanto os elevados níveis de homicídios sejam foco de diversas políticas públicas, o perfil racial das vítimas não tem atraído o mesmo nível de atenção, a despeito dos dados expressivos de diferenciação por cor ou raça. A prevalência dos negros entre os assassinados no país não raro é naturalizada, uma vez que são estes os que ocupam as posições de menor renda e acessam níveis mais precários em termos de condições de vida. No entanto, as taxas controladas por escolaridade e cor ou raça vão de encontro a esta percepção.

Esse quadro de extrema violência com recorte racial tem sido qualificado como genocídio e extermínio da população negra – em especial, da população jovem. Para alguns especialistas, está em curso, no país, um verdadeiro genocídio de jovens pobres, sobretudo negros, decorrente da expansão veloz das dinâmicas criminais e do facilitado acesso às armas de fogo (SOARES, 2001).

Na ausência de terminologia que traduza o crescente e assombroso número de assassinatos especialmente entre jovens negros, essas expressões têm sido adotadas para aproximar-se do fenômeno.[22] Apenas em 2009, 19.255 jovens negros morreram vitimados por homicídios.

Embora recepcionado nas deliberações da I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, em 2008,[23] o tema não se converteu devidamente em objeto de políticas públicas. Um das propostas da conferência trazia o seguinte enunciado, que serve de síntese das reivindicações:

---

21. Como exemplo, pode-se citar: Campanha Nacional contra o Genocídio/Extermínio da Juventude Negra, coordenada pelo Fórum Nacional de Juventude Negra; Campanha Reaja ou Será Morto ou Será Morta; Campanha Nacional contra a Violência e o Extermínio de Jovens, coordenada pela Pastoral da Juventude da Igreja Católica; e Marcha Estadual Contra o Extermínio da Juventude Negra, promovida pelo Fórum Estadual de Juventude Negra do Espírito Santo (Fejunes).

22. Conforme Bugarib (2009), o precursor do termo genocídio, Rafael Lemkin, o define como crime especial, cuja intenção é destruir grupos humanos, raciais, étnicos, religiosos ou nacionais. Assim como o homicídio singular, pode ser cometido tanto em tempo de paz como em tempo de guerra. Este termo foi cunhado com o objetivo de criminalizar internacionalmente tal conduta, diante dos extermínios institucionalizados pelos governos durante o período da II Guerra Mundial. Conforme a Convenção sobre Prevenção e Repressão do Genocídio da Organização das Nações Unidas (ONU) (1948), "entende-se por genocídio os atos (...) cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tais como: a) Assassinato de membros do grupo; b) Atentado grave à integridade física e mental de membros do grupo; c) Submissão deliberada do grupo a condições de existência que acarretarão a sua destruição física, total ou parcial; d) Medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e) Transferência forçada das crianças do grupo para outro grupo." Dessa forma, define-se juridicamente um tipo legal de dolo específico, no qual a vontade é condição para a sua tipificação, e a intencionalidade distinguirá este delito dos demais crimes previstos como crimes contra a humanidade.

23. A questão racial teve destaque na conferência. Esta acolheu as resoluções do Encontro Nacional de Juventude Negra (Enjune), cujo tema foi *Novas Perspectivas na Militância Étnico-Racial*. Realizado entre 27 e 29 de julho de 2007, em Lauro de Freitas, na Bahia, o Enjune contou com a participação de cerca de 700 pessoas e teve como uma de suas motivações o debate sobre o tema da violência e da juventude negra.

> Responsabilizar o Estado e implementar políticas específicas de extinção do genocídio cotidiano da juventude negra que se dá pelas políticas de segurança pública, ação das polícias (execução sumária dos jovens negros/as e tortura), do sistema prisional e a ineficácia das medidas socioeducativas que violam os direitos humanos; e de saúde, que penaliza especialmente a jovem mulher negra (CASTRO e ABRAMOVAY, 2009, p. 287).

Dois anos depois, o texto aprovado do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010 (BRASIL, 2010), reflete essa demanda, quando se define que o "Estado adotará medidas especiais para coibir a violência policial incidente sobre a população negra" e "implementará ações de ressocialização e proteção da juventude negra em conflito com a lei e exposta a experiências de exclusão social" (Artigo 53). Ainda em 2010, a SEPPIR criou um grupo de trabalho (GT) sobre o tema – Grupo de Trabalho de Combate à Mortalidade da Juventude Negra – e promoveu uma oficina para desenvolver plano de ação para seu enfrentamento.[24] Em seguida, novas iniciativas foram empreendidas. Em junho de 2011, o Conselho Nacional de Segurança Pública aprovou recomendação dirigida a órgãos do governo federal[25] para que fossem instituídos mecanismos voltados ao combate à violência letal contra a juventude negra, em que oferecia uma agenda de ações para enfrentamento do problema (BRASIL, 2011f).

No projeto de lei (PL) do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, consta proposta de elaboração e implementação de Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra, iniciativa compartilhada entre a SEPPIR e a Secretaria Nacional de Juventude.[26] No mesmo documento, o Programa Segurança Pública com Cidadania, do Ministério da Justiça (MJ), apresenta como uma das metas:

> Apoio, nas 27 Unidades da Federação, a iniciativas no âmbito das corporações de segurança pública que combatam o estigma incidente sobre a população negra, visando igualar o índice de vitimização por homicídios da população negra ao mesmo índice no restante da população (BRASIL, 2011a).[27]

---

24. A Oficina de Preparação do Plano de Combate à Mortalidade da Juventude Negra desenvolveu-se nos dias 23 e 24 de setembro de 2010, em Brasília, e foi organizada pela SEPPIR, pela Secretaria Nacional de Juventude e pelo GT de Combate à Mortalidade da Juventude Negra, com apoio da Fundação Friedrich Ebert.

25. Ministério da Justiça; Secretaria de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Nacional de Juventude; Secretaria Nacional de Direitos Humanos; e Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). A Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados recebeu uma cópia da recomendação.

26. O PPA 2012-2015 (Brasil, 2011a) está dividido em programas temáticos, compostos por objetivos que se desdobram em iniciativas. A elaboração do plano de combate à mortalidade da juventude negra é uma das iniciativas relacionadas ao Objetivo nº 778 – "Estabelecer pactos intersetoriais e interinstitucionais que revertam as altas taxas de mortalidade precoce na população negra, garantindo o seu direito à vida" – do programa temático Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, a cargo da SEPPIR. O objetivo vinculado à Secretaria Nacional de Juventude (nº 960 – "Articular a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra") colabora com o projeto.

27. Referente ao Objetivo nº 834 do PPA – "Ampliar a presença do Estado em territórios com elevados índices de vulnerabilidade social e criminal, por meio de ações multissetoriais de segurança, justiça e cidadania, combinando ações repressivas qualificadas e ações sociais de segurança, para a superação da violência e redução dos crimes letais intencionais contra a vida".

Em 2011, o tema também foi objeto de discussão no Fórum de Direitos e Cidadania,[28] organizado pela Secretaria – Geral da Presidência da República.

Uma ação voltada ao combate da violência contra a juventude negra enfrentará grandes e inadiáveis desafios. O primeiro está relacionado com o combate à violência e aos homicídios de forma geral.[29] No entanto, como se sabe, a violência extrapola o âmbito da segurança pública. Estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) aponta que, entre as variáveis relacionadas com maior nível de violência, estão a urbanização, a renda familiar, a desigualdade e a escolaridade. Por sua vez, gastos com segurança pública não se mostraram estatisticamente significativos (UNICEF *et al.*, 2010; SOARES, 2007). Nessa direção, Ramos (2005) elenca um conjunto de fatores que têm, em sua avaliação, contribuído para o crescimento acelerado de mortes violentas em favelas e bairros pobres. Entre eles, destacam-se o tráfico de drogas ilícitas; as disputas pelo controle dos pontos de distribuição e venda de drogas; o aumento de policiamento violento e repressivo; o acesso a armas de fogo; e a ausência do poder público.

O acesso à educação é avaliado por Soares (2007) como um dos fatores mais relevantes para o enfrentamento da violência. Além de servir de *proxy* de renda, a escolaridade reflete tendência a maior desenvolvimento de vínculos associativos e comunitários vivenciados durante o período escolar. Estudos apontam que maior acesso a renda, educação e ambientes com maior vínculo associativo afasta os indivíduos da probabilidade da violência letal. Assim, condições de vida mais precárias vivenciadas por grande parte da população negra e, em particular, pela juventude negra expõem parte significativa deste grupo à maior incidência da violência, como vítimas ou perpetradores.

Essa realidade, contudo, não pode ser naturalizada, sob pena de se reforçar objetiva e simbolicamente essa situação – quer pela limitação das oportunidades para famílias que vivenciam a triste conjugação de pobreza, racismo e custos da violência, quer pelo reforço do preconceito, associando-se a figura do negro a este perfil negativo. Pelo contrário, a sonegação de direitos básicos, associada à maior exposição à violência, inclusive em sua forma letal, deve reforçar a necessidade de medidas afirmativas de reversão da condição de vulnerabilidade a que é submetida esta parte da população.

28. O fórum é uma instância que promove a articulação política e gerencial das políticas voltadas para os direitos e a cidadania. Tem como objetivo debater e propor ações nesse sentido; é competente, também, para pactuar ações prioritárias e monitorar o alcance das metas pelo governo.

29. No PPA 2012-2015, o MJ também apresenta como meta a construção do Plano Nacional para Prevenção e Redução de Homicídios, e outras iniciativas para fazer frente aos níveis alarmantes de homicídios.

No entanto, essa é apenas uma parte do problema. O racismo estrutural e o preconceito racial reforçam e intensificam a incidência da violência. A associação do perfil racial[30] à criminalidade contribui sobremaneira para reprodução de um ciclo vicioso.

Chauí (2007), ao refletir sobre a questão do racismo na sociedade brasileira, aponta que a negação de sua relevância está relacionada ao mito da não violência brasileira e à naturalização das desigualdades e das formas de violência herdadas da sociedade escravista. Conforme a autora, a prática do mito, referente à ideia de que os brasileiros são pacíficos, alegres, solidários e não preconceituosos, existe para justificar uma realidade que não pode ser modificada sem mudanças profundas, cristalizando-se como crença e reproduzindo-se no seio da sociedade, permitindo a manutenção do *status quo*. A sua reprodução ocorre pelo modo como a violência é interpretada, sobretudo, segundo o mecanismo da sua circunscrição à criminalidade, concebida como ataque à propriedade privada – que determina quem são os agentes violentos (de forma geral, os pobres; entre os quais, os negros) e que legitima a ação policial contra pobres, negros, crianças de rua e favelados –, e mediante a inversão do real, com a dissimulação de comportamentos, ideias e valores violentos como não violentos.

Assim, Chauí (2007) conclui que a violência não é percebida em sua origem, quando perpetua as relações de desigualdades, nem mesmo se percebe que as próprias explicações são violentas porque a violência cotidiana reitera o mito da não violência. Dessa forma, as classes populares carregam os estigmas de suspeita, culpa e incriminação permanentes em função da ideologia que responsabiliza a miséria pela causa da violência.

Um exemplo do impacto dessa ideologia é oferecido pela pesquisa de Ramos e Musumeci sobre abordagem policial na cidade do Rio de Janeiro em 2003, na qual constataram que

> mais da metade (55%) das pessoas autoclassificadas como pretas (...) paradas pela polícia, a pé ou em outras situações, disseram ter sofrido revista corporal, contra 33% do total de brancos parados (RAMOS E MUSUMECI, 2004, P. 8).

Da mesma forma, Barros (2008) confirma em pesquisa o papel do racismo na abordagem policial, em processo denominado de "filtragem racial". Em questionário aplicado para alunos do curso de formação de oficiais e de soldados e para policiais em atividade em Pernambuco, com mais de 900 observações, a maioria dos respondentes – 74% dos alunos e 65%

30. A Declaração e o Programa de Ação de Durban definem, o estabelecimento de perfis raciais como "a prática dos agentes de polícia e de outros funcionários responsáveis pelo cumprimento da lei de se basearem, de algum modo, na raça, cor, descendência nacional ou origem étnica, como motivo para sujeitar pessoas a atividades de interrogatório ou para determinar se um indivíduo está envolvido em atividade criminosa". Ver: <http://goo.gl/xPHPZ>.

dos policiais em atividade – confirmaram perceber que os negros são priorizados no procedimento de abordagem policial. A percepção do "suspeito padrão" corrobora, intensifica e reforça a vulnerabilização das condições de vida e a exposição dos indivíduos jovens e negros à violência. Se este perfil racial condiciona a ação do aparato policial, também incide no restante do sistema de justiça criminal e na invisibilidade e naturalização da vitimização negra na sociedade.

Por conseguinte, a incorporação, ainda que tardia, da problemática "juventude negra e violência" no discurso governamental não pode prescindir de ações que, aliadas ao combate estrutural às desigualdades raciais, incorporem o enfrentamento da violência, com atenção ao componente racial específico deste fenômeno, e congreguem iniciativas direcionadas à desconstrução do racismo na sociedade brasileira.

TABELA 1
Distribuição da população jovem, por cor ou raça e faixa etária, segundo condição de escolaridade (2009)

Categorias		Faixa etária					
		15 a 17 anos (%)		18 a 24 anos (%)		25 a 29 anos (%)	
		Negros	Brancos	Negros	Brancos	Negros	Brancos
Analfabetos		1,86	0,93	2,95	1,20	5,13	1,93
Frequentam escola	Frequentam o ensino fundamental[1]	38,95	24,85	4,78	2,11	2,01	0,82
	Frequentam o ensino médio[2]	43,79	60,78	13,13	10,51	2,81	1,83
	Frequentam o ensino superior[3]	0,31	0,97	8,35	21,60	5,83	10,57
	Frequentam a alfabetização de jovens e adultos	0,12	0,04	0,11	0,10	0,11	0,08
Não frequentam escola	Estão fora da escola	14,97	12,43	70,68	64,47	84,09	84,78
	Sem instrução	0,58	0,30	1,13	0,56	1,49	0,89
	Ensino fundamental incompleto	9,98	5,95	19,60	10,09	25,48	14,62
	Ensino fundamental completo	1,99	2,72	8,49	6,81	8,82	7,66
	Ensino médio incompleto	1,53	1,52	7,84	6,44	6,61	5,15
	Ensino médio completo	0,87	1,93	31,41	34,12	34,51	35,82
	Ensino superior incompleto	0,02	0,00	0,79	1,93	1,47	3,09
	Ensino superior completo	-	-	1,43	4,53	5,72	17,55
População jovem (valor absoluto)		5.819.417	4.525.929	12.179.425	10.707.184	8.592.059	7.749.554

Fonte: IBGE (2009a).
Elaboração: Ipea.
Notas: [1] Ensino regular ou educação de jovens e adultos (EJA).
[2] Ensino regular, EJA ou pré-vestibular.
[3] Inclusive mestrado ou doutorado.

2.2 O Ano Internacional dos Afrodescendentes

> A comunidade internacional não pode mais aceitar que comunidades inteiras sejam marginalizadas devido à cor de suas peles. Se quisermos fazer justiça à firme afirmação contida na Declaração Universal dos Direitos Humanos de que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, então devemos erradicar o racismo de uma vez por todas. (...) Vamos redobrar nossos esforços para fazer com que a discriminação sofrida por pessoas de descendência africana seja um fenômeno do passado (KI-MOON, 2010, p. 2, tradução livre).[31]

O ano de 2011 foi proclamado pela Organização das Nações Unidades (ONU) como o Ano Internacional dos Afrodescendentes, por meio da Resolução da Assembleia Geral nº 64/169, aprovada ao final de 2009 (UN, 2010). Neste documento, a ONU declara que o objetivo deste ano se concentra no fortalecimento das ações regionais e nacionais e da cooperação internacional, de forma a permitir às pessoas de descendência africana completo usufruto de direitos; participação e integração nos vários campos da sociedade; e valorização e respeito à sua herança e cultura.[32]

Em consonância com a referida proposta, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio de sua Assembleia Geral, aprovou em 2010 a Resolução nº 2.550, intitulada Reconhecimento do Ano Internacional dos Afrodescendentes, que prevê a realização de sessões especiais sobre o tema (OEA, 2010). Em junho de 2011, nova resolução sobre este tema foi aprovada – Resolução nº 2.693, Reconhecimento e Promoção dos Direitos das Afrodescendentes nas Américas –, em que se reafirma a importância da igualdade de condições para os afrodescendentes, bem como insta os países a combater o racismo e a discriminação (OEA, 2011). Ambos os documentos reafirmam o compromisso da OEA com a conclusão da Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, projeto em curso desde a metade da década de 2000 (GASPAROTO, 2011).

No Brasil, em março de 2011, a SEPPIR lançou a campanha Igualdade Racial É Pra Valer, em referência ao Ano Internacional dos Afrodescendentes.[33] O objetivo da campanha, em consonância com a proposta da ONU, é estimular

---

31. "*The international community can no longer accept that whole communities are marginalized because of the colour of their skin. If we are to do justice to the uncompromising assertion contained in the Universal Declaration of Human Rights that all human beings are born free and equal in dignity and rights, then we must eradicate racism once and for all.* (…) *Let us redouble our efforts to make the discrimination suffered by people of African descent a phenomenon of the past*".

32. "*With a view to strengthening national actions and regional and international cooperation for the benefit of people of African descent in relation to their full enjoyment of economic, cultural, social, civil and political rights, their participation and integration in all political, economic, social and cultural aspects of society, and the promotion of a greater knowledge of and respect for their diverse heritage and culture*".

33. Consultar: <http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/03/campanha-lancada-pela-seppir-convoca-sociedade-para-o-combate-ao-racismo-sob-o-slogan-igualdade-racial-e-pra-valer>.

a mobilização do governo e da sociedade para o fim do racismo e para o enfrentamento das desigualdades raciais. Segundo a SEPPIR (BRASIL, 2011d), ao final do primeiro semestre, a campanha já havia conquistado a adesão de governos estaduais e municipais,[34] do Congresso Nacional e de órgãos públicos.[35] As ações vão desde a divulgação da campanha ao apoio em atividades de capacitação para gestores.

A despeito da importância dessa mobilização, não se verificou anúncio de ações estruturais por parte do governo federal que efetivamente convergissem para os propósitos de erradicar o racismo. Mesmo em um ano dedicado a esta temática, programas do governo ainda são formulados sem incorporar a promoção da igualdade racial como princípio.[36]

Ao coincidir com uma década desde a realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, o ano comemorativo deveria propiciar reflexão sobre a forma como o combate ao racismo se consolidou na arena internacional e seus efeitos nos cenários nacionais. No entanto, não envolveu medidas mais concretas para revisão dos compromissos assumidos, ou novas diretrizes, em vista do combate ao racismo e da promoção da igualdade racial.

Todavia, no contexto regional, a fim de dar visibilidade à situação dos afrodescendentes e propor estratégias para sua inclusão, foi realizado, em Salvador, o Encontro Ibero-Americano do Ano Internacional dos Afrodescendentes (Afro XXI), em novembro de 2011. No evento, foram aprovados dois documentos: a Declaração e a Carta de Salvador (CARTA..., 2011; DECLARAÇÃO..., 2011).

A declaração[37] reafirma os propósitos de combate ao racismo e promoção da igualdade para os afrodescendentes e, em especial, os compromissos assumidos nas declarações e nos programas de ação de Durban e em Santiago,[38] e apresenta três propostas concretas: *i*) a criação do Observatório de Dados Estatísticos sobre os Afrodescendentes na América Latina e no Caribe; *ii*) o estabelecimento do

34. No Rio de Janeiro, foi promulgada a Lei Estadual nº 5.969, de 9 de maio de 2011, que institui o ano de 2011 como o Ano Estadual das Populações Afrodescendentes e das Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

35. Entre eles, os ministérios da Saúde e da Educação; Polícia Federal; Petrobras; Correios; Caixa Econômica Federal; além da Tempo Propaganda e da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) (Brasil, 2011d). O Ipea desenvolveu *site* especial reunindo toda a publicação do órgão sobre a temática racial – <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial> – e promoveu ciclo de debates em alusão ao Ano Internacional dos afrodescendentes.

36. O programa federal Ciência sem Fronteiras, que visa estimular a formação técnico-científica por meio da concessão de bolsas de estudo no exterior, foi formulado sem previsão de cotas raciais. Após manifestações, inclusive no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), passou a incluir previsão de ações afirmativas a serem adotadas a critério das universidades.

37. Assinaram a declaração os chefes de Estado do Brasil, de Cabo Verde, da Guiné e do Uruguai; o vice-presidente da Colômbia; a ministra da Cultura de Angola; o ministro da Cultura, da Alfabetização, do Artesanato e do Turismo do Benin; o ministro da Cultura de Cuba; e a ministra da Cultura do Peru.

38. Conferência Regional das Américas em Santiago do Chile, em dezembro de 2000.

Fundo Ibero-americano em Benefício dos Afrodescendentes, baseado em contribuições voluntárias; e *iii*) a inauguração da Década dos Afrodescendentes na América Latina e no Caribe, voltada ao fomento da cooperação internacional e dos esforços nacionais dirigidos à temática.

Na Carta de Salvador, elaborada por representantes de organizações sociais da região, foram retomadas as principais questões dos afrodescendentes nos países ali representados, como a justa distribuição de poder e de recursos, o genocídio e o etnocídio de jovens, a intolerância religiosa e a ausência de um debate mais estrutural da agenda de inclusão afrodescendente. Por fim, propõe-se, além das medidas enunciadas na declaração, a criação do Centro de Memória Histórica e do Foro Global Afrodescendente, no âmbito da ONU.

Com efeito, a proposição do Ano Internacional dos Afrodescendentes pode ser considerada como um passo adicional – ainda que praticamente limitado ao campo simbólico – em uma trajetória iniciada a partir da formação da ONU.

2.2.1 Regime internacional de combate à discriminação racial

O Sistema ONU desempenhou, não sem controvérsias, papel fundamental para o tratamento dessa temática ao longo da segunda metade do século XX. Ademais, é em seu âmbito e em algumas de suas agências especializadas que se encontram os tratados mais importantes sobre o tema.

No primeiro momento, a internacionalização da proteção dos direitos humanos incluiu a questão do combate ao racismo. O Sistema ONU protagonizou relevante embate entre a intenção em desenvolver um regime internacional[39] de combate ao racismo e a postura praticada por alguns de seus Estados-membros.[40] A pauta da desigualdade racial estava no discurso da ONU e de alguns Estados-partes; entretanto, a permanência do racismo e da discriminação racial era prática comum no cenário doméstico de diversos membros.[41] Assim, a organização atuou apenas de forma política e retórica no combate à discriminação racial, tendo em vista a ausência de instrumentos normativos.[42]

No segundo momento, a luta contra a discriminação esteve concentrada no combate ao *apartheid*. É desta fase a aprovação de um dos mais

39. Segundo definição de Krasner (1983), regimes internacionais podem ser compreendidos como princípios, normas, regras, decisões e procedimentos sobre os quais as expectativas dos atores convergem para uma determinada área.

40. Ao mesmo tempo em que triunfavam as declarações da ONU que esposavam ideais e princípios igualitários entre os seres humanos, parte dos governos do mundo impunha a parcela significativa dos cidadãos sob a jurisdição de seus Estados enormes restrições à liberdade individual e aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (Silva, 2008, p. 44).

41. Até mesmo legislado oficialmente, a exemplo do regime de segregação racial que existia na África do Sul, o *apartheid*.

42. Até esse período, pode-se citar, além da Carta da ONU (ONU, 1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e a Convenção nº 111/1958, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

importantes tratados internacionais de combate ao racismo – a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), considerada o instrumento mais amplo de combate à discriminação racial, tanto por ser específica para o combate à discriminação por motivo de raça, etnia e origem, quanto por extrapolar campos delimitados, como trabalho e educação, objetos de convenções anteriores. Neste instrumento, o conceito de discriminação racial refere-se a (Artigo 1º):

> (...) qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de sua vida.

Novo período do debate internacional sobre o racismo estabelece-se, especialmente, após o fim do regime racista na África do Sul e no contexto da "década das conferências".[43] A expectativa era, então, reforçar a promoção da igualdade racial sem diminuir esforços do combate ao racismo. A III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância traduz, de forma emblemática, esta perspectiva.[44]

No entanto, embora a Conferência de Durban e seus respectivos documentos – Declaração e Plano de Ação – tenham se consolidado como grande referência de combate ao racismo no início do século XXI, com reconhecidos impactos em diversas partes do mundo, deve-se reconhecer que ainda não foi possível se aproximar das expectativas formuladas para esta nova fase.

O regime internacional de combate ao racismo ainda carece de muitos avanços, especialmente na realização, por parte dos signatários, de medidas concretas entre aquelas especificadas no Plano de Ação de Durban. Estas lacunas foram ressaltadas na Conferência Mundial de Revisão de Durban,[45] em que se reconhecem os avanços, ao mesmo tempo que se reafirma a necessidade de intensificar os esforços para o enfrentamento do racismo e da discriminação racial (IPEA, 2010a).

---

43. O ano de 1994 assistiu ao fim do *apartheid* e à posse do primeiro presidente negro, Nelson Mandela, na África do Sul. Segundo Alves (2002), a década de 1990 ficou conhecida como *década das conferências* porque foi o período em que ocorreram diversas conferências relacionadas aos novos temas da agenda global, a exemplo da Rio-92, da qual resultou a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Conferência de Viena de 1993, sobre os direitos humanos; e a Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) de 1996, entre outras.

44. A III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, pode ser considerada como um dos momentos mais significativos para o desenvolvimento do regime internacional de combate ao racismo. Apesar dos inúmeros conflitos desencadeados ao longo de sua preparação e realização, seu impacto e sua repercussão criaram um divisor de águas no debate sobre o tema (ALVES, 2002; SILVA, 2008).

45. Ocorrida em 24 e 25 de abril de 2009. A documentação completa da conferência está disponível em: <http://www.un.org/spanish/durbanreview2009>.

Por conseguinte, a proposta do Ano Internacional dos Afrodescendentes indica, ao menos, a intenção de reacender o tema no cenário internacional com vistas a fazer valer, de alguma forma, os instrumentos aprovados para eliminação do racismo e da discriminação racial. Contudo, a organização, mais uma vez,[46] de um debate mais consistente apenas em nível regional desvela os limites deste objetivo.

O quadro 1 apresenta os principais tratados, conferências e documentos, no âmbito da ONU, que podem ser considerados elementos fundamentais do regime internacional de combate ao racismo e à discriminação racial, com destaque para a participação brasileira em relação aos tratados internacionais.

QUADRO 1
Principais marcos do regime internacional de combate à discriminação racial no âmbito da ONU

1958 – Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relativa à discriminação com respeito ao emprego e à ocupação,[1] promulgada no Brasil pelo Decreto nº 62.150, de 19/1/1968
1960 – Convenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) relativa à luta contra a discriminação no campo do ensino,[2] promulgada no Brasil pelo Decreto nº 63.223, de 6/9/1968
1963 – Declaração da ONU sobre eliminação de todas as formas de discriminação racial – Resolução nº 1.904 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)
1965 – Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial – Resolução nº 2.106 da ONU,[3] promulgada no Brasil pelo Decreto nº 65.810, de 08/12/1969
1966 – Resolução da AGNU proclama 21 de março como o Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial
1971 – Ano Internacional para Ações de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, conforme a Resolução nº 2.544, de 1969, da AGNU
1973 – I Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1973-1982) – Resolução nº 3.057 da AGNU
1978 – I Conferência Mundial contra o Racismo, em Genebra, Suíça
1983 – II Década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação (1983-1992) – Resolução nº 38/14 da AGNU
1983 – II Conferência Mundial contra o Racismo, em Genebra, Suíça
1989 – Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais
1993 – III Década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação (1993-2003), conforme a Resolução nº 48/91 da AGNU
2001 – III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, em Durban, África do Sul
2009 – Resolução nº 64/169 elege 2011 como o Ano Internacional dos Afrodescendentes

Fonte: Goes e Silva (2011).
Notas: [1] Entra em vigor em 15/6/1960; contava com a adesão de 169 Estados-partes em agosto de 2011.
[2] Entra em vigor em 22/5/1962; contava com a adesão de 97 Estados-partes em agosto de 2011.
[3] Entra em vigor em 4/1/1969; contava com a adesão de 174 Estados-partes em agosto de 2011.

Aprovada em 2011, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Convenção nº 189, sobre trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos, também poderia ser adicionada aos

46. O mesmo aconteceu com as conferências de revisão de Durban (Ipea, 2010a).

documentos arrolados nesta relação. Embora seu objeto não seja especificamente discriminação, mantém relação bastante estreita com o tema, uma vez que reconhece que o trabalho doméstico é particularmente vulnerável à discriminação em relação às condições de emprego e trabalho, bem como a outros abusos de direitos humanos. Além disso, o sujeito em questão, especialmente no contexto brasileiro, é predominantemente alvo de múltiplas e agravadas discriminações.[47] A Convenção nº 189, que ainda não está em vigor, é abordada em dois outros capítulos desta publicação, sob as perspectivas do trabalho e da igualdade de gênero.

Por fim, cabe salientar que não é difícil identificar a repercussão desses compromissos internacionais – em sua maioria, recepcionados pelo Brasil – no ordenamento jurídico nacional. Esta convergência, no entanto, não assegura a eficácia ou a suficiência das medidas adotadas.

Ademais, tomando-se de forma específica a realização do Encontro Ibero-Americano no Brasil, em que pese a participação de representantes da sociedade civil, de parceiros internacionais e locais, a recepção do encontro por parte do governo brasileiro e o teor dos documentos finais, o evento ficou dissociado da agenda política doméstica, constituindo-se, de fato, em uma agenda setorial, com restrita repercussão na mídia e no debate nacional.

3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Nesta seção, optou-se por analisar a expansão do sistema de cotas raciais no serviço público. Recentemente, noticiou-se bastante a decisão do governo do Rio de Janeiro de implementar cotas para negros e índios nos concursos para cargos efetivos no seu quadro de pessoal. No entanto, com menos repercussão, iniciativas similares têm sido adotadas por governos estaduais e municipais desde 2002. Concentradas nas regiões Sul e Sudeste, parte destas ações têm enfrentado questionamentos judiciais e têm sido pouco contempladas com análises sobre sua implementação.

Na segunda parte desta seção, apresentam-se os resultados da execução orçamentária da SEPPIR de 2004 a 2010. Não obstante o limitado nível de realização face ao montante autorizado para a pasta, a execução de orçamentária de 2010 representou o maior dispêndio de recursos já realizado pela secretaria.

47. No Brasil, a maioria dos trabalhadores domésticos são mulheres negras que experimentam, além das discriminações de gênero e de raça, a situação peculiar de discriminação por sua posição no mercado de trabalho. Segundo dados da PNAD 2009, havia cerca de 7,2 milhões de trabalhadores domésticos, representando 7,8% do total de ocupados no país, entre os quais 93% eram mulheres, das quais 61,6% eram negras (Ipea, 2011a).

3.1 Reserva de vagas com critério racial em concursos públicos

Políticas de ação afirmativa são medidas que visam corrigir desigualdades, estabelecendo tratamento diferenciado para grupos desfavorecidos. O tratamento deve ser temporário e a política, monitorada, até que cesse a desigualdade. Conforme o Estatuto da Igualdade Racial, ações afirmativas são "programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades" (BRASIL, 2010, Artigo 1º, inciso V do parágrafo único).[48]

No período recente, as políticas educacionais têm tido destaque no debate em torno do combate à discriminação racial, quer por meio de políticas de valorização da população negra e de sua história, como é o caso da implementação da Lei nº10.639/2003,[49] quer pela ampliação das políticas de ações afirmativas no sistema público de ensino superior.

Nesse contexto, os programas de ação afirmativa desenvolvidos de forma autônoma por dezenas de instituições públicas de ensino são emblemáticos. Segundo levantamento do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), realizado apenas em universidades,[50] 71% delas desenvolvem algum tipo de ação afirmativa e 57% destas adotam critério racial (FERES JÚNIOR, DAFLON e CAMPOS, 2010). Assim, verifica-se o campo da educação como um dos mais avançados em termos de políticas de promoção da igualdade e de ação afirmativa, o que, definitivamente, não exime a área de imperfeições e de oportunidades de melhoria.

Constata-se, contudo, menos êxito no desenvolvimento de ações afirmativas para população negra no mundo do trabalho. É evidente a inter-relação entre os dois campos – trabalho e educação –, de modo que serão sempre insuficientes iniciativas que não os considerem de modo interligado. Parte da desigualdade no mundo do trabalho – que, por sua vez, determina em boa medida a desigualdade na renda – é derivada da base educacional precária acessada pelos mais pobres; em sua maioria, negros. No entanto, isto não quer dizer que as diferenças no mercado de trabalho não tenham relação direta com a discriminação racial.

Análises realizadas com dados de trabalhadores negros e brancos com a mesma escolaridade são elucidativas ao apresentarem diferenças significativas de rendimento, especialmente à medida que se avança nos estratos superiores de

48. O Estatuto da Igualdade Racial opta por uma redação ampla para o conceito de ação afirmativa, não explicitando o caráter preferencial da medida.

49. Altera a Lei nº 9.394/1996 – a LDB, que estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional – e institui a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileira. Posteriormente, a LDB sofre outra alteração, por meio da Lei nº 11.645/2008, que acrescenta o estudo da história e da cultura indígena.

50. Não se considerando centros universitários e institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

escolaridade.[51] Refinando-se estes dados, outros estudos buscaram controlar diferentes variáveis explicativas influentes no êxito no mundo do trabalho – além da escolaridade, da idade, do sexo, da região e do setor de atividade econômica; e ainda assim permanece diferença significativa entre segmentos diferenciados por sua cor ou raça.[52]

Em pesquisa recentemente divulgada sobre as características étnico-raciais da população, questionados sobre a influência da cor ou raça nas relações sociais, 71% dos entrevistados se referiram à área *trabalho*, que assumiu o primeiro lugar na avaliação da influência racial entre as dimensões pesquisadas (IBGE, 2011).[53]

As ações afirmativas no mundo do trabalho deveriam voltar-se, por conseguinte, para o desmonte de mecanismos de produção e reprodução das desigualdades raciais, por meio dos distintos fenômenos do racismo, do preconceito e da discriminação racial (direta ou indireta). Neste campo, há uma variedade de atuações possíveis – no mercado formal privado, no mercado informal, no empreendedorismo e na administração pública – e de formatos – com políticas valorizativas, repressivas e afirmativas (JACCOUD e BEGHIN, 2002).

O campo da administração pública teria papel de destaque no que diz respeito a intervenções nesse sentido. Em primeiro lugar, por estar sob gestão do poder público – no nível federal, comprometido com normativas internacionais e nacionais, inclusive constitucionais, com a promoção da igualdade.

Não bastassem essas justificativas, são os gestores públicos, que seriam afetados pelas políticas de promoção da igualdade na administração pública (direta ou indiretamente), os formuladores das políticas públicas que devem tratar de forma transversal a questão da igualdade racial em várias dimensões de intervenção estatal. Ou seja, estariam sendo aprimorados a burocracia e o corpo político para tratar com mais propriedade das iniciativas de promoção da igualdade racial à medida que passam a ser sujeitos dela. Ademais, o setor governamental tem condições de influenciar outras esferas sociais, quer pelo efeito demonstração, quer por instrumentos normativos, vinculados, por exemplo, a seu poder de compra.

---

51. Entre os trabalhadores com mais de 11 anos de estudo, os negros recebem, em média, 74,4% da remuneração dos trabalhadores brancos (IBGE, 2009a).

52. Foi denominada de *termo de discriminação* a diferença entre a *renda contrafactual* e a renda efetivamente observada. A renda contrafactual, por sua vez, corresponde ao que mulheres e negros perceberiam se fossem remunerados da mesma forma que um homem branco com as mesmas características de escolaridade, idade e inserção no mercado de trabalho. Esta diferença não poderia, assim, ser atribuída aos fatores mencionados. Em Ipea (2005), verifica-se que, para os negros, o termo de discriminação corresponderia, com dados de 2003, à metade da desigualdade de renda verificada na comparação com a média de rendimentos de homens brancos.

53. As dimensões *relação com Justiça/polícia* e *convívio social* vieram em seguida, com 68,3% e 65% das respostas, respectivamente. A influência da cor ou raça no âmbito do trabalho foi destacada em maior proporção entre as mulheres (73,9%), os moradores do Distrito Federal (86,2%), as pessoas com maior escolaridade (77,4% entre aqueles com 12 anos ou mais de estudo) e os que se autodeclararam pardos (78,5%), negros (86,6%) e pretos (76%). Participaram da pesquisa pessoas de 15 anos ou mais (IBGE, 2011, tabelas 2.25, 2.26 e 2.30).

Todavia, mesmo frente a essas possibilidades e ao maior poder de gestão, não se percebe avanço significativo dessas ações no interior da administração pública. No entanto, na contramão do imobilismo, recentemente, verifica-se incremento na adoção de sistema de reserva de vagas com critérios raciais no serviço público de alguns estados e municípios do país, sinalizando, tal como ocorreu com as universidades, movimento autônomo e crescente neste campo das ações afirmativas.

Importa salientar que a difusão dessas iniciativas, bem como sua manutenção – muitas normas se encontram em questionamento judicial –, está indiretamente condicionada ao entendimento de que o Supremo Tribunal Federal (STF) venha a exarar acerca da constitucionalidade das cotas para acesso ao ensino superior. Em última instância, este tão esperado julgamento vai consolidar posição sobre a legitimidade das ações afirmativas para negros, especialmente, do sistema de reserva de vagas, no ordenamento jurídico nacional.

Enquanto aguardam julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186,[54] os defensores do sistema de cotas receberam mais um apoio importante: o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) declarou concordância com o sistema de cotas para ingresso no ensino superior e aprovou, por unanimidade, pedido de ingresso da ordem, na condição de *amicus curiae,* na ADPF nº 186 (OAB..., 2011).[55]

3.1.1 Ações afirmativas no mundo do trabalho

Trabalhos realizados por Ipea, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (Laeser) e OIT fazem parte da farta literatura que aponta desigualdades de condições da população negra em vários campos da vida social. No mundo do trabalho, verificam-se desigualdades raciais nos principais indicadores, como ilustra a tabela 2. A população negra, considerando-se a desigualdade de gênero, apresenta mais elevadas taxas de desocupação. A desigualdade também fica mais evidente na análise dos rendimentos do trabalho, em que, tomando-se a posição mais privilegiada – do homem branco –, os demais grupos, quer por reflexos de discriminações de gênero e raça, quer por interferência de variáveis como localização ou setor de atividade, percebem rendimentos sempre inferiores, ainda que disponham do mesmo nível de escolaridade.

54. ADPF nº 186, ajuizada pelo partido Democratas (DEM), teve como objetivo questionar a constitucionalidade do sistema de cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB), que prevê a reserva, durante dez anos, de 20% das vagas desta instituição para os estudantes negros. Para mais informações sobre a ADPF, o processo legal e a audiência sobre o tema convocada pelo STF e realizada em março de 2010, consultar Ipea (2011b).

55. "(...) sugiro que este Conselho Federal emita opinião no sentido da constitucionalidade das cotas raciais para acesso aos cursos superiores de universidades públicas brasileiras, como política afirmativa temporária, garantida a autonomia universitária. Em relação à ADPF nº 186, sugiro que este Conselho ingresso no feito como *amicus curiae* e defenda a improcedência da ação" (Queiroz, 2011, p. 11).

TABELA 2
Participação e rendimentos no mercado de trabalho, por cor ou raça e sexo
(Em %)

Variáveis	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	**Total**
Participação na população economicamente ativa[1]	26,6	29,0	22,2	21,6	**100,0**
Taxa de desocupação	5,4	6,7	9,3	12,6	**8,3**
Razão de renda[2]	100,0	80,0	54,6	45,1	**71,0**
Ensino fundamental incompleto	100,0	80,4	44,7	41,2	**68,0**
Ensino fundamental completo	100,0	78,2	53,3	45,2	**74,8**
Ensino médio incompleto	100,0	81,7	55,3	50,0	**75,1**
Ensino médio completo	100,0	77,4	56,8	45,8	**73,5**
Ensino superior incompleto	100,0	80,9	60,0	48,5	**71,2**
Ensino superior completo	100,0	78,6	55,1	42,9	**68,5**

Fonte: IBGE (2009a).
Elaboração: Ipea.
Notas: [1] População acima de 15 anos.
[2] Razão de rendimentos do trabalho com base na remuneração média dos homens brancos.

Assim, no que se refere ao enfrentamento da desigualdade racial, usualmente se apontam dois caminhos complementares. O primeiro é o enfrentamento do racismo e dos mecanismos diretos e indiretos de discriminação racial, que acabam por restringir oportunidades de ingresso e ascensão da população negra em postos de trabalho. O segundo refere-se à correção das desigualdades raciais, por meio de ações afirmativas.[56]

Segundo Tomei (2005),[57] ações afirmativas no mundo do trabalho podem ser medidas de *mobilização ou justiça afirmativa* ou medidas de *preferência afirmativa*. A primeira categoria corresponde a ações destinadas a estimular a participação de candidatos dos grupos-alvo em processos seletivos, a apoiar sua formação para competição em *igualdade de oportunidades,* ou, ainda, a garantir que não haja discriminação nos processos de contração. O segundo grupo de medidas refere-se a "iniciativas que oferecem ou recusam o acesso a certos bens ou serviços com base na raça, gênero ou deficiência" (TOMEI, 2005, p. 12).

56.Tratados internacionais defendem a necessidade de adoção de medidas especiais, a exemplo da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, ou da Convenção nº 111 da OIT, relativa à discriminação com respeito ao emprego e à ocupação. "Medidas especiais tomadas com o objetivo precípuo de assegurar, de forma conveniente, o progresso de certos grupos sociais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem de proteção para poderem gozar e exercitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais em igualdade de condições, não serão consideradas medidas de discriminação racial, desde que não conduzam à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido atingidos os seus objetivos" – Artigo 1º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.
57. Conforme análise elaborada pelo relator especial da ONU, em 2002 (Tomei, 2005, p. 11) – *affirmative fairness* e *affirmative preference*.

Ainda com base nesse referencial, poderiam ser considerados cinco tipos de ação afirmativa no mercado de trabalho: medidas de divulgação e recrutamento; metas de contratação e promoção; metas para as políticas públicas de aquisição; ações de empoderamento econômico; e política de reserva de vagas.[58] Nessa direção, pode-se vislumbrar um *continuum* em que os primeiros tipos estão mais próximos do conceito de medidas de justiça afirmativa e os últimos, da concepção de medidas de preferência afirmativa.

As medidas que mais se aproximam da perspectiva de preferência afirmativa não raro recebem questionamentos relacionados a uma suposta contradição com o mérito, especialmente quando envolvem espaços prestigiados, como o ensino superior ou as funções públicas. Nesse sentido, reflexões acerca dos mecanismos de reprodução social das desigualdades trazem elementos importantes para esse debate.

Helal, Fernandes e Neves (2011) discutem o processo de estratificação social e o ingresso no serviço público brasileiro. Para tanto, apresentam as diferentes abordagens de análise da estratificação social. De um lado, na abordagem weberiana e funcionalista, a burocracia levaria à modernização, uma vez que a impessoalidade e a explicitação das regras conduziriam à superação dos atributos inatos e herdados em prol dos atributos decorrentes do esforço pessoal – o mérito. Assim, em uma sociedade meritocrática, haveria igualdade de oportunidades, e a educação formal colocaria todos em situação semelhante.

No caso da questão racial, essa visão vai ao encontro da segunda onda teórica de tradição sociológica acerca das desigualdades raciais, delineada por Osório (2008), na qual, em linhas gerais, se advogava que a modernização, com a sociedade industrial e a ampliação do acesso à educação, iria eliminar o racismo e, em consequência, as diferenças raciais.[59]

---

58. Tomei (2005) lista apenas os três primeiros tipos, embora também discorra sobre estratégias de empoderamento econômico: *i*) medidas de divulgação e recrutamento visam atrair, manter no emprego e promover candidatos qualificados dos grupos-alvo; *ii*) metas de contratação e promoção estão relacionadas com o estabelecimento de cenários desejados para contração e desenvolvimento de pessoal, considerando-se a inclusão e a carreira dos grupos-alvo; *iii*) metas para as políticas públicas de aquisição são medidas afirmativas que procuram vincular o estabelecimento de porcentagens para inclusão de grupos-alvo em organizações que disponham de contratos com o poder público; *iv*) medidas de empoderamento econômico visam direcionar políticas, especialmente programas públicos para atender a grupos específicos; e *v*) os programas de reserva de vagas estabelecem cotas para ingresso de membros do grupo-alvo, em geral, que apresentem condições mínimas preestabelecidas de qualificação.

59. A essa abordagem se contrapõe o que é considerado como a terceira onda. Seus principais expoentes desenvolvem a teoria das desvantagens cumulativas, segundo a qual a população negra acumula desvantagens desde a infância, com maior probabilidade de nascerem em famílias pobres. O sistema educacional, ao invés de neutralizar as diferenças de origem, intensifica-as. Em consequência, esta população tem acesso mais precário ao mundo do trabalho e, na velhice, tem menos usufruto de mecanismos de proteção social vinculados à trajetória laboral (Osório, 2008), restando-lhes, quando possível, a assistência social e seus pisos básicos.

Por sua vez, as abordagens não meritocráticas sinalizam o papel dos atributos de origem e das características inatas – como cor ou raça – na reprodução das desigualdades, mesmo com a expansão de oportunidades educacionais. Com efeito, Helal, Fernandes e Neves (2011, p. 166) salientam que, para os estudos alinhados à perspectiva da reprodução social, a expansão da educação é o canal principal por onde o desenvolvimento capitalista perpetua o antagonismo de classe, através da seleção e do treinamento de indivíduos para representar papéis ocupacionais que meramente refletem as posições sociais de suas famílias.

Inegavelmente, atributos familiares e de origem, aliados às redes de relações interpessoais, desempenham papel fundamental no ingresso no mercado de trabalho e na realização do investimento educacional para os grupos privilegiados.

Por conseguinte, alinhada com essa perspectiva, a proposta de ações afirmativas para ingresso no serviço público ou no ensino superior acaba por questionar a concepção de mérito, como condição para alcance da igualdade material. Nesta direção, cabe citar o relatório do ministro Felix Fischer, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 26.089, que trata, entre outros pontos, da legalidade da reserva de vagas em concurso público:

> Duas noções do princípio da igualdade têm sido recorrentes nos textos constitucionais: a de igualdade formal e a de igualdade material. A primeira é a necessidade de proibir ao Estado o tratamento discriminatório, ou seja, de proibir todos os atos administrativos, judiciais ou expedientes normativos do Poder Público que visem à privação do gozo das liberdades públicas fundamentais do indivíduo com base em critérios arbitrários. Na segunda acepção, sustenta-se que, além de não discriminar arbitrariamente, deve o Estado promover a igualdade material de oportunidades por meio de políticas públicas e leis que atentem para as especificidades dos grupos menos favorecidos, compensando, desse modo, as eventuais desigualdades de fato decorrentes do processo histórico e da sedimentação cultural.
>
> A Carta Magna é repleta de dispositivos que não só possibilitam a adoção de ações afirmativas por parte do Estado e de particulares, mas que de fato criam verdadeiros mandamentos de sua implementação sob pena de inconstitucionalidade por omissão (art. 3º, III, art. 5º, I, art. 7º, XX, art. 37, VIII, art. 170, VII, IX, todos da Constituição Federal). Foi então que veio a ideia de se trabalhar para promoção social desse grupo, estabelecendo-se o regime de cotas, seja no serviço público, seja nas universidades. E é certo que, bem examinada a questão, vê-se claramente que inexiste qualquer lesão jurídica *in casu.*

3.1.2 Composição racial dos ocupados no setor público brasileiro

O setor público no Brasil era responsável direto, em 2009, por 11,8% do total de ocupados no país. A ocupação no setor público é composta por funcionários públicos estatutários, militares e empregados (em atividades não agrícolas, com e sem carteira assinada, exceto os trabalhadores domésticos). Assim, entende-se, neste estudo, a ocupação no setor público como as atividades exercidas na administração pública direta ou indireta, por meio de diferentes modalidades de vínculos trabalhistas: funcionário público estatutário; militar; e empregado – dentro desta última categoria, estão os empregados públicos,[60] os servidores em cargo de comissão e os servidores temporários.[61]

A tabela 3 oferece um panorama do perfil racial dos ocupados no setor público.

TABELA 3
Distribuição dos ocupados no serviço público por cor ou raça e sexo, segundo posição na ocupação e na área do emprego (2009)

Ocupação	Cor/raça e sexo									
	Homens brancos		Homens negros		Mulheres brancas		Mulheres negras		**Total**	
População ocupada	**27,4**	**100,0**	**29,4**	**100,0**	**22,0**	**100,0**	**20,5**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Ocupados no setor público	22,1	9,6	20,6	8,3	31,8	17,2	24,7	14,2	100,0	11,8
Funcionários públicos e militares	22,3	6,0	20,3	5,1	32,6	10,9	23,9	8,5	100,0	7,3
Empregados do setor público	21,9	3,6	21,0	3,2	30,6	6,3	25,9	5,7	100,0	4,5
Ocupados no setor público	**22,1**	**100,0**	**20,6**	**100,0**	**31,8**	**100,0**	**24,7**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Setor público federal	36,9	25,0	26,2	19,1	24,0	11,3	11,9	7,2	100,0	15,0
Setor público estadual	22,8	35,5	20,6	34,6	33,9	36,8	21,7	30,4	100,0	34,5
Setor público municipal	17,3	39,4	18,9	46,3	32,8	51,9	30,5	62,4	100,0	50,5

Fonte: IBGE (2009a).
Elaboração: Ipea.
Obs.: 1. A população negra é composta por pretos e pardos.
2. Os dados referem-se aos empregados em empreendimento de atividade não agrícola e aos empregados permanentes nos serviços auxiliares da atividade agrícola (exceto empregados domésticos).

60. A investidura como empregado público depende, assim como para os estatutários em relação ao cargo, de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme o Artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (Brasil, 1988).
61. É apenas questionado aos respondentes da PNAD se o emprego (trabalho principal) era exercido no setor público ou privado. Dessa forma, podem estar incluídos no setor público empregados terceirizados, além daqueles diretamente ligados à administração pública.

Segundo dados da PNAD 2009, a maioria dos ocupados no setor público (61,8%) mantém vínculo como funcionário público estatutário e militar.[62]

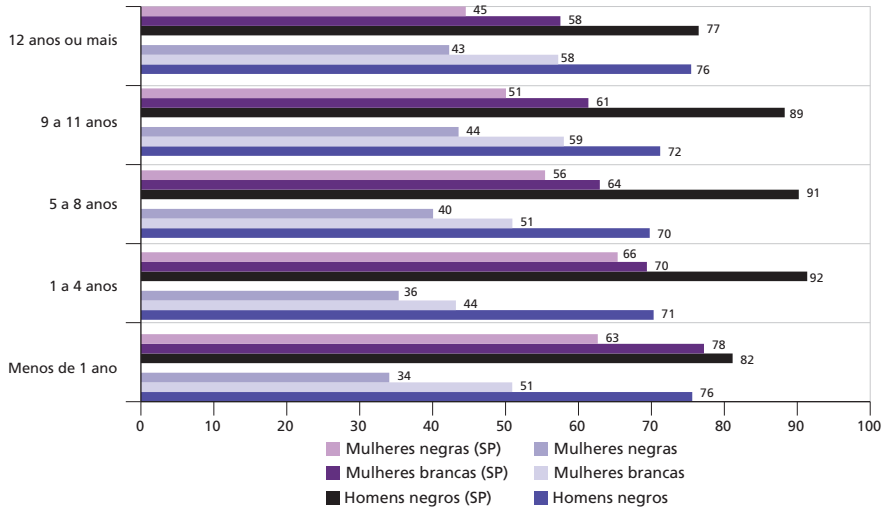
As mulheres apresentam maior participação no setor público, com destaque para a participação de mulheres brancas, 45% superior à participação deste grupo entre os ocupados. No entanto, a situação se inverte quando se analisa a participação por área da ocupação. No setor público federal, que oferece posições, em média, mais bem remuneradas, a participação dos homens é sobrerrepresentada. As mulheres negras, grupo com menor participação no serviço público federal, representam apenas 12% dos trabalhadores nesta esfera, o equivalente a metade de sua participação no serviço público de forma geral.

Em relação aos rendimentos, o setor público, apesar de exibir nível de desigualdade um pouco menor, reproduz a hierarquia constatada na análise agregada das ocupações. Nela, os homens brancos situam-se no topo, seguidos pelos homens negros, pelas mulheres brancas e pelas mulheres negras, nesta ordem. Neste campo, como é percebido em outros indicadores de mercado de trabalho, a desigualdade de gênero é responsável pela maior parte da diferença verificada, para o mesmo nível de escolaridade, embora a diferenciação racial se mostre presente de forma acentuada (gráfico 4).

As mulheres negras, por sua vez, vivenciam condição agravada pela interseccionalidade dos efeitos das discriminações de gênero e raça. Entre os profissionais com acesso ao ensino superior (12 anos de estudo),[63] as mulheres negras ganham, em média, menos da metade de um profissional branco. Esta desigualdade encontra explicação não apenas nas discriminações de gênero e raça, mas também na forma de inserção na ocupação. Como discutido anteriormente, as mulheres, especialmente as mulheres negras, estão sub-representadas na área de emprego e nas atividades com melhor média de remuneração e nos cargos de direção ou maior prestígio.

62. "A categoria dos militares e funcionários públicos estatutários foi constituída pelos militares do Exército, Marinha de Guerra e Aeronáutica, inclusive pelas pessoas que estavam prestando o serviço militar obrigatório, e pelos empregados regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos (federais, estaduais, municipais ou de autarquias)" (IBGE, 2009c, p. 14).
63. O que equivale à escolaridade "a partir da primeira série concluída com aprovação de curso superior de graduação" (IBGE, 2009c).

GRÁFICO 4
Rendimento médio mensal no trabalho principal frente à renda de um trabalhador branco por sexo e cor ou raça, segundo categorias de ocupação e anos de estudo (2009)
(Em %)



Fonte: IBGE (2009a).
Elaboração: Ipea.
Obs.: 1. A população negra é composta por pretos e pardos.
2. A parcela da população que não informou anos de estudo não foi considerada no cálculo.
3. A razão de rendimento tem como base o rendimento médio do homem branco.
4. Dados referentes à população de 16 anos ou mais de idade.
5. SP corresponde aos ocupados no setor público.

3.1.3 Ações afirmativas no serviço público

Iniciativas de ações afirmativas no serviço público estiveram presentes no governo federal no início da década de 2000, em geral de forma pontual e descontinuada.[64] Entre as principais ações adotadas no marco do Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA),[65] pode-se elencar o sistema de reserva de vagas

64. De forma geral, em âmbito governamental, ações afirmativas e políticas de promoção da igualdade racial foram desenvolvidas, especialmente após a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, em 1995. Como resposta do governo a este movimento, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, instituído no MJ, cuja finalidade era desenvolver políticas para a valorização da população negra. Outro marco para o desenvolvimento de ações afirmativas no país foi a Conferência de Durban, em 2001, que, além de mobilizar parte da sociedade brasileira para a questão racial, trouxe como resultados concretos as diretrizes apresentadas na Declaração e no Plano de Ação e o comprometimento formal do país com o tema.

65. O PNAA foi instituído pelo Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. No entanto, o decreto nunca foi nem regulamentado nem revogado. Cabe ressaltar que as metas previstas se restringiam aos cargos em comissão e prestadores de serviço. Em pesquisa junto a órgãos da administração pública federal, Osório (2006) constatou que nove entre os 23 ministérios pesquisados não sabiam do que se tratava o PNAA. Mesmo entre alguns que afirmaram conhecê-lo, ficou patente o desconhecimento. Em apenas dois ministérios, seus representantes confirmaram conhecer o decreto, apesar de não aplicá-lo. Ao fim, o decreto permanece em vigor, sem que nunca tenha sido aplicado.

para ingresso no serviço público e para prestadores de serviço em alguns órgãos (Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);[66] MJ;[67] Ministério da Cultura (Minc);[68] e no Supremo Tribunal Federal[69]) e o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsa Prêmio de Vocação para Diplomacia, no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Entre estas, apenas a ação a cargo do Itamaraty prosperou, enquanto algumas delas nem mesmo se concretizaram na prática (OSÓRIO, 2006).

O Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia constituía-se, inicialmente, na concessão de bolsas de estudos para candidatos afrodescendentes selecionados por meio de provas e entrevistas. O objetivo era proporcionar a estes candidatos meios para que pudessem custear a preparação para o concurso de admissão na carreira diplomática. Poderia, então, ser caracterizado como uma medida de divulgação e recrutamento, conforme anteriormente descrito.

Instituído em 2002, conta com a parceria de diversas instituições, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); a Secretaria de Direitos Humanos (SDH); a SEPPIR; e a Fundação Cultural Palmares, que dividem entre si as atribuições de seleção dos candidatos e financiamento do programa (BRASIL e CNPq, 2010).

Até 2011, o programa havia beneficiado 231 candidatos, tendo com o resultado direto a aprovação de 17 bolsistas (BRASIL, 2011g). Como resultado indireto, além do conteúdo simbólico afirmativo, ao estimular a inclusão de negros em uma das carreiras mais tradicionais do serviço público, pode-se inferir a importância que um programa desta natureza proporciona na trajetória profissional dos participantes, mesmo daqueles que não ingressaram na carreira diplomática.[70] Em 2010, o Ministério das Relações Exteriores inovou ao incluir,

66. Estabelecia cotas para negros e negras em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, e na contratação por empresa prestadora de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica – Portaria nº 202, de 4/9/2001. Outras portarias relacionadas: Portaria nº 222, de 28/9/2001 – institui a vertente de raça/etnia no programa de ação afirmativa no âmbito do MDA e do Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) e determina suas funções; Portaria nº 224, de 28/9/2001 – altera o regimento interno do Incra, incluindo o programa de ações afirmativas; Portaria nº 25, de 21/2/2002 – determina que as empresas, os parceiros contratados e os prestadores de serviços ao MDA ou ao Incra comprovem desenvolvimento de ações afirmativas em seus quadros, e que as empresas licitantes apresentem propostas para este tipo de ação.

67. Instituiu cotas para afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e nas contratações de empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores, conforme a Portaria nº 1.156, de 20/12/2001.

68. Estabeleceu cotas para afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência na ocupação de cargos de DAS e nas contratações de fornecedores, empresas prestadoras de serviços, técnicos e consultores, conforme a Portaria nº 484, de 22/8/2002.

69. Iniciou-se em dezembro de 2001 processo licitatório para contratação de prestadores de serviços com previsão de reserva de vagas de 20% para negros (Silveira, 2009).

70. O programa oferece uma bolsa anual de R$ 25 mil para custear estudos e materiais de preparação para o concurso de admissão na carreira diplomática.

no concurso público para a diplomacia, reserva de vagas para candidatos negros na primeira das quatro fases da seleção[71] (BRASIL, 2011b).

Além dessas medidas, convém citar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, lançado em 2005, em que se instam as organizações participantes a realizar diagnósticos e determinar metas e plano de ação para eliminação da desigualdade de gênero e raça em seus quadros.[72] Conquanto não seja restrito para órgãos públicos, conta com grande aderência deste setor. Atualmente, o programa computa 95 adesões (BRASIL, [s.d.]c).

No entanto, conforme relatado, salvo algumas exceções, a ausência de ações estruturantes, o alcance limitado e o retrocesso marcaram os passos iniciais das ações afirmativas para negros no serviço público brasileiro.

3.1.4 Reserva de vagas para negros no serviço público

Os primeiros beneficiários de reserva de vagas para ingresso no serviço público foram as pessoas com deficiência. Além da previsão constitucional,[73] as Leis nº 7.853/1989 e nº 8.112/1990 regulamentaram este direito.[74]

Propostas de reserva de vagas para a população negra estavam presentes no primeiro PL do Estatuto da Igualdade Racial. Apresentado em 2000, o PL nº 3.198/2000 propunha a implementação de cotas raciais em vários campos: cota mínima de 20% de vagas nos concursos públicos em nível federal, estadual e municipal; nas empresas com mais de 20 empregados; nas universidades; além de reserva de vagas de 30% para candidaturas a cargos eletivos (IPEA, 2011b).

Ao longo da tramitação desse PL e de seus sucedâneos, e durante o embate político que circundou o tema, essas indicações perderam força, até serem suprimidas todas as referências a cotas. É mantida apenas referência à implementação de ações afirmativas em áreas como saúde, educação e trabalho, com alusão explícita ao ingresso no serviço público.[75]

---

71. Conforme a Portaria do MRE nº 762, de 28 de dezembro de 2010. No entanto, a reserva de vagas incide apenas na primeira das quatro fases do concurso. Antes da instituição da reserva, eram selecionados apenas 300 candidatos para disputar as etapas seguintes. Com a nova configuração do certame, após a primeira fase, selecionam-se os 300 primeiros colocados da lista geral, mais os 30 primeiros colocados afrodescendentes e os 20 primeiros colocados que se declaram portadores de deficiência. A identificação racial ocorre por meio de autodeclaração (Cespe, 2011).

72. O programa incorporou ao título a palavra *raça* apenas na quarta edição (2011-2012), embora já houvesse referência ao tema em edições anteriores. Para mais informações sobre o programa, acesse: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/pro-equidade>.

73. Conforme o inciso VIII do Artigo 37 da CF/88 (Brasil, 1988). Posteriormente, o Decreto nº 3.298/1999 regulamenta a Lei nº 7.853/1989 e estipula a porcentagem mínima de 5% das vagas para pessoas com deficiência, excetuando cargos em comissão ou função de confiança.

74. A Lei nº 7.853/1989 dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência; a Lei nº 8.112/1990 é o Estatuto do Servidor Público.

75. Para mais informações sobre a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, consultar Ipea (2011b).

Concomitantemente, verifica-se a difusão de sistema de reserva de vagas para negros para ingresso no serviço público em estados e municípios na última década. Tal como a adoção de ações afirmativas nas universidades, é de forma descentralizada e autônoma que estados e municípios brasileiros têm implementado sistemas de reserva de vagas para negros em concurso públicos e processos seletivos desde 2002.

O quadro 2 apresenta síntese de levantamento que permitiu a identificação de quatro estados e 33 municípios que adotaram sistema de reserva de vagas para negros em concurso público. Em alguns casos, a reserva de vagas não está mais em vigor. O Paraná é o estado pioneiro no tema, com lei criada em 2003; o Mato Grosso do Sul publicou lei similar em 2008. Recentemente, os governos dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul adotaram sistema de cotas para negros.

Não se verifica nenhuma ação do tipo na região Norte e, apenas em 2011, foi aprovada política de cotas no serviço público em Salvador, passando a ser a única representante da região Nordeste a estabelecer iniciativas dessa natureza. É exatamente nas regiões em que há maior participação da população negra – Norte e Nordeste –[76] que a adoção das cotas no serviço público não se difundiu.

As políticas de cotas em concursos públicos distribuem-se da seguinte forma:

- por estados: Rio Grande do Sul; Rio de Janeiro; Paraná; e Mato Grosso do Sul;
- por municípios: Rio Grande do Sul (9); São Paulo (9); Minas Gerais (6); Rio de Janeiro (3); Paraná (3); Espírito Santo (1); Santa Catarina (1); e Bahia (1);
- por ano de criação (publicação da primeira norma) (estados/municípios): 2011 (4); 2009 (1); 2008 (2); 2007 (1); 2006 (1); 2005 (5); 2004 (9); 2003 (8); e 2002 (6); e
- pela porcentagem das cotas (estados/municípios): 44% (1); 30% (3); 25% (1); 20% (17); 16% (1); 15% (1); 12% (4); e 10% (9).

Em geral, é prevista reserva de vagas em concursos públicos para cargos de carreira. Algumas normativas ordenam a aplicação da reserva também para cargos em comissão, contratações temporárias e prestadores de serviço.

Para classificação racial, o critério adotado pela maioria das iniciativas é a autodeclaração exclusiva. De forma residual, alguns sistemas estipulam a apresentação de documentos oficiais, como registro de nascimento com indicação da

76. Com, respectivamente, 75,87% e 70,83% de negros na população total.

cor/raça do candidato ou parente, ou ainda estabelecem comissões de verificação para avaliar a veracidade da propositura. O caso mais inusitado foi da prefeitura de Guaxupé (MG), que estabeleceu a realização de exames para dirimir dúvidas sobre a autodeclaração.[77]

O Estatuto da Igualdade Racial, aprovado em 2010, é evocado por normativos mais recentes como os decretos que estabelecem o sistema de reservas de vagas em Nova Iguaçu e no estado do Rio de Janeiro. Outras iniciativas estão em gestação. Conforme Porfírio (2011), nos municípios de Curitiba e Londrina, por exemplo, há projetos de lei em tramitação sobre o tema. Por sua vez, a Procuradoria Geral da República passou a estabelecer cota mínima de 10% para "minorias étnico-raciais" em seu programa de estágio (BRASIL, 2011c).

Vários programas de cotas raciais foram ou estão sendo questionados judicialmente. O Tribunal de Justiça (TJ) do Rio Grande do Sul tem considerado inconstitucionais leis que tratam de reserva de vagas criadas pelo Legislativo.[78] Nesses casos, a avaliação é que as normas têm vício de iniciativa. Isto se dá porque, no âmbito do estado, dispor sobre os servidores públicos e o provimento de cargos é de iniciativa privativa do governador; no âmbito municipal, por simetria, a iniciativa seria do prefeito.[79]

Em Vitória, o TJ decidiu pela inconstitucionalidade da lei. O TJ de Santa Catarina julgou inconstitucional a lei de Criciúma, por considerá-la atentatória à igualdade. Se no Espírito Santo foi o Ministério Público que ingressou com ação direta de inconstitucionalidade contra a legislação sobre cotas na capital, no Paraná tanto o Tribunal de Justiça como o Ministério Público adotaram o critério racial em seus próprios processos seletivos.

---

77. A referida prefeitura apresentou no Edital de Abertura Concurso Público nº 002/2007 a seguinte regra: "5. Havendo ato normativo ou orientação do *Conselho Regional de Medicina* ou órgão afim, que venha a dar classificação ao termo 'afrodescendente', a administração pública poderá adotar tal orientação com a finalidade de classificar com precisão aqueles que podem ser enquadrados nesta categoria. 6. Havendo dúvida quanto à autoclassificação do candidato aprovado no presente concurso público, que tenha concorrido na condição de afrodescendente, será exigido atestado médico suportado *por exame genético compatível*, que comprove a descendência étnica do candidato" (Guaxupé, 2007, grifo nosso).

78. A exemplo das normas de Cachoeira do Sul e Arroio Grande.

79. Portanto, a lei municipal que dispõe sobre a reserva de vagas para afrodescendentes em concurso público é inconstitucional porque contém vício de iniciativa. "De acordo com a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, compete, privativamente, ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de dispor sobre servidores públicos do estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma e transferência de militares para a inatividade, bem como sobre a organização e funcionamento da administração estadual. Deste modo, em atenção ao princípio da simetria, impunha-se que a legislação municipal observasse as normas contidas na Constituição do estado, padecendo a lei, maculada pelo vício de iniciativa, de inconstitucionalidade" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70029963311).

Essa diferença de atuação dos órgãos nos estados explicita a ausência de jurisprudência formada sobre o tema, a despeito de posição exarada pelo STJ.[80] O posicionamento sobre a temática, no entanto, deve adquirir padrão mais consolidado com o julgamento da ADPF nº 186, que apreciará a constitucionalidade do sistema de cotas da Universidade de Brasília (UnB).

Ademais, há que se analisar o funcionamento dos sistemas de reserva de vagas nas respectivas administrações públicas e os mecanismos de gestão, acompanhamento e controle social. Em análise sobre o sistema de cotas no governo do Paraná, Souza (2009) avalia que a lei estadual carece de divulgação e não é conhecida nem no movimento negro local. Ademais, a fixação da porcentagem de 10% das vagas, abaixo da representação dos negros no estado, se, por um lado, não provocou reações contrárias, por outro, contribuiu para o *consenso de invisibilidade* do negro no estado, além de não atender a contento a população negra.

Analisando-se apenas as iniciativas estaduais, constata-se que a porcentagem destinada ao sistema de cotas para ingresso no serviço público tem sido inferior à participação da população negra nas localidades. Mesmo se for utilizado como parâmetro o Censo de 2000, quando a participação da população negra era ligeiramente inferior ao atestado ao longo da última década, a porcentagem destinada às cotas raciais continua sub-representada. Os estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul, que apresentavam, respectivamente, 21% e 41% de participação da população negra, destinam apenas 10% das vagas dos concursos públicos para cotas raciais. No Rio de Janeiro, onde a participação da população negra correspondia a 44% da população total em 2000, a porcentagem de cotas está definida em 20%.[81]

Cabe destacar que, no caso do Paraná, a porcentagem destinada às cotas nos concursos públicos é até mesmo inferior à reserva de vagas para negros estabelecida em instituições públicas de ensino superior do estado.[82]

Em que pesem essas discrepâncias, em certames concorridos, em que as condições de origem e os meios diferenciados de preparação têm mais influência, o estabelecimento de cotas, mesmo com estas ressalvas, tende a minimizar os efeitos dos diferentes pontos de partida e promover um serviço público mais plural, em seus vários níveis. Nesta direção, fazendo um exercício apenas relacionando a participação da população negra com nível superior completo, verifica-se que a presença dos negros neste segmento estaria condizente com as porcentagens des-

80. "A Lei Estadual que prevê a reserva de vagas para afrodescendentes em concurso público está de acordo com a ordem constitucional vigente" – decisão proferida nos autos do Processo nº 2008/0003014-1 do STJ, referente ao RMS nº 26.089, oriundo do estado do Paraná.

81. Conforme o Censo 2010, essas porcentagens são, respectivamente, 28,26% no Paraná, 48,5% no Mato Grosso do Sul e 51,70% no Rio de Janeiro.

82. A porcentagem das cotas destinadas à população negra é de 20% na Universidade Federal do Paraná e na Universidade Estadual de Londrina (GEMAA, [s.d.]).

tinadas às cotas no Rio de Janeiro e no Paraná, estados em que os negros com ensino superior completo correspondiam a 20,6% e 10,4% da população economicamente ativa que havia concluído esta etapa educacional.[83]

Por sua vez, verifica-se que as maiores porcentagens destinadas às cotas raciais estão nos sistemas de reserva de vagas municipais.

Todavia, com vistas ao aprimoramento do processo, é fundamental que as administrações conheçam detalhadamente o perfil de seu pessoal. Ou seja, é preciso identificar as lacunas de participação de servidores negros nas várias áreas e níveis; para isso, além do monitoramento constante, é essencial que os sistemas de pessoal contenham dados sobre cor e raça de forma atualizada e abrangente. Avaliações aprofundadas sobre a adoção destes sistemas de cotas contribuirão para seu aperfeiçoamento e sua difusão e o fortalecimento dos mecanismos de ação afirmativa no país.

Ademais, considerando-se o caráter temporário das ações afirmativas, é fundamental contar com mecanismos de avaliação que permitam analisar a eficácia da medida e promover ajustes. Nesse sentido, convém destacar as normas do estado do Rio de Janeiro e da prefeitura de Nova Iguaçu, que contêm previsão de prazo para a reserva de vagas (dez anos) e determinação para elaboração de relatórios de avaliação bianuais.

QUADRO 2
Reserva de vagas com critério racial em concursos públicos

	Estado	Reserva de vagas	Legislação
1	Paraná	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos estaduais	Lei nº 14.274/2003 e Lei nº 16.024/2008
2	Mato Grosso do Sul	Reserva de 10% das vagas para negros e de 3% para indígenas nos concursos estaduais	Lei nº 3.594/2008 (alterada pela Lei nº 3.939/2010) e Decreto nº 13.141/2011
3	Rio de Janeiro	Reserva de 20% das vagas para negros e indígenas nos concursos públicos do Poder Executivo e das entidades da administração indireta estadual	Decreto nº 43.007/2011 e Lei nº 6.067/2011
	Município	Reserva de vagas	Legislação
1	Nova Iguaçu (RJ)	Reserva de 20% das vagas para negros e indígenas nos concursos públicos.	Decreto nº 9.064/2011
2	Resende (RJ)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 4.095/2004
3	Rio de Janeiro (RJ)	Reserva de 10% das vagas para mulheres negras e de 10% para os homens negros nos concursos públicos, nos estágios e nas peças publicitárias municipais	Lei nº 4.978/2008
4	Vitória (ES)	Reserva de 30% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 6.225/2004 e Decreto nº 13.249/2007
5	Bebedouro (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais. O município também reserva vagas para ingresso e obtenção de bolsas em instituição educacional de nível superior	Lei nº 3.250/2003

(Continua)

83. População economicamente ativa com 16 anos ou mais (IBGE, 2009a). No Mato Grosso do Sul, a população negra com nível superior completo totalizava 28,3% da população economicamente ativa que havia alcançado esta etapa educacional.

(Continuação)

	Município	Reserva de vagas	Legislação
6	Cubatão (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 2.782/2002 e Decreto nº 8.356/2002
7	Itatiba (SP)	Reserva de 25% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 3.798/2005
8	Ituverava (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 3.544/2003
9	Jaboticabal (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 3.134/2003
10	Jundiaí (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 5.745/2002 (alterada pelas Leis nº 5.979/2002, nº 6.750/2006 e nº 7.209/2008) e Decreto nº 18.667/2002
11	Matão (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 3.576/2004
12	Piracicaba (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 5.202/2002 (revogada); Lei nº 6.246/2008
13	Betim (MG)	Reserva de 15% das vagas para negros nos concursos municipais	Leis nº 4.119/2005, nº 4.310/2009 e nº 4.925/2009
14	Campos Altos (MG)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 236/2006
15	Contagem (MG)	Reserva de 12% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 3.829/2004
16	Guaxupé (MG)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração	Lei nº 1.585/2003
17	Criciúma (SC)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei Complementar nº 32/2004
18	Arroio Grande (RS)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 2.239/2005
19	Bagé (RS)	Reserva de 20% das vagas para os concursos públicos municipais	Lei nº 3.938/2002 e Decreto nº 17/2007
20	Cachoeira do Sul (RS)	Reserva de 30% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 3.550/2004
21	Caxias do Sul (RS)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 6.377/2005 e Decreto n nº 13.146/2007
22	Montenegro (RS)	Reserva de 12% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 4.016/2004
23	Pelotas (RS)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais.	Lei nº 4.989/2003
24	Porto Alegre (RS)	Reserva de 12% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei Complementar nº 494/2003 e Decreto nº 14.288/2003
25	São Leopoldo (RS)	Reserva de 12% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 5.784/2005 e Decreto nº 4.415/2005
26	Viamão (RS)	Reserva de 44% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 3.210/2004
27	Araucária (PR)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 2.070/2009 e Decreto nº 23.523/2010
28	Colombo (PR)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei nº 1.005/2007
29	Salvador (BA)	Reserva de 30% das vagas para negros nos concursos municipais	Lei Complementar nº 54/2011

Elaboração: Ipea.

3.2 Política de promoção da igualdade racial e execução orçamentária da SEPPIR

No governo federal, políticas de promoção da igualdade racial, dados sua criação recente, o caráter inovador da temática e a complexidade da atuação multissetorial, podem ser consideradas como um campo em construção e em processo de institucionalização. Um dos desafios relacionados ao seu caráter transversal está na coordenação das informações e das atividades, como será discutido na seção 4.

Embora a promoção da igualdade racial seja um mandato de todo o governo,[84] constata-se carência de ações com este propósito em parte das pastas setoriais ou ausência de instrumental de gestão e acompanhamento que permita mapear com regularidade e precisão as iniciativas em curso (SILVA *et al.*, 2011).

Por essa razão, ao se avaliar o orçamento federal para a temática, não raro se restringe a análise às ações a cargo da SEPPIR. A exceção é feita ao Programa Brasil Quilombola, que incorpora ações orçamentárias de diferentes pastas em um único programa. Ainda assim, muitas ações desenvolvidas para a promoção das comunidades remanescentes de quilombos não são captadas por este programa orçamentário, uma vez que se encontram apenas agrupadas na Agenda Social Quilombola,[85] sem o respectivo rebatimento orçamentário de forma concentrada.

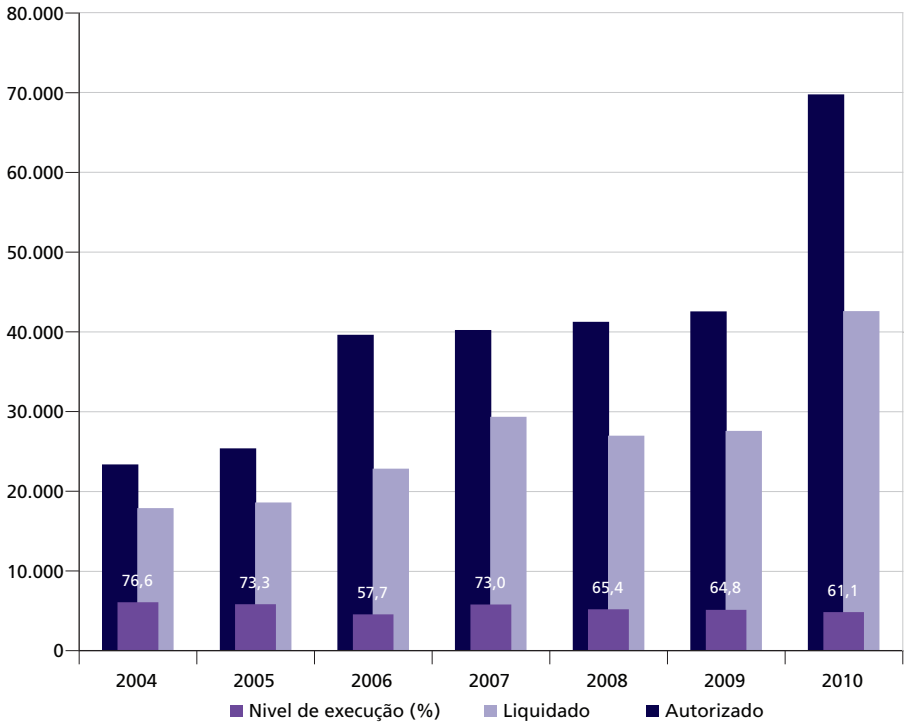
O gráfico 5 retrata a execução orçamentária da SEPPIR de 2004 a 2010. Os níveis de execução orçamentária apresentam-se inferiores àqueles verificados em outras pastas de mesmo formato. Enquanto a SDH e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), por exemplo, executaram, respectivamente, 74,0% e 84,5% de seus orçamentos em 2010, o desempenho da SEPPIR limitou-se a 61,1% dos recursos autorizados.

No entanto, a diferença não se restringe apenas à execução, mas está presente notadamente na distribuição dos recursos. O orçamento da SEPPIR correspondeu, em 2010, a 77,8% do orçamento da SPM e a apenas 29,2% do orçamento da SDH. Em 2005, o orçamento da SEPPIR representava 24,5% dos recursos destinados à SDH, enquanto os recursos da SPM correspondiam a 29,7%. Em 2010, o orçamento da SPM passou a representar 37,5% dos recursos destinados à SDH, ao passo que o da SEPPIR representava apenas 29,1% do orçamento da referida secretaria.

84. Um dos objetivos do governo, expressos no PPA 2008-2011, é "Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos" (Brasil, 2007b).
85. A Agenda Social Quilombola (uma das agendas prioritárias destacadas no PPA 2008-2011, junto com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – e o Programa de Desenvolvimento da Educação – PDE) também prevê ações em diversas áreas, como infraestrutura, saneamento, habitação e assistência social.

Segundo a SEPPIR (BRASIL, 2011e), em 2010, parte dos recursos inicialmente autorizados foram contingenciados, o que teria reduzido sobremaneira a possibilidade de execução. No entanto, é fundamental destacar que, no período, a secretaria registrou aumento expressivo de recursos, passando de R$ 40,5 milhões, em 2009, para R$ 69,8 milhões, em 2010; ampliação superior a 70%, a maior variação já verificada na pasta. Assim, embora tenha apresentado uma das menores porcentagens de execução da série histórica,[86] pode-se considerar que 2010 foi o melhor ano de execução, em números absolutos, da SEPPIR. Neste período, sua execução orçamentária (R$ 42,6 milhões) foi superior a todo o recurso disponível no ano anterior.

GRÁFICO 5
Orçamento da SEPPIR (2004-2010)
(Em R$ mil)



Fonte: Brasil ([s.d.]a).
Elaboração: Ipea.
Obs.: Valores corrigidos até 2010 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio do IBGE.

86. Superior apenas ao nível de execução em 2006, quando também experimentou aumento significativo dos recursos disponíveis, acima de 50%.

A atuação da SEPPIR concentra-se em dois programas finalísticos: Programa Brasil Quilombola e Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial (tabela 4).

TABELA 4
Orçamento da SEPPIR (2010)

Programas	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Execução (%) (C/B)
SEPPIR	68.676.102	69.825.671	42.633.769	61,1
Apoio administrativo	10.451.102	11.600.671	8.997.016	77,6
Programa Brasil Quilombola	14.161.000	14.161.000	10.310.669	72,8
Promoção de políticas afirmativas para a igualdade racial	44.064.000	44.064.000	23.326.084	52,9

Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]d).
Elaboração: Ipea.

O Programa Brasil Quilombola tem como objetivo garantir o acesso à terra e a melhores condições de vida para as comunidades remanescentes de quilombos. Suas ações estão divididas entre quatro pastas ministeriais, cabendo ao MDA a execução da maior parte de seus recursos, conforme demonstra a tabela 5.

TABELA 5
Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola (2010)
(Em R$ mil)

Ação	Dotação inicial (A)	Autorizado (B)	Liquidado (C)	Execução (%) (C/B)
SEPPIR	14.161	14.161	10.311	73
Apoio à elaboração de diagnósticos setoriais sobre as comunidades remanescentes de quilombos	245	245	7	3
Apoio a centros de referência quilombola em comunidades remanescentes de quilombos	500	500	0	0
Capacitação de agentes representativos das comunidades remanescentes de quilombos	700	700	655	94
Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos	12.716	12.716	9.649	76
MEC	1.000	1.000	978	98
Apoio ao desenvolvimento da educação nas comunidades remanescentes de quilombos	1.000	1.000	978	98

(Continua)

(Continuação)

Ação	Dotação inicial (A)	Autorizado (B)	Liquidado (C)	Execução (%) (C/B)
MS	1.499	1.499	1.499	100
Atenção à saúde das populações quilombolas	1.499	1.499	1.499	100
MDA	67.200	56.559	30.890	55
Indenização de benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis demarcados e titulados aos remanescentes das comunidades de quilombos	54.200	43.559	25.875	59
Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos	10.000	10.000	4.550	46
Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas	3.000	3.000	465	15
Total	**83.860**	**73.219**	**43.678**	**60**

Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]d).
Elaboração: Ipea.

Em 2010, os recursos alocados para ações da área de saúde, educação[87] e capacitação de lideranças[88] foram quase totalmente executados. São estas, no entanto, algumas das rubricas com as menores dotações.

Por sua vez, os recursos da SEPPIR no Programa Brasil Quilombola concentraram-se na ação voltada ao fomento ao desenvolvimento local, cuja finalidade é promover, de forma sustentável, o desenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos a partir das especificidades de cada território. Entre as ações apoiadas, constam o financiamento de projetos privados e públicos, entre os quais se pode citar o Selo Quilombola, cujo objetivo é inserir os empreendimentos quilombolas em espaços de comercialização (BRASIL, 2011e).

No entanto, a maior parte dos recursos financeiros do programa é destinada à política de regularização fundiária dos territórios quilombolas: o reconhecimento e a indenização.[89] Em 2010, o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra), vinculado ao MDA, forneceu quatro títulos de terras a comunidades quilombolas, beneficiando 372 famílias no Pará, no Rio Grande do Sul, em Rondônia e São Paulo (*op. cit.*). [90]

87. Referentes a transferências de fundos.
88. Recursos provenientes do Programa Territórios da Cidadania, política pública integrada com vistas à redução das desigualdades, referente a uma das ações de apoio à gestão territorial.
89. Para o reconhecimento das terras, inicia-se a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), com base em critérios de territorialidade. Tão logo é publicado, os órgãos competentes do governo federal são consultados e são realizadas as notificações às partes interessadas. Posteriormente, publica-se a portaria de reconhecimento do RTID e emite-se o decreto de desapropriação, demarcação e titulação. Após o reconhecimento, há possibilidade da abertura do procedimento de indenização.
90. No mesmo período, foram certificadas, pela Fundação Cultural Palmares, 226 comunidades (103 em 2009) (Brasil, 2011e).

Contudo, na maior ação orçamentária do programa, incrementada em mais de R$ 15 milhões em 2010 (indenização de benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis demarcados e titulados aos remanescentes das comunidades de quilombos), cerca de 40% ficaram sem execução. Ainda assim, o total dispendido por esta ação orçamentária em 2010 correspondeu a quase todo o valor autorizado para 2009 (28 milhões), dos quais apenas 7% haviam sido executados à época.

O segundo programa a cargo da SEPPIR, Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial, congrega seis ações centrais com o objetivo de promover a igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância. Estas ações envolvem, entre outras, a capacitação de agentes públicos em temas transversais, o apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da igualdade racial e o apoio a iniciativas com a mesma finalidade. Este programa também apresentou reduzido nível de execução orçamentária, embora sua dotação autorizada tenha mais que dobrado, e apesar de o programa ser responsável por expressivo aumento do orçamento da secretaria, conforme demonstra a tabela 6.

TABELA 6
Orçamento do programa Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial (2008-2010)
(Em R$ mil)

Ano/orçamento	Dotação inicial (A)	Autorizado (B)	Liquidado (C)	Execução (%) (C/B)
2010	44.064	44.064	23.326	53
2009	19.074	19.074	11.043	58
2008	18.067	18.817	11.003	58

Fonte: Brasil [s.d.]a.
Elaboração: Ipea.

O aumento orçamentário está concentrado nas ações *apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial* e *apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da igualdade racial*, que receberam, cada uma, aporte adicional de, pelo menos, R$ 10 milhões em relação a 2009. Contudo, apesar de a execução em cada ação ser maior que o montante autorizado no ano anterior, os novos aportes praticamente não foram consumidos.[91]

91. Conforme o relatório de gestão da SEPPIR (Brasil, 2011e), as ações prioritárias da Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas no ano de 2010, entre outras, foram: Projeto Farol (projetos de prevenção à violência entre a juventude negra); Selo Educação para a Igualdade Racial (premiação de experiências voltadas para a implementação de diretrizes da educação para as relações étnico-raciais); A Cor da Cultura (valorização da cultura afro-brasileira por meio de programas audiovisuais); e PIBIC Ações Afirmativas (estímulo à renovação acadêmica e estratégica de permanência do estudante negro na universidade).

TABELA 7
Programa de Promoção Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial, por ações orçamentárias (2010)

Ação	Autorizado (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (B/A)
Apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da igualdade racial	10.400.000	497.938	4,8
Publicidade de utilidade pública	80.000	0	0,0
Qualificação de afrodescendentes em cidadania e gestão pública e para o trabalho	700.000	312.023	44,6
Fomento a edição, publicação e distribuição de material bibliográfico e audiovisual sobre igualdade racial	324.000	324.000	100,0
Apoio a iniciativas para a promoção da igualdade racial	31.440.000	21.976.123	69,9
Capacitação de agentes públicos em temas transversais	1.120.000	216.000	19,3
Total	**44.064.000**	**23.326.084**	**52,9**

Fonte: Brasil ([s.d.]a).
Elaboração: Ipea.

Um dos problemas recorrentemente indicados pela gestão da SEPPIR é a falta de pessoal. Além de contar com quadro insuficiente, este é composto por servidores de outros órgãos e esferas e cargos em comissão, que, por não estarem ligados à pasta, acabam por não consolidar a memória organizacional da secretaria (BRASIL, 2011e). [92] Foram alocadas para a pasta 30 vagas da recente carreira de *analista técnico de políticas sociais da carreira de desenvolvimento de políticas sociais*, conforme o Decreto nº 7.191/2010. No entanto, até o final de 2011, o concurso para seu preenchimento não havia sido autorizado.

Conforme os dados apresentados, a política de promoção da igualdade racial ainda não conquistou centralidade como política pública de Estado. Ademais, a secretaria ainda enfrenta dificuldades na gestão das políticas atribuídas à falta de pessoal, ao baixo orçamento e à ausência de base de dados e de ferramentas de monitoramento (*op. cit.*). Dessa forma, além do desafio da conquista da centralidade nas prioridades governamentais, esta política também enfrenta o desafio de sua gestão, especialmente dado o caráter transversal que deve ser concedido ao objeto de seu mandato e à necessidade de coordenação da temática racial em ações cujos orçamentos e instrumentos de gestão não estão sob sua governabilidade.

Nos últimos PPAs, de 2004-2007 e de 2008-2011, a promoção de igualdade racial aparece como diretriz; porém, sua adoção intersetorial carece de densidade e abrangência (SILVA *et al.*, 2011). Esta orientação estratégica permanece no PL do PPA 2012-2015, que tem como um dos macrodesafios

92. Ao final de 2010, a SEPPIR contava com 92 servidores, entre os quais 15 não possuíam vínculo com a administração pública. Os demais se distribuíam em servidores de carreira em exercício descentralizado, requisitados de outros órgãos e cedidos.

> fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos" (BRASIL, 2011a).

A política de enfrentamento do racismo e de promoção da igualdade racial encontra-se no rol das políticas da área social que serão adotadas nos próximos quatro anos. Reconhece-se, como nos dois últimos planos, a importância de medidas para reforçar direitos, a cidadania e a participação da população negra, além de ações voltadas às vítimas de racismo e de discriminação.

4 DESAFIOS

Um dos grandes desafios para o desenvolvimento de políticas de promoção da igualdade racial tem sido a gestão da transversalidade. Coordenar políticas em diversos campos, sem contar com autoridade sobre seu planejamento, sua execução ou seu orçamento, em um contexto de políticas setoriais complexas e lógicas de ação diferentes, realmente não é trivial. O mesmo desafio, no entanto, tem sido partilhado por outros órgãos, como a SPM e a Secretaria Nacional de Juventude.

No caso de temas como desigualdades raciais e de gênero, demanda-se esforço compartilhado de diversos campos governamentais para atuação exitosa sobre o problema. Ainda, para que as políticas setoriais sejam efetivas, superando os requisitos de eficiência e eficácia, é fundamental que atentem para as diferentes demandas e perfis dos seus beneficiários, buscando não reforçar os mecanismos de reprodução destas desigualdades.

A despeito dessas dificuldades no nível de formulação e implementação da política, ainda quando estas são vencidas, há também grande esforço para promover acompanhamento e monitoramento das ações.[93] Assim, nesta seção, propõe-se tratar do desafio da transversalidade, de forma a apontar uma agenda de reflexões que possam contribuir para o avanço deste campo e das políticas de promoção da igualdade racial, em especial.

4.1 Transversalidade e políticas públicas

A origem do termo transversalidade é atribuída aos estudos sobre educação e abordagem interdisciplinar dos diversos fenômenos, em contraposição a uma visão fragmentada da realidade. Por sua vez, a visão de transversalidade como instrumento de políticas públicas tem sido conferida à discussão de gênero. Tendo-se constituído na Suécia na década de 1990, foi a partir da IV Conferência Mundial das Mulheres, em Beijing (1995), que a defesa

93. De fato, a avaliação é um desafio até mesmo para as políticas tradicionais, setoriais e mais consolidadas.

do *gender mainstreaming* ganhou destaque em compromissos internacionais (SERRA, 2005; BANDEIRA, 2005). Definia-se que a perspectiva de gênero deveria ser uma *corrente principal* a perpassar, impregnar e atravessar as demais políticas e ações, a fim de garantir efetivamente igualdade entre homens e mulheres em todos os campos da vida social.

Ao termo transversalidade têm sido incorporadas diferentes dimensões. Em geral, o vocábulo tem sido empregado para definir ações compartilhadas, intersetorialidade, multidimensionalidade de programas ou atenção a públicos focalizados.

No entanto, alguns autores atribuem ao termo transversalidade a consecução de nova leitura dos problemas, de nova matriz de competência com consequente ressignificação das atribuições dos órgãos (BANDEIRA, 2005; SERRA, 2005). Assim, diferenciam gestão transversal de outras ferramentas organizacionais que buscam sinergia e articulação interdepartamental ou interorganizacional. Por exemplo, enquanto a coordenação intersetorial envolve a atuação conjunta para atingir um objetivo já posto, no caso da transversalidade está em jogo a introdução de linhas de trabalho não atendidas anteriormente ou que não poderiam ser atendidas de forma vertical ou setorial.

Com efeito, é possível reunir esforços e cooperação intersetorial ou interorganizacional com foco em público específico sem necessariamente recorrer a uma estratégia transversal. Transversalidade pressupõe, por conseguinte, dar nova forma e significado à estratégia setorial, desde a formulação até a implementação e a avaliação.

A emergência de "novos" temas na agenda governamental pode ser considerada, assim, como um dos antecedentes das demandas por transversalidade. Questões estruturantes, como as desigualdades de gênero e raça na sociedade brasileira, embora há muito sejam debatidas pelos movimentos sociais e circuitos intelectuais, somente recentemente foram incorporadas na agenda dos governos (IPEA, 2010b). No entanto, avalia-se que as estruturas clássicas de desenho organizacional não se apresentam capazes de abarcar dois desafios importantes: "o surgimento de demandas sociais ou políticas públicas que não fazem parte da missão ou das competências de só uma parte da estrutura orgânica vertical da corporação, uma vez que correspondem a toda a organização ou a uma parte significativa dela" e "a necessidade de dispor de uma visão integrada de determinados segmentos da população considerados prioritários do ponto de vista da ação pública" (SERRA, 2005, p. 1-2, tradução nossa).

Há um descompasso entre a assunção de novas demandas no âmbito da agenda governamental e o modelo de gestão em curso, que não consegue atender, a contento, aos novos desafios. Se este modelo por vezes é insuficiente mesmo

para as políticas tradicionais, para os novos temas, que demandam nível significativo de coordenação e negociação, as dificuldades se ampliam. Acresce-se a estas o embate de lidar com estruturas setoriais complexas, que encerram debates em torno de política, coalizões, limites legais, marcos regulatórios e participação social, sobretudo permeadas por desenhos altamente departamentalizados.

O enfoque da transversalidade tem sido adotado pelo governo federal de modo mais direcionado às políticas voltadas aos grupos vulneráveis (IPEA, 2009). Desse modo, além dos desafios da gestão da transversalidade, ao direcionar-se a estes grupos de beneficiários, a administração deste tema passa ainda por desafios como o caráter inovador da temática, a escassa teorização, em alguns casos, ou, ainda, o desconhecimento mais aprofundado da problemática.

Para a gestão transversal, nesse cenário, importa reavaliar as estruturas e os fluxos organizacionais. Para Macedo (2008), ao tratar da transversalidade de gênero e raça, umas das principais dificuldades é a resistência de gestores e planejadores públicos em compreender a relevância dos temas, em sentido amplo e em suas atividades específicas, bem como converter os conceitos teóricos em sua prática cotidiana. Esta avaliação reforça a necessidade de incorporação da perspectiva da transversalidade na agenda do topo da administração da política pública. O compromisso com o sucesso da gestão da transversalidade deve ser mantido e defendido pela alta administração.

Entretanto, em que pesem as declarações estratégicas, como aquelas expressas nos PPAs, e o reconhecimento das desigualdades raciais, carece-se de mecanismos de implementação setorial, tática e operacional. Embora se possa considerar que a promoção da igualdade racial tenha conquistado relativo espaço como diretriz estratégica (especialmente em uma perspectiva comparativa), quais mecanismos facilitam, estimulam ou definem sua aplicação setorial, na formulação das políticas setoriais, e monitoram seu cumprimento, ao fim do ciclo de implementação?

Enunciado o problema da desigualdade racial, o movimento é muito mais de identificar ações existentes que podem contribuir para sua resolução (e, muitas vezes, não podem, pois não foram pensadas sob esta perspectiva) que traçar estratégias que, de fato, façam frente ao problema. A tendência ao incrementalismo na política pública acaba limitando a necessária ressignificação requerida pela transversalidade. No entanto, não é incomum, mesmo em novos programas, que a questão racial não seja sequer abordada.

Em relação às políticas de igualdade racial, convém destacar dois instrumentos adotados cuja formulação se mostrou convergente com a abordagem transversal do tema. Citá-los, no entanto, não os alça à condição de exemplo da transversalidade; antes, procura-se destacar, independentemente de seu desenvolvimento e seus resultados, desenhos promissores. O primeiro foi a tentativa de

estabelecer gestão transversal na atuação relativa às comunidades quilombolas. Além do programa orçamentário com ações compartilhadas entre quatro ministérios (Programa Brasil Quilombola), foi criada uma articulação extraorçamentária (Agenda Social Quilombola), com vistas a coordenar e direcionar ações de diversos ministérios para esse grupo de beneficiários. Apesar dos limites de atendimento do programa, da insuficiência de alguns de seus resultados finalísticos (como o reduzido número de titulações de territórios quilombolas) e da desarticulação entre plano e orçamento, trata-se de desenho promissor, ao tentar promover articulação político-institucional para implementação do programa e de seu orçamento. A esta estratégia se agregava um comitê de articulação, previsto no PPA 2008-2011 para programas desta natureza, além de um processo de acompanhamento mais afinado de metas e ações, ainda que realizado à parte dos instrumentos institucionalizados, o que limita o controle social.

A outra estratégia com potencial de contribuir com a gestão transversal esteve direcionada ao monitoramento das políticas. Trata-se de uma seção específica sobre transversalidade incluída nos questionários de autoavaliação dos programas nos anos de 2004 a 2008.[94] Cada um dos cerca de 300 programas finalísticos nos PPAs deste período contava com um gerente, que deveria realizar uma autoavaliação das atividades sob sua coordenação. Esta avaliação era realizada por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN)[95] e tinha como uma das questões: "os temas raça, gênero, pessoa com deficiência e/ou criança e juventude estão contemplados no âmbito do programa?".

Assim, por meio dessa informação, ainda que restrita, seria possível analisar o nível de adesão aos temas relacionados e a forma como estes vinham sendo abordados pelas pastas. O aprimoramento deste tipo de instrumental teria potencial de fornecer ao gestor da transversalidade e aos órgãos de planejamento e orçamento dados sobre o alinhamento estratégico da atuação setorial. No entanto, à exceção de pesquisas realizadas com esta fonte (IPEA, 2009; SILVA *et al.*, 2011; SILVA, 2011), estas informações não foram utilizadas nos relatórios de avaliação do PPA ou em outras instâncias, e esta seção acabou por ser eliminada do processo de avaliação, ao que parece, sem ter nenhuma consequência para a política.

Silva *et al.* (2011) reuniram, por meio da análise das autoavaliações dos programas, mencionadas anteriormente, os programas e as ações que informaram contemplar a temática racial, em três categorias, conforme exposto no quadro 3.

94. Em 2004 e 2005, a transversalidade foi objeto de avaliação setorial; de 2006 a 2008, de avaliação por programa.
95. Consultar: <http://www.sigplan.gov.br>.

QUADRO 3
Programas e ações com recorte racial

Categorias	Características	Exemplos (PPA 2008-2011)
A Programas e ações universais sensíveis à promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades universais; porém, incorporam iniciativas que incluem a temática racial, em diferentes níveis, quer no conteúdo de projetos, quer em linhas preferenciais em editais públicos, quer ainda na sistemática de coleta e acompanhamento de dados desagregados, por exemplo	Transferência de renda com condicionalidades – Programa Bolsa Família (inclui quilombolas como público prioritário). Estatísticas e avaliações educacionais (apresentam dados desagregados)
B Programas e ações universais com projetos específicos de promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades específicas de combate à desigualdade racial, com recursos destacados; porém, por estarem no âmbito de uma determinada ação, sem discriminação, não é possível identificá-los nos instrumentos de planejamento e orçamento	Programa Crédito Fundiário – Projeto Terra Negra Brasil Assistência jurídica integral e gratuita – Projeto Quilombolas
C Programas e ações específicos de promoção da igualdade racial	Desenvolvem atividades específicas de combate à desigualdade racial, ou voltadas especialmente para a população negra, com recursos destacados nos instrumentos de planejamento e orçamento	Programa Ensino Profissional Diplomático – ação: concessão de bolsas de estudo a candidatos afrodescendentes à carreira diplomática Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar – Ação Assistência Técnica e Extensão Rural para Comunidades Quilombolas

Fonte: Silva *et al.* (2011, p. 10)

O desenvolvimento de adequado instrumental de gestão deveria referenciar-se nas diferentes formas de abordagem da temática racial. Por exemplo, atualmente, para os instrumentos de planejamento e orçamento, as iniciativas *A* e *B* ficam invisíveis e devem sofrer tratamento diferenciado caso se pretenda efetivamente monitorar sua execução ou, ainda, estimular sua adoção.

Nesse sentido, Pinheiro (2011) aponta algumas possibilidades, como a eleição de prioridades e a opção por ações tipo *C*; novos instrumentos de gestão; desenvolvimento de indicadores e metas; ou, ainda, a "etiquetação de recursos".

4.2 Gestão da transversalidade: necessidade de novas estruturas e novos mecanismos

A necessidade de atuar de forma transversal tem se tornado lugar-comum, especialmente no debate sobre políticas públicas e atenção a minorias e públicos vulneráveis. Todavia, verifica-se pouca teorização sobre o tema e o uso indiscriminado, pontual ou retórico desta perspectiva. Como alerta Macedo (2008, p. 1.163), "transversalizar não pode ser confundido com 'costurar' ou mesmo 'adicionar' uma determinada abordagem nos programas e projetos, pois as questões em foco devem *atravessar* todos os componentes desses programas e projetos".

Para uso mais eficiente das possibilidades sinalizadas com a abordagem transversal, além de reconhecer os limites e as especificidades desta forma de gestão, os gestores devem considerar as diferentes etapas do ciclo de política pública, para perseguir não apenas a adesão setorial, mas também a efetividade em sua aplicação.

Para que a formulação das políticas setoriais comporte as dimensões selecionadas pelos gestores da transversalidade, é necessário que o tema adentre com consistência suas respectivas agendas. Nessa fase, o apoio político da alta administração e o trabalho de teorização dos gestores da transversalidade são elementos essenciais. Por teorização, entendem-se iniciativas de sensibilização quanto à relevância do tema, à explicitação da operacionalidade da perspectiva transversal nas atividades setoriais e à inclusão da abordagem nos diversos processos formativos dos profissionais envolvidos.

Igualmente, é elemento relevante, nesse processo de tomada de decisão pela adoção da perspectiva transversal, a percepção sobre os encargos envolvidos. Serra (2005) destaca que, embora traga significativos benefícios em termos de efetividade social e, inclusive, eficiência operacional ao reduzir redundâncias, a gestão transversal também acarreta custos. A função do gestor da transversalidade deve ser então minimizar os custos, especialmente para as áreas verticais ou setoriais, encarando-as como usuárias de seus esforços, no sentido de provê-las de meios e recursos para incorporar o tema proposto, sem, no entanto, descuidar de criar autonomia setorial na temática.

Em seguida, o aperfeiçoamento dos métodos requeridos para a gestão transversal, como a coordenação horizontal, será essencial para o momento da implementação e avaliação dos resultados. Por fim, é fundamental criar mecanismos de controle que permitam monitorar os compromissos com a transversalidade, tanto comprometendo os gestores setoriais quanto permitindo maior transparência para os gestores da transversalidade e demais públicos interessados nas ações desenvolvidas com este propósito.

Aprofundar a compreensão sobre esses aspectos – procurando aperfeiçoar o entendimento sobre a gestão da transversalidade e seus requisitos operacionais, seus instrumentos de ação e sua inter-relação com o ciclo das políticas públicas – apresenta-se como desafio inadiável para avançar em uma gestão pública com maior possibilidade de atuar com efetividade em temas tão fundamentais como a promoção da igualdade racial. No entanto, todas estas reflexões dependem de expressiva sinalização política da diretriz estratégica apresentada.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. L. A conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, p. 198-223, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a09v45n2.pdf>.

BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: Cepal; SPM, 2005.

BARROS, G. S. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. 3. ed. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 2, jul./ago. 2008. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/content/revista-brasileira-de-seguran%C3%A7-p%C3%BAblica-3>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)**. Brasília, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>.

_____. Ministério da Saúde. **Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)**. Brasília, [s.d.]b. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=21377>.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. **Programa Pró-equidade de Gênero e Raça**: oportunidades iguais, respeito às diferenças. Brasília, [s.d.]c. (Guia operacional). Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/pro-equidade/guia-operacional-programa-pro-equidade.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2011.

_____. Senado Federal. **SigaBrasil**. Brasília, [s.d.]d. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Relatório de Homicídios no Brasil**. 2007a. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={C4D52F2D-69E1-4602-A93B-AC43BAF25DB1}&ServiceInstUID={B78EA6CB-3FB8-4814-AEF6-31787003C745}>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MP/SPIE, 2007b.

_____. Lei nº 12.228, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP/SPIE, 2011a.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Edital de 17 de janeiro de 2011: concurso de admissão à carreira de diplomata. 2011b. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/DIPLOMACIA2011/arquivos/ED_2011_CACD_2011_ABT.PDF>.

_____. Procuradoria-Geral da República. Secretaria de Comunicação Social. **Programa de estágio do MPU agora conta com sistema de cotas para minorias étnico-raciais**. 30 mar. 2011c. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_geral/programa-de-estagio-do-mpu-agora-conta-com-sistema-de-cotas-para-minorias-etnico-raciais>. Acesso em: 29 ago. 2011.

_____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Boletim SEPPIR**, Brasília, ano 1, n. 1, 2011d.

_____. _____. **Relatório de gestão do exercício de 2010**. Prestação de contas ordinária anual. Brasília: SEPPIR, 2011e.

_____. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Segurança Pública. Recomendação nº 2. 10 jun. 2011f. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/conasp/data/Pages/MJ337926C4ITEMID0F14D9646972416297F5D6D2A3800A35PTBRNN.htm>. Acesso em: 18 nov. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Balanço histórico**: programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco – bolsa prêmio de vocação para a diplomacia. out. 2011g.

BRASIL; CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. Edital de 1º de novembro 2010: bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia. Brasília: MRE; CNPq, 2010. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/irbrbolsa2010/arquivos/EDITAL_DE_ABERTURA___IRBR_BOLSA_2010___01.11.2010.PDF>. Acesso em: 26 ago. 2011.

BUGARIB, P. W. O crime de genocídio. **Revista Juris da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 2, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.faap.br/revista_faap/juris/juris_vol_2_2009.pdf#page=88>.

CARTA de Salvador: pela dignidade, direitos e desenvolvimento das pessoas, povos e comunidades afrodescendentes. *In*: ENCONTRO IBERO-AMERICANO DO ANO INTERNACIONAL DOS AFRODESCENDENTES, 21., Salvador, 2011, Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/destaques/AfroXXI%20CARTA%20DE%20SALVADOR%20Sociedade%20Civil%2016.11.11.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2011

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. **Quebrando mitos**: juventude, participação e políticas – perfil, percepções e recomendações dos participantes da I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Brasília: Ritla, 2009.

CERQUEIRA, D. **Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 21 out. 2011. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/content/mortes-violentas-n%C3%A3o-esclarecidas-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 7 nov. 2011.

CESPE – CENTRO DE SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. **Concurso de admissão à carreira de diplomata**. 2011. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/DIPLOMACIA2011/>. Acesso em: 28 ago. 2011.

CHAUÍ, M. **Contra a violência**. 3 abr. 2007. Disponível em: <http://www.fpa.org.br/contra-violencia-por-marilena-chaui>. Acesso em: 3 nov. 2011.

DECLARAÇÃO de Salvador: cúpula Ibero-americana de alto nível em comemoração ao Ano Internacional dos Afrodescendentes. *In*: ENCONTRO IBERO-AMERICANO DO ANO INTERNACIONAL DOS AFRODESCENDENTES, 21., Salvador, 2011. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/destaques/AfroXXI%20Declaracao%20Chefes%20de%20Estado%2019.11.11.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2011.

FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro hoje**: análise institucional. Rio de Janeiro: UERJ; GEMAA; IESP, 2010.

FERREIRA, S. P. *et al*. Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Homicídios**: políticas de prevenção e controle. Brasília: Editora UFRGS, 2009. ano 1, n. 3. (Coleção Segurança com Cidadania).

GASPAROTO, A. L. Sobre o anteprojeto de convenção interamericana contra o racismo e toda forma de discriminação e intolerância. *In*: SALA, J. B. (Org.). **Relações internacionais e direitos humanos**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2011.

GEMAA – GRUPO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES DA AÇÃO AFIRMATIVA. **Mapa da ação afirmativa**. Rio de Janeiro: IESP; UERJ, [s.d.]. Disponível em: <http://gemaa.iesp.uerj.br/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=5&Itemid=56>.

GOES, F. L.; SILVA, T. D. O regime internacional de combate ao racismo e à discriminação racial. *In*: COLÓQUIO GLOBAL AFRICANO: MULTICULTURALISMO E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA E DA DIÁSPORA AFRICANA, 7., 2011, Salvador. **Anais**... Salvador, nov. 2011.

GUAXUPÉ. **Edital de Abertura de Concurso Público nº 002/2007**. Minas Gerais, 13 mar. 2007. Disponível em: <http://www.pciconcursos.com.br/concurso/prefeitura-de-guaxupe-mg-21-vagas>.

HELAL, D. H.; FERNANDES, D. C.; NEVES, J. A. B. O acesso a cargos públicos no Brasil: meritocracia ou reprodução social? *In*: FERNANDES, D. C.; HELAL, D. H. (Org.). **As cores da desigualdade**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2002.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2003.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2004.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2005.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2006.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2007.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2008.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2009a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm>.

_____. Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil. **Estudos e Pesquisas**: informação demográfica e socioeconômica, Rio de Janeiro, n. 25, 2009b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_sociosaude/2009/indicsaude.pdf>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009**. Rio de Janeiro, 2009c. (Notas Técnicas). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/sintese_notas_tecnicas.pdf>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2009**: características da vitimização e do acesso à Justiça no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2009d. (Suplemento). Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/pnadvitimizacao.pdf>.

_____. **Pesquisa das Características Étnico-raciais da População (PCERP) 2008**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas_raciais/default_raciais.shtm>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 11, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/IGUALDADE_RACIAL.pdf>.

_____. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009. v. 3, p. 779-795. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf>.

_____. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 18, 2010a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_18_cap09.pdf>.

_____. **O Brasil em 4 décadas**. Rio de Janeiro, set. 2010b. (Texto para Discussão, n. 1.500). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1500.pdf>.

_____. **Situação atual das trabalhadoras domésticas no país**. Brasília: Ipea, 2011a. (Comunicado da Presidência, n. 90). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110505_comunicadoipea90.pdf>.

_____. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 19, 2011b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap08.pdf>.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

KI-MOON, B. **Launching of the international year for people of African descent**: elements for an opening statement by the Secretary General Mr. Ban Ki-moon. OHCHR/UN, 10 Dec. 2010. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Events/IYPAD/01122010_SG_PAD_Statement.pdf>.

KRASNER, S. D. (Ed.). **Structural causes and regime consequences**: regimes as intervening variables. United States: Cornell University Press, 1983. (International Regimes).

MACEDO, M. S. Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 17, p. 1.155-1.165, jan./mar. 2008.

NADANOVSKY, P. O aumento no encarceramento e a redução nos homicídios em São Paulo, Brasil, entre 1996 e 2005. **Caderno Saúde Pública**, v. 25, n. 8, p. 1.859-1.864, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2009000800022>.

OAB quer ingressar como *amicus curiae* para defender cotas raciais no STF. Brasília, 22 ago. 2011. Disponível em: <http://www.oab.org.br/Noticia/22509/oab-quer-ingressar-como-amicus-curiae-para-defender-cotas-raciais-no-stf>.

OEA – ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Reconocimiento del Año Internacional de los Afrodescendentes**. Asamblea General, 8 jun. 2010. (AG/RES 2550 (XL-0/10)). Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2550_XL-O-10.pdf>.

_____. **Reconocimiento y promoción de los derechos de los y las afrodescendentes en las Américas**. Asamblea General, 7 jun. 2011. (AG/RES 2693 (XLI-0/11)). Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2693_XLI-O-11_esp.pdf>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>. Acesso em: 21 jul. 2011.

_____. **Brasil é o terceiro país com mais homicídios na América do Sul, mostra UNODC**. Brasil: ONU, 6 out. 2011. Disponível em: <http://www.onu.org.br/estudo-do-unodc-mostra-que-partes-das-americas-e-da-africa-registram-os-maiores-indices-de-homicidios/>. Acesso em: 17 nov. 2011.

OSÓRIO, R. G. Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil. Programa de fortalecimento institucional para a igualdade de gênero e raça, erradicação da pobreza e geração de emprego (GRPE). **Cadernos GRPE**, Brasília, n. 2, 2006.

_____. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. *In*: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/Livro_desigualdadesraciais.pdf>.

PAIXÃO, M. *et al*. (Org.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil**: 2009-2010. Rio de Janeiro: Laeser; IE/UFRJ, 2011.

PINHEIRO, L. **Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres**: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, maio 2011. (Nota Técnica, n. 8). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110530_notatec8disoc.pdf>.

PORFÍRIO, D. **Decreto que cria cotas em concursos públicos do estado é assinado no Rio de Janeiro**. Fundação Cultural Palmares, 6 jun. 2011. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=12363>. Acesso em: 6 out. 2011.

QUEIROZ, L.V. **Relatório/voto**: audiência pública – STF. Ação afirmativa de reserva de vagas no ensino superior. Programa de cotas em universidades federais. Brasília: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, 22 ago. 2011. Disponível em: <http://www.oab.org.br/arquivos/pdf/Geral/VOTO_COTAS_RACIAIS.pdf>.

RAMOS, S. Criminalidade, segurança pública e respostas brasileiras à violência. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 20, n. 1, p. 519-537, 2005.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L. "Elemento suspeito": abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. **Boletim Segurança e Cidadania**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 8, dez. 2004. Disponível em: <http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/boletim08.pdf>.

RIPSA – INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÃO PARA A SAÚDE. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil**: conceitos e aplicações. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD**: Reforma y Democracia, Caracas, n. 32, jun. 2005.

SILVA, S. J. A. **Combate ao racismo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

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

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

SILVEIRA, R. D. Discriminações legais em concursos públicos e princípio da igualdade: um estudo sob os paradigmas das ações afirmativas e das políticas públicas de inclusão das minorias nas últimas décadas. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede)**, Salvador, n. 19, jul./set. 2009.

SOARES, L. E. Notas sobre a problemática da segurança pública. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_notas_2.pdf>.

SOARES, S. **Educação**: um escudo contra o homicídio? Brasília, ago. 2007. (Texto para Discussão, n. 1.298). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1298.pdf>.

_____. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. *In*: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/Livro_desigualdadesraciais.pdf>.

SOUZA, M. G. Ações afirmativas: inclusão de negros no mercado de trabalho por "cotas raciais" e o significado de sua presença nos estabelecimentos públicos do Paraná. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA & POLÍTICA, 1., 2009, Curitiba, Paraná. **Anais**... Curitiba: UFPR, 2009.

TOMEI, M. **Ação afirmativa para a igualdade racial**: características, impactos e desafios. Brasília: OIT, 2005. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/acao_afirmativa_igualdade_racial_227.pdf>.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. **International Year for People of African Descent**. 19 Mar. 2010. (Resolution nº 64/169). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/N0947197.pdf>.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *et al*. **Homicídios na adolescência no Brasil**: IHA 2005/2007. Brasília: SDH, 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/includes/publicacoes/b977fd753c9e8c60bc66ef76ceb2f943.pdf>.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2010**: anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

_____. **Mapa da Violência 2011**: os jovens no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari; Brasília: MJ, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

_____. Decreto no 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. 1969. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/racial.htm>. Acesso em: 29 ago. 2011.