IGUALDADE RACIAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

31

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osório

Diretora de Estudos Internacionais
Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

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 e Orçamento.

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

POLÍTICAS SOCIAIS
acompanhamento e análise
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial
Eduardo Luiz Zen (editor)
José Aparecido Carlos Ribeiro (editor)
Ana Cleusa Serra Mesquita
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Igualdade racial	Thamires da Silva Ribeiro Alexandre Marinho Carolina de Freitas Pereira

Pareceristas convidados
Felipe Pateo
Elaine de Melo Xavier
Luciana Dias de Lima
Mariella Pitombo Vieira
Bianca Coelho Moura
Luciana Jaccoud
Tatiane Britto
Mario Lucio de Avila
Marcio Nuno Rabat

CAPÍTULO 7

IGUALDADE RACIAL[1]

Thamires da Silva Ribeiro
Alexandre Marinho
Carolina de Freitas Pereira

1 APRESENTAÇÃO

No ano de 2023 iniciou-se uma nova gestão governamental, para um novo e terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Do ponto de vista da promoção da igualdade racial, o que se observa é uma ruptura de paradigma em relação à gestão presidencial anterior, de Jair Messias Bolsonaro, marcada pela negação sistemática do racismo – e, portanto, da necessidade de combatê-lo –, pelo desmantelamento de instituições e políticas (por omissão ou por inativação) e ainda pela pandemia do vírus covid-19, que, como demonstrado em Marques *et al.* (2023), pesou sobremaneira sobre a vida da população negra no Brasil.

A institucionalização da pauta antirracista na agenda pública é uma demanda histórica de parcelas da sociedade brasileira comprometidas e compromissadas com a luta antirracista, protagonizada historicamente pelo movimento negro e marcada por contextos de disputas em torno de projetos de futuro.

Neste capítulo do Boletim de Políticas Sociais (BPS) 31, focamos a nossa atenção no contexto atual, que tem, na criação do Ministério da Igualdade Racial (MIR) e na nova abordagem transversal adotada para o tratamento da temática, seus marcos fundamentais. Apresentamos na segunda parte, chamada de Contextualização, alguns eventos que consideramos relevantes para problematizarmos a atenção e o alcance das políticas de promoção da igualdade racial contemporaneamente, apontando de forma não exaustiva aspectos da historicidade do processo de institucionalização e das mudanças no tratamento da agenda de promoção da igualdade racial no Brasil. Na terceira parte, destacamos avanços e indicamos desafios da abordagem transversal e da atuação do MIR na gestão governamental vigente, visando contribuir para a proposição de estratégias que possam subsidiar a transformação da agenda antirracista numa política de Estado reconhecida como um componente essencial do Estado brasileiro.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bps31/igualdade racial

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

A conformação de políticas públicas de promoção da igualdade racial é uma demanda que ganhou força na década de 1980 e que, desde então, vem sendo pautada por movimentos sociais e representantes de entidades públicas e da sociedade civil. O BPS acompanha desde 2003 a trajetória de institucionalização, priorizações e desafios para a efetivação do combate ao racismo e às desigualdades raciais no Brasil. As edições deixam claro que não se trata de um caminho linear e ascendente, e que muitos são os obstáculos para visibilizar e, assim, criar mecanismos para desestruturar o racismo no Brasil, esse sistema de transmissão de narrativas, condutas e normalização da exploração, criminalização e discriminação racial que conforma/estrutura a sociedade brasileira, sobre o qual bem discorrem autores como Almeida (2018), Nascimento (2016) e Sampaio (2020).

São consideráveis os avanços no reconhecimento da importância não só do tratamento da problemática, mas também de alguns indicadores sociais relacionados à qualidade de vida da população negra. Destes, destacamos o reconhecimento dos direitos das populações quilombolas à terra e a modos de vida tradicionais, bem como o estabelecimento de políticas de combate às desigualdades educacionais, de acesso à renda, trabalho, bens, serviços e ao funcionalismo público. Ao mesmo tempo, os dados apresentados em Brasil (2024a) demonstram a necessidade de assunção de compromissos públicos para a transformação de desigualdades raciais ainda marcantes: entre 2012 e 2022, a taxa de homicídios de pessoas brancas caiu 26,5%, enquanto a de pessoas negras cresceu 7,5%; a razão entre o rendimento médio do trabalho de brancos e o de negros para o ano de 2021 foi de 1,72; já a razão entre as taxas de frequência líquida de brancos e de negros com idade entre 18 a 24 anos no ensino superior é de 1,93 para o ano de 2022.

Para fins de contextualização da situação atual das políticas públicas voltadas para os desafios da promoção da igualdade racial, e reconhecendo a não linearidade do processo em curso nos últimos vinte anos, abordamos esses períodos em alguns ciclos específicos.

O primeiro ciclo, que compreende a década de 1980 e o marco da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, representa um período de intensa mobilização do movimento negro para inserção da pauta racial na agenda pública, notadamente das demandas por tratamento das desigualdades raciais no mundo do trabalho e no acesso à terra. Nesse momento passa a ser questionado de forma mais ampla o não reconhecimento da discriminação racial como fenômeno preponderante na sociedade brasileira e, por isso, colocado como objeto justificável de atenção pública. A ampla mobilização em torno da questão racial resulta na criação, no ano de 1988, da primeira instituição nacional visando ao tratamento da temática racial,

a Fundação Cultural Palmares (FCP). Esses processos podem ser compreendidos com mais profundidade em Ipea (2003) e Ipea (2009a).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) deu destaque à discriminação racial; tornou, por exemplo, o racismo um crime inafiançável e imprescritível (art. 5º), afirmou nos art. 215 e 216 a diversidade cultural como um patrimônio comum a ser valorizado e preservado, e reconheceu os direitos da população remanescente de quilombos (arts. 215, 216 e art. 68 – *Disposições transitórias*). A CF/1988 deu centralidade também aos princípios da promoção da igualdade e do combate a discriminações e preconceitos, bem como ressaltou o reconhecimento da pluralidade étnica/racial da população, o que revela seu potencial de marco fundamental para transformações da sociedade brasileira no que diz respeito ao campo racial (Ipea, 2009a).

No período pós-constituinte ocorrem avanços em termos da consolidação institucional da pauta racial, também muito bem abordados em Ipea (2009a) e Abreu e Lima Júnior (2020). Dentre outros avanços, dá-se a incorporação da pauta racial na agenda pública nacional, com a conformação de políticas e legislações voltadas ao combate às desigualdades raciais, e também de seu fortalecimento no âmbito internacional.

Destacamos a atuação do senador, deputado federal, intelectual e ativista Abdias do Nascimento; os debates que levaram à consagração constitucional da "prática do racismo" como "crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão"; a promulgação da Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989 (Lei Caó), que "define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor"; a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida; e a criação do grupo de trabalho para implementar medidas concretas visando ao cumprimento da Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil (1995). No âmbito internacional, assinalamos, em 2001, a realização em Durban, na África do Sul, da Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância. Todos esses eventos foram importantes mobilizações no sentido de dar visibilidade e abrir caminhos para a discussão da agenda racial na esfera pública no Brasil.

A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), criada em 2003, foi o segundo órgão governamental, no plano federal, com foco nas questões raciais. No mesmo ano foi instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), e tornou-se obrigatória a inclusão, no currículo oficial da rede de ensino, da temática "história e cultura afro-brasileira" (Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, com origem no Projeto de Lei nº 259/1999, de autoria da deputada Esther Grossi e do deputado Ben-Hur Ferreira).

Segundo Gomes e Alves (2017), a Seppir, além de trabalhar na promoção de políticas de igualdade racial, assume a transversalidade como uma das estratégias utilizadas no enfrentamento das desigualdades raciais, através da articulação entre os ministérios e demais esferas do governo. O caráter transversal, naquele momento, constituiu-se como abordagem para a sensibilização da importância de se discutir a temática racial pelos diferentes órgãos da administração pública. Somente em 2008 a Seppir adquiriu uma equivalência de poder ministerial. Conforme Rodrigues (2023), após a criação da Seppir, há um efeito cascata de criação de diversas instâncias estatais, nas esferas estaduais e municipais – como secretarias estaduais e municipais, conselhos, diretorias etc., que se somam às relativamente raras que já existiam antes, como a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras (Sedepron), criada em 1991, no estado do Rio de Janeiro, sob a direção de Abdias Nascimento, e que atuou até 1995 –, e de participação social (conferências nacionais de 2005, 2009 e 2013) voltadas para a promoção da igualdade racial.

Em 2009 aprova-se o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir) e se institui o Comitê de Articulação e Monitoramento, estruturado pelos seguintes eixos: i) trabalho e desenvolvimento econômico; ii) educação; iii) saúde; iv) diversidade cultural; v) direitos humanos e segurança pública; vi) comunidade remanescentes de quilombolas; vii) povos indígenas; viii) comunidades tradicionais de terreiro; ix) política internacional; x) desenvolvimento social e segurança alimentar; xi) infraestrutura; e xii) juventude. Compreende-se esses eixos como as prioridades e áreas estratégicas consideradas na promoção da igualdade racial.

Em 2010 foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial, por meio da Lei nº 12.288, visando "garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica" (Brasil, 2010). Este pode ser considerado um marco histórico no reconhecimento da existência do racismo na formação social brasileira e da inclusão da pauta racial na agenda pública com legitimação jurídico-normativa (Brasil, 2010). O Estatuto da Igualdade Racial cria o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), regulamentado pelo Decreto nº 8.136/2013, constituído como "forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais existentes no país, prestado pelo Poder Executivo federal" (Brasil, 2013).

Também é verificado um efeito cascata no âmbito jurídico, normativo e político, com a criação e avanço de algumas políticas em diversas áreas voltadas para a promoção da igualdade racial, bem como no atendimento específico à população negra, por exemplo: acesso à terra, via Decreto nº 4.887/2003, que define o procedimento para a titulação das terras quilombolas (Brasil, 2003); educação, por

meio da Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas; inclusão profissional e geração de renda (Brasil, 2012), com a Lei nº 12.990/2014, que reserva 20% de vagas para pessoas negras em concursos públicos federais (Brasil, 2014).

Entre os anos de 2015 e 2022, conformou-se o que pode ser considerado um novo ciclo, caracterizado por uma conjuntura de perda de institucionalidade, constrição orçamentária e negação sistemática da existência do racismo no Brasil. Esse período foi marcado pela tentativa de desconstrução do consenso no âmbito da gestão pública federal sobre a existência do racismo, pela desvalorização da necessidade de manter a institucionalidade da pauta racial, e pelo afrouxamento do controle social, mecanismos compreendidos por Gonzalez (2018) como compondo o racismo por denegação. Entre os fatos que demonstram as iniciativas de desarticulação da estrutura institucional da pauta, podemos citar a redução orçamentária de cerca de 95% para políticas ou ações de cunho racial, a revogação ou inação de espaços consultivos e deliberativos de participação social, e a inércia nos processos de demarcação de terras quilombolas. Em Marques *et al*. (2023) apresentam-se, de forma mais detalhada, os órgãos, as políticas e as estruturas de promoção da igualdade racial que foram desmontados, inativados ou pouco operantes ao longo do período, notadamente entre 2019 e 2022, quando as políticas e o orçamento ficaram praticamente paralisados.

Nem por isso, contudo, deixou de haver iniciativas de promoção da igualdade racial, muitas vezes externas ao Poder Executivo federal. Houve adesões de municípios e estados ao Sinapir nesse período.[2] A Emenda Constitucional nº 111/2021 determinou que "os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro" (Brasil, 2021) para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Essa observação é importante para acentuar a não linearidade do processo de produção de políticas de promoção da igualdade racial.

Em 2023, quando se inicia uma nova gestão governamental, a questão racial é retomada como uma pauta pública de relevância social, por meio de um processo de reinstitucionalização cujas expressões mais relevantes são a criação do MIR e a inclusão da pauta no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, com uma nova abordagem sobre a questão, tratada na perspectiva da transversalidade e abordada na seção a seguir.

2. A lista de estados e municípios aderentes ao Sinapir pode ser acessada em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/sinapir.

3 MIR E A TRANSVERSALIZAÇÃO DA AGENDA RACIAL NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O reconhecimento e a reincorporação da agenda racial na pauta governamental ficaram explícitos já no primeiro dia de 2023, quando se fundou o MIR por meio do Decreto nº 11.346/2023 (Brasil, 2023a). No ano em que se completavam vinte anos da existência de políticas de promoção da igualdade racial, e após um ciclo de cerca de seis anos de desmantelamento das ações com esse intuito, dava-se à questão um *status* até então não alcançado.

A discussão sobre os caminhos e o tratamento do processo de renovação foi iniciada por meio do grupo técnico (GT) de igualdade racial da Comissão de Transição Governamental, que no final de 2022 apresenta um relatório com apontamentos sobre o *status* das políticas de igualdade racial e sobre demandas a serem encaminhadas no âmbito do programa de governo para a gestão 2023-2026, dentre as quais destacamos a necessidade de criação de uma estrutura integrada e transversal, condizente com o entendimento assumido pelo governo de que a pauta racial é relevante no Brasil (Brasil, 2022).

Os trabalhos iniciais voltaram-se para a abertura ao diálogo com os movimentos sociais e com a sociedade civil, assim como para o restabelecimento de uma estrutura institucional e normativa que garantisse o início e o encaminhamento das ações e programas. Tais iniciativas estão sistematizadas no quadro 1.

QUADRO 1
Arcabouço institucional e de políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (2023)

Arranjos institucionais
Criação do MIR, composto por três secretarias: Executiva; de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos (SQPT); e de Gestão do Sinapir.
Recriação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) no Ministério da Educação (MEC), que havia sido extinta em 2019.
Em 2023, seguindo a tendência dos últimos anos, a dotação orçamentária da FCP foi baixa, sendo o montante de R$ 35.470.776, dos quais 97,82% foram executados. A dotação para o ano de 2024 é ainda menor, R$ 31.615.551.
O orçamento da Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para indenizações visando à desapropriação para fins de regularização de territórios quilombolas foi de R$ 196 mil em 2023, passando para R$ 137 milhões previstos para 2024.
Espaços consultivos e deliberativos de participação social
Recriação da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-brasileiros (Cadara) no MEC.
Instituição da Comissão Nacional de Educação Escolar Quilombola (Coneeq) no MEC.
Reestruturação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), com a nomeação e a posse dos novos conselheiros.
Criação do grupo de trabalho interministerial para a formulação do Plano de Comunicação Antirracista na administração pública entre o MIR e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

(Continua)

(Continuação)

Criação do grupo de trabalho interministerial para o Novo Programa Nacional de Ações Afirmativas.
Criação do grupo de trabalho interministerial para elaboração do Programa Rotas Negras.
Criação do grupo de trabalho interministerial do Cais do Valongo.
Criação do grupo de trabalho de enfrentamento do racismo religioso.
Formação de grupo de trabalho interministerial para a formulação do Plano de Comunicação Antirracista na administração pública.
Criação do grupo de trabalho interministerial com a finalidade de buscar alternativas para a titulação territorial das comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara.
Conferência Livre Nacional de Saúde da População Negra, realizada em maio de 2023.
Encontro para discussão sobre a reabertura do Comitê Técnico Interministerial de Saúde da População Negra, que não se reunia desde 2017.
Políticas e programas de promoção da igualdade racial
Programa Aquilomba Brasil, por meio do Decreto nº 11.447/2023, uma ampliação do escopo do Brasil Quilombola (Decreto nº 6.26/2007).
Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola e o seu Comitê Gestor via Decreto nº 11.786 de 20 de novembro de 2023.
Em 2023 foram editadas 51 portarias, um decreto e onze titulações de reconhecimento de territórios quilombolas. Ao longo da gestão presidencial anterior, entre 2019 e 2022, foram editadas apenas oito portarias, um decreto e três titulações.
Programa Esperança Garcia, que abre inscrições para o Curso Preparatório para Advocacia Pública Nacional.
Promoção da igualdade étnico-racial, combate e superação do racismo.
Programa Mulheres Mil: Trabalho Doméstico e Cuidados.
Programa Federal de Ações Afirmativas.
Atlânticas – Programa Beatriz Nascimento de Mulheres na Ciência.
Programa Formação e Iniciativas Antirracistas (Fiar).
Plano Juventude Negra Viva.
Estratégia Nacional de Acesso a Direitos para a População Negra e Periférica na Política sobre Drogas.
Investimento para iniciativas de atendimento psicossocial de mães e familiares vítimas de violência.
Investimento para edital para produção cultural, economia de axé e agroecologia.
Programa Caminhos Amefricanos de intercâmbio acadêmico para professores da educação básica e estudantes de licenciatura.
Leis e normas
Decreto nº 11.443, de 21 de março de 2023, que dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2023b).
Lei nº 14.553, de 20 de abril de 2023, que altera os arts. 39 e 49 do Estatuto da Igualdade Racial para determinar procedimentos e critérios de coleta de informações relativas à distribuição dos segmentos étnicos e raciais no mercado de trabalho (Brasil, 2023c).
Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023, que altera a Lei de Cotas, trazendo mudança no mecanismo de ingresso de cotistas ao ensino superior federal, redução da renda familiar para reservas de vagas e a inclusão de estudantes quilombolas como beneficiários das cotas (Brasil, 2023d).
Decreto nº 11.784, de 20 de novembro de 2023, que dispõe sobre as diretrizes nacionais para as ações de valorização e fomento da cultura *hip-hop* (Brasil, 2023e).

Fonte: Informações publicadas no *site* e relatórios do MIR. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br.
Elaboração dos autores.

Houve, portanto, um trabalho substancial de restabelecimento de espaços participativos e de abertura para o diálogo com a sociedade civil e movimentos sociais para o estabelecimento dos programas a partir de pautas consideradas prioritárias, assim como o desenho de um arcabouço de programas e políticas com foco na inclusão (educacional, laboral e política), no combate à violência, na melhoria da qualidade de vida dos povos tradicionais e na organização institucional em múltiplas esferas e níveis.

3.1 MIR

A criação do MIR é um marco democrático e de reconhecimento da necessidade de conferir maior centralidade à pauta em várias dimensões. Na perspectiva simbólica, dá-se destaque e reconhecimento à importância da promoção da igualdade racial na sociedade brasileira, contrapondo-se à abordagem governamental anterior, que era orientada pela negação sistemática do racismo. Do ponto de vista institucional, o *status* de ministério permite maior coordenação e diálogo intergovernamental e com a sociedade civil, com foco na construção de novas capacidades e fluxos de governança das políticas públicas que, direta ou indiretamente, impactam a vida da população negra. Sob a ótica operacional, há ganhos resultantes das mudanças trazidas pelas dimensões anteriormente mencionadas, que permitem que recursos humanos, orçamentários, financeiros e administrativos sejam mobilizados, elaborados e aplicados para a criação de novos fluxos e instrumentos de políticas públicas e de produção e gestão de conhecimentos e informações.

Em 2023 o MIR, porém, contou com um quantitativo reduzido e não estável de força de trabalho. Conforme o *Relatório integrado de gestão* do MIR de 2023 (Brasil, 2024b), do quadro de trabalhadores composto por um total de 220 funcionários, 91 são terceirizados (41%), 63 são pessoas sem vínculo com a administração pública trabalhando em cargos comissionados (29%), 62 requisitados de outros órgãos (28%) e apenas quatro são efetivos na qualidade de analistas técnicos de políticas sociais (ATPS), o que representa apenas 2% do total. O MIR também dispôs do menor orçamento entre todos os ministérios nos anos de 2023 e 2024. Essa é uma situação extremamente preocupante – à qual voltaremos com mais detalhes adiante –, pois sinaliza uma instabilidade institucional e uma fragilidade estrutural que não garantem a absolutamente necessária perenidade do ministério e de suas ações.

Apesar das fragilidades descritas brevemente no parágrafo anterior, o MIR divulgou, em dezembro de 2023, o *Relatório de ações e políticas* do seu primeiro ano de atuação, contendo as principais entregas e os resultados para o período, que podem ser considerados consistentes do ponto de vista da reestruturação da promoção de igualdade racial, com destaque para os pontos a seguir descritos.

1) Institucionalidade: estruturação do órgão, com a definição de componentes estratégicos que constituem a identidade do MIR, como missão, visão e valores, além dos eixos de atuação (direito à vida digna; direito à terra; educação; inclusão e empregabilidade; memória e reparação; cultura; articulação e participação; e pesquisa, monitoramento e avaliação).
2) Organização de prioridades: realização de escutas ativas com diversos atores da sociedade civil, por meio de caravanas participativas por todas as Unidades Federativas (UFs), a fim de realizar um levantamento e conhecimento das demandas da população negra brasileira.
3) Transversalidade: fortalecimento do diálogo entre as UFs e seus municípios, com a finalidade de sensibilizá-los para a importância da agenda pública racial e de uma adesão mais ampla ao Sinapir.

Ao analisar os relatórios produzidos pelo MIR, suas estratégias, políticas, planos, programas e ações podem ser caracterizadas em quatro dimensões: i) sensibilização; ii) fomento; iii) enfrentamento; e iv) visibilização. No campo da gestão, o modelo de governança adotado integra boas práticas e o aperfeiçoamento permanente dos fluxos organizacionais via três instâncias: Comitê de Governança e Planejamento Estratégico, Comitê de Integridade e Análise de Riscos, e a Junta de Execução Orçamentária.

Entre as prioridades, destacamos a elaboração do: Plano Juventude Negra, feito em parceria com dezoito ministérios com o objetivo de reduzir a violência letal e as vulnerabilidades sociais que afetam desproporcionalmente os jovens negros; Programa Formação e Iniciativas Antirracistas (Fiar), que prevê a realização de iniciativas de curto, médio e longo prazo, incluindo cursos sobre o tema em diversas modalidades, reserva de vagas para gestores pretos ou pardos, pesquisas e avaliações de políticas e programas governamentais; e Programa Aquilomba Brasil, voltado para a garantia do acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local, e direitos e cidadania da população quilombola. Ademais, ressaltamos a reestruturação do novo CNPIR e o fortalecimento do Sinapir, via ampliação da adesão, instrumentalização e formação qualificada dos entes participantes.

A criação do MIR e a sua até então bem-sucedida trajetória inicial são condições necessárias para uma efetiva, estruturada, permanente, e coordenada transversalização da questão racial. São importantes também para o aprofundamento da luta antirracista e para a superação de desigualdades raciais, mas representam apenas a abertura de novos canais para a superação de problemas históricos. Os desafios são inúmeros, sendo necessário dar maior solidez a esses avanços para que possam ganhar mais capacidade de transbordar os limites institucionais e construir estratégias robustas para a superação do racismo.

Ainda persiste o desafio de conseguir enfrentar a dificuldade de inserir a centralidade da pauta racial e a problemática do racismo nas diferentes esferas governamentais, que seguem sendo tratadas de forma específica e/ou superficial. "A pauta da igualdade racial toma a centralidade dos debates nesta gestão, no entanto, ainda enfrenta desafios para se consolidar como uma necessidade social permanente, uma agenda de Estado, reconhecida e valorizada" (Brasil, 2024b, p. 41). Um avanço nesse sentido é a criação das assessorias de participação social e diversidade, que passam a ser obrigatórias nas estruturas de todos os ministérios a partir de 2023. O alcance e os resultados da atuação dessas assessorias merecerão acompanhamento e avaliação.

A reduzida disponibilização da força de trabalho para o MIR, que já mencionamos *en passant*, é uma questão estruturante negativa na agenda racial, tanto na esfera da estruturação organizacional do MIR, como na agenda antirracista nos demais órgãos federativos. Essa debilidade estrutural posiciona o ministério como uma necessidade garantidamente reconhecida somente pela gestão governamental vigente, ou seja, como uma política de governo – e portanto eventualmente transitória –, e não como um componente essencial do Estado brasileiro. Além do quantitativo de servidores insuficiente e volátil, a não existência de previsão de realização de concursos públicos para contratação de servidores públicos para o MIR fragiliza sua institucionalidade e torna incerta a perpetuação do seu funcionamento. Enfatizamos: é imperiosa a criação de concurso público para destinação de vagas exclusivas para o MIR, a fim de formar um quadro de servidores efetivos e capacitados, para reforçar a sua institucionalidade e perenidade, além de reafirmar o compromisso do Poder Executivo com a agenda de promoção da igualdade racial e para a transformação desta em política de Estado. Essa conquista dificultaria a extinção ou o enfraquecimento do ministério nos próximos governos. Cabe destacar a ausência de previsão de vagas exclusivas para o MIR no Concurso Nacional Unificado (CNU) promovido pelo governo federal em 2024.

Também é desafiador garantir o fortalecimento desta agenda da luta antirracista e do combate às desigualdades raciais no Congresso Nacional, numa conjuntura política em que há relevante incidência de movimentos de oposições que negam a existência do racismo, e que desconsideram, estigmatizam, combatem e até mesmo tentam criminalizar as pautas raciais e outras lutas contra as desigualdades e discriminações impostas a determinados grupos, como a população LGBTQIAPN+ e as pessoas em situação de rua. A recente renovação da legislação que dá suporte às ações afirmativas no ensino superior (Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023) e a criação da bancada negra na Câmara dos Deputados (Resolução nº 6, de 1º de novembro de 2023) mostram que há espaço para avanços legislativos nessa área.

Neste contexto de incertezas, apesar das fragilidades relacionadas à perspectiva de vigência do MIR, reafirmamos a importância do órgão para a construção da

agenda antirracista no Brasil, com destaque para: o esforço empreendido nas articulações realizadas para elaboração e implementação da agenda transversal de igualdade racial; a transparência de sua atuação por meio da publicização de suas ações e produções, incluindo as redes sociais, como pode ser observado no *site* do ministério; além da retomada na ocupação de diversos espaços estratégicos de discussão internacionais pautando a questão racial.

3.2 A agenda racial no planejamento estratégico (PPA 2024-2027)

A estrutura de atuação e ação do MIR é constituída pelo tripé da transversalidade, intersetorialidade e interseccionalidade. A transversalidade é o seu principal instrumento organizativo e de gestão, ao mesmo tempo um desafio, posto que exige a construção nada trivial de novas formas de interlocução e de atuação com outros ministérios e entidades federativas.

> O conceito de transversalidade,[3] em sentido estrito, pressupõe atuação interdepartamental e criação de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia. Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução (Ipea, 2009b, p. 780).

A abordagem transversal da pauta racial é gestada inicialmente na Seppir, mas avança cerca de vinte anos depois, devido à atuação do MIR e em diálogo com órgãos e entidades sociais, além de ser inserida em diversos programas governamentais, ganhando, assim, materialidade na construção da agenda transversal no PPA 2024-2027.

Com esse triplo enfoque de tratamento da temática racial, busca-se romper com a concepção de sujeito universal, compreendendo-o de forma heterogênea a fim de dirigir ações governamentais efetivas por meio da construção de estratégias interconectadas, que possam dissipar a reprodução de padrões de desigualdades (Silva e Calmon, 2017). Ainda que do ponto de vista da atuação estatal e das políticas públicas o universalismo seja importante e necessário, dada a realidade do contexto brasileiro de desigualdades de raça e gênero não se pode prescindir de uma abordagem transversal e interseccional, que se atente à diversidade das pautas sociais.

Desse modo, ao mesmo tempo que há todo um trabalho de estruturar e organizar um ministério pela primeira vez com a agenda racial, também é necessário

3. A demarcação conceitual da transversalidade é destacada no texto diante de sua importância no desenvolvimento do MIR e para possibilitar uma discussão ampliada realizada ao longo do boletim.

construir não só uma agenda transversal, mas as redes de gestores e órgãos públicos, que, com base em uma percepção compartilhada de interdependência, assumam a transversalidade como um paradigma de tratamento dos problemas elencados nessa agenda.

O MIR assume a função simultânea de reinstitucionalizar o legado deixado pela Seppir, constituir sua identidade ministerial, estabelecer sua forma de gestão, reconstruir suas estratégias na retomada da promoção da igualdade racial a partir da seleção de prioridades para formulação de políticas públicas, fazer articulações para a garantia de ampliação orçamentária, elaborar uma agenda transversal no PPA, sensibilizar os parlamentares do Congresso Nacional a adotarem a pauta racial na proposição de leis, atender às demandas dos outros órgãos federativos, formalizar parcerias para expandir sua atuação, bem como monitorar e avaliar suas ações.

Na perspectiva do planejamento estratégico governamental para o período de 2024-2027, as políticas de igualdade racial foram consideradas como parte das agendas transversais, assim como as voltadas a crianças e adolescentes, mulheres, povos indígenas, e área ambiental. Tais temáticas são consideradas complexas e interconectadas a várias áreas de atuação do governo, demandando, portanto, coordenação sistemática e compartilhamento de processos decisórios.

Conforme o PPA 2024-2027, a agenda da igualdade racial tem como foco o combate ao racismo e envolve os programas: Promoção da Igualdade Étnico-Racial, Combate e Superação do Racismo; Políticas para Quilombolas, Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Povos Ciganos; e Juventude Negra Viva. Mas também é composta por políticas de programas de educação, de ampliação do acesso aos serviços públicos sociais nas periferias e de apoio à agricultura familiar e à reforma agrária, direcionados a quilombolas e a povos de comunidades tradicionais.

A elaboração da *Agenda Transversal Igualdade Racial no PPA 2024-2027* possibilitou a construção de um mapa geral das ações transversais propostas, fomentou a transparência nas ações do governo vinculadas a esta pauta e avançou na forma de governança da agenda com a definição de responsabilidades e atores relevantes. De acordo com Brasil (2024a), vinculam-se, aos 46 programas da Agenda Transversal Igualdade Racial, 117 objetivos específicos, 239 entregas e 155 medidas institucionais e normativas.

Os instrumentos de políticas públicas vigentes nos ministérios e demais órgãos não foram concebidos, estruturados, institucionalizados e implementados de forma que viabilize a transversalidade e a centralidade da pauta racial para o enfrentamento do racismo.

Embora seja um desafio, isto possibilita um campo de experimentação, desenvolvimento e inovação de políticas transversais, ao mesmo tempo que aumenta sua complexidade diante da recente criação do MIR, sua organização e estruturação, e a incerteza de sua continuidade após a gestão governamental em vigência.

> O método transversal de construção política, contudo, demanda continuidade e aprimoramento na gestão governamental. Quanto mais consolidada [a] interseccionalidade, mais a agenda da igualdade será considerada prioritária nas políticas setoriais voltadas à geração de capital econômico, emprego, renda e desenvolvimento social (Brasil, 2024b, p. 42).

A necessidade de construir este método desafia o processo de sensibilização dos gestores públicos das diferentes esferas governamentais para a concepção, formulação e implementação de políticas públicas transversais com centralidade na pauta racial, ultrapassando ações específicas, por exemplo, a saúde da população negra, a aplicação da Lei nº 10.639/2003 na educação, e a violência. É desafiador pensar e criar instrumentos transversais que favoreçam a promoção da igualdade racial sem se limitar a uma análise superficial nem ao período de governo do gestor, de modo a garantir a racialidade na institucionalidade das políticas propostas e executadas. Desse modo, a transversalidade viabiliza inserir a lente racial em todos os processos da gestão pública e fortalece a institucionalidade do MIR.

Entre as ações centrais, para as quais o ministério voltou seu foco de atuação com vistas ao atendimento das metas de promoção da igualdade racial, estão as de caráter processual na gestão das políticas públicas e de formação antirracista de gestores públicos e de ampliação da cobertura do Sinapir.

O Sinapir foi instituído pela Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) e regulamentado pelo Decreto nº 8.136/2013. O objetivo do sistema é organizar e articular a implementação do conjunto de políticas e de serviços direcionados para a superação do racismo em todo território nacional.

Ainda que represente um desafio considerável, posto na agenda antirracista, a ampliação da adesão ao Sinapir pode contribuir para este avanço do cumprimento das metas de promoção da igualdade racial, pois implica o compromisso não só com a criação de instituições e políticas de promoção da igualdade racial nos níveis estaduais e municipais, mas também com a capacitação de gestoras e gestores em diversas temáticas para a criação, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de igualdade racial. A consolidação do Sinapir permite a constituição de uma rede ampla de cooperação e pactuações entre os participantes.

A cobertura do Sinapir dentre as UFs é total. Sergipe, Amapá e Roraima foram os últimos a aderir e o fizeram entre junho e julho de 2024. Contudo, apenas o estado da Bahia se enquadra na modalidade plena. As diferentes modalidades de adesão revelam o grau de institucionalização da política de igualdade racial: i) na plena,

existe um órgão de promoção da igualdade racial com *status* de unidade gestora e orçamentária, um plano de promoção da igualdade racial em execução e um conselho de promoção da igualdade racial em funcionamento – por isso possui maior pontuação adicional e bonificação nos editais de chamamento público da Sinapir/MIR; ii) na intermediária, existe um órgão de promoção da igualdade racial com *status* de unidade apenas orçamentária, um plano de promoção da igualdade racial em execução e um conselho de promoção da igualdade racial em funcionamento; e iii) na básica, existe um órgão de promoção da igualdade racial com *status* de unidade administrativa, além de ações/projetos de promoção da igualdade racial em execução, e um conselho de promoção da igualdade racial em funcionamento.[4]

Entre os municípios, a cobertura é ínfima em termos de quantidade, dado que, até março de 2024, apenas 218 municípios (3,91% dos municípios) aderiram ao sistema. Entretanto, em termos de cobertura populacional, a atuação do Sinapir é bastante relevante, pois nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste todas as capitais já integram o sistema. No Nordeste apenas Maceió (Alagoas), Teresina (Piauí) e Natal (Rio Grande do Norte) não aderiram (portanto seis das nove capitais são integrantes); já no Norte, Belém (Pará), Porto Velho (Rondônia), Rio Branco (Acre) e Macapá (Amapá) compõem o sistema (quatro das sete capitais).[5]

Então, do ponto de vista da representação populacional, a abrangência dos municípios com adesão ao Sinapir implica cobertura de 35% da população brasileira para o ano de 2022.[6] Contudo, observam-se diferentes graus de compromisso, posto que 82,2% das pessoas vivem em municípios cuja adesão é na modalidade básica, 9,3% na intermediária e apenas 8,5% na modalidade plena. Conclui-se que é preciso que sejam criadas estratégias robustas para aumentar a adesão dos municípios, quantitativa e qualitativamente, de forma a produzir a sinergia de ações em múltiplos níveis a que o Sinapir se propõe.

Além da ampliação da cobertura do Sinapir, há iniciativas para o fortalecimento das capacidades de gestão e execução das políticas dos municípios-partes. O Programa Formação e Iniciativas Antirracistas (Fiar) foi instituído com o objetivo de criar, executar e promover atividades e projetos de capacitação e desenvolvimento de competências no combate ao racismo, e na promoção da igualdade racial, no âmbito da administração pública. Em julho de 2024 foram identificados, no âmbito do referido programa, cerca de vinte cursos programados e oferecidos em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com inscrições em aberto ou por abrir, voltados ao

4. Para mais informações sobre as categorizações em modalidades e formas de adesão, ver: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/sinapir.
5. Para esclarecimento e possíveis atualizações, ver lista de estados e municípios aderentes ao Sinapir. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/sinapir/SINAPIRGeralAtualizado22.07.2024.pdf.
6. Dados disponíveis em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/sinapir.

letramento racial, fortalecimento de lideranças negras (com foco nas mulheres), formação em análise estatística, gestão integrada, orçamentos e finanças, acompanhamento e monitoramento de políticas raciais, interseccionalidade, participação em bancas de heteroidentificação e temas correlatos.[7]

Essas iniciativas tentam responder ao desafio, partindo-se do ponto de vista da transversalidade, de criar mecanismos de inclusão da questão racial na avaliação de todas as políticas públicas. Para isso, está sendo discutida também a elaboração de protocolos de gênero e de raça nos processos de gestão pública, tendo como principal orientação o guia *Avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* da plataforma de recursos pró-equidade em políticas públicas – Inclua (Ipea, 2022). Um exemplo de oportunidades para tais iniciativas diz respeito à esfera das contratações e compras públicas. Segundo Ribeiro e Inácio Júnior (2019), a média calculada para o período 2006-2016 do valor das compras públicas totais representa cerca de 12,5% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. É imperativo fazer da promoção da equidade racial uma exigência ética nas compras e contratações públicas, e de ir além, robustecendo-se as ações públicas que fazem valer as imposições legais de equidade de oportunidades.

De acordo com pesquisa sobre a percepção referente ao racismo desenvolvida pelo Peregum (Nganga, 2023), 44% dos entrevistados consideram que a raça/cor/etnia é o principal fator gerador de desigualdades no Brasil.

> Os resultados da pesquisa demonstram que a democracia racial não é mais hegemônica no país e que há, cada vez mais, uma reflexão sobre os impactos do racismo no contexto nacional. Contudo, os dados também revelam que as pessoas ainda tendem a identificar o racismo como uma prática que não faz parte de sua experiência particular (Nganga, 2023, p. 8).

A importância da formação antirracista, do estabelecimento de protocolos e da incorporação de uma abordagem racial no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas contribui para avançar no tratamento da questão para além da sensibilização, incorporando-a nas práticas e processos da gestão pública em múltiplos níveis.

3.3 O orçamento da agenda da igualdade racial

Em 2023, o orçamento do MIR estava vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDH) e dispôs de dotação orçamentária de R$ 89.321.870. Deste montante foram empenhados R$ 88.436.533, o que corresponde a 99,01% de execução orçamentária (como demonstram os dados da tabela 1). Por um lado, o alto percentual de execução do orçamento indica um bom desempenho no que

7. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/fiar.

se refere ao aproveitamento dos recursos. Todavia, esse percentual esconde a baixa efetividade intrinsecamente embutida em um orçamento sabidamente aquém das necessidades da luta antirracista e da superação das desigualdades que recaem preferencialmente sobre a população negra.

TABELA 1
Dotação e execução orçamentária do MIR (2023)
(Em R$)

Programa	Ação	Dotação	Empenhado	Liquidado	Pago
0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	2000 – Administração da unidade	20.536.098	20.254.127	17.085.449	16.988.257
5034 – Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos	21AR – Promoção e defesa de direitos humanos para todos	42.777.674	42.177.387	16.930.736	7.825.048
	21AR – Promoção e defesa de direitos humanos para todos	25.202.461	25.200.524	21.767.745	21.767.745
	21AT – Apoio no funcionamento dos conselhos e comissões de direitos humanos	305.637	304.495	232.465	232.465
	21AU – Operacionalização e aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos (SINDH)	500.000	500.000	500.000	500.000
Total		**89.321.870 (A)**	**88.436.533 (B)**	**56.516.395 (C)**	**47.313.515 (D)**
Percentual (%)			99,01 (B/A)	63,91 (C/B)	83,72 (D/C)

Fonte: Painel do orçamento federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2024.
Elaboração dos autores.

Em 2024, o MIR ganha *status* de órgão orçamentário, passando portanto a ter dotação própria. O montante orçamentário saltou de R$ 89.321.870 em 2023 para R$ 177.455.266 em 2024, o que representa um crescimento de cerca de 100%, ou seja, praticamente o dobro do ano precedente. Ainda assim, a receita é muito baixa quando cotejada com a tarefa gigantesca de superar o racismo no Brasil.

Os orçamentos devem cobrir os custos previstos para a consecução das missões, objetivos e metas das instituições. Ressalte-se que tanto a subestimação quanto a superestimação do orçamento podem levar ao mau uso de recursos públicos. Mas orçamentos insuficientes são incapazes de organizar a programação de dispêndios, e praticamente impossibilitam a boa administração de recursos escassos e a manutenção de patrimônios públicos materiais e imateriais valiosos e insubstituíveis. A insuficiência orçamentária causa desinvestimentos e depreciações

que comprometem ainda mais o custeio organizacional, em uma espiral decadente difícil de reverter sem aportes vultosos de recursos extraordinários. Ademais, orçamentos muito baixos não permitem a exploração de resultados positivos não esperados, ou não programados, que são típicos das ações governamentais em áreas sociais (Marinho e Façanha, 2006).

O orçamento do MIR em 2024 é pelo menos mil vezes menor do que o orçamento de ministérios – também muito importantes – como Desenvolvimento Social, Saúde e Educação, sendo o que tem a menor dotação orçamentária, como demostra a tabela 2.

TABELA 2
Comparativo de órgãos orçamentários com maior e menor dotação (2023 e 2024)

Posição	Órgão orçamentário	Dotação atual de 2023 (A) (R$)	% do total	Dotação atual de 2024 (B) (R$)	% do total	Variação nominal C = (B)-(A) (R$)	Variação percentual D = (C)/(A) (%)
Maior	**Total**	**1.966.184.896.810**	**100**	**2.122.465.143.381**	**100**	**156.280.246.571**	**7,948**
Segundo maior	MPS	918.486.952.185	46,714	936.819.445.360	44,138	18.332.493.175	1,996
Terceiro maior	MDS	273.027.121.979	13,886	283.558.789.250	13,360	10.531.667.271	3,857
Quarto maior	MS	194.776.804.832	9,906	236.738.564.458	11,154	41.961.759.626	21,544
Quinto maior	MEC	169.093.923.415	8,600	183.609.379.893	8,651	14.515.456.478	8,584
Quinto menor	MPI	813.100.975	0,041	1.382.639.333	0,065	569.538.358	70,045
Quarto menor	MDH	466.262.182	0,024	531.109.548	0,025	64.847.366	13,908
Terceiro menor	MMulheres	149.006.993	0,008	471.660.336	0,022	322.653.343	216,536
Segundo menor	MPesca	188.763.683	0,010	320.149.445	0,015	131.385.762	69,603
Menor	MIR	89.321.870	0,005	179.312.318	0,008	89.990.448	100,749

Fonte: Painel do orçamento federal do Siop. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br. Acesso em: 29 jul. 2024. Elaboração dos autores.
Obs.: MPS – Ministério da Previdência Social; MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; MS – Ministério da Saúde; MPI – Ministério dos Povos Indígenas; MMulheres – Ministério das Mulheres; MPesca – Ministério da Pesca e Aquicultura.

Reconhecemos as missões extremamente importantes, complexas, transversais e de enorme magnitude dos ministérios com maior dotação orçamentária e a conexão de ações voltadas à previdência social, assistência e combate à fome, saúde e educação com as possibilidades de melhorias da condição de vida da população negra. Contudo, como já destacamos em item anterior e como bem pontuado em Marques *et al.* (2023), a construção de novos instrumentos e novas estratégias de políticas sociais exige que a destinação orçamentária seja elaborada e consolidada

de forma sensível à questão racial, sinalizando os beneficiários diretos e também o universo da população negra.

No PPA 2024-2027 fica visível um avanço em termos da visibilidade, importância e sensibilidade dada à questão racial, que se expressa tanto no aumento da dotação orçamentária quanto na abordagem dada à problemática, que passa a integrar o conjunto das agendas transversais.

As dotações orçamentárias para as agendas transversais foram categorizadas como exclusivas e não exclusivas. No caso da igualdade racial, 95,7% são do tipo não exclusivo e 4,2% exclusivos. Em relação a esses últimos, todo orçamento que tem o MIR como órgão orçamentário está categorizado como exclusivo da agenda transversal da igualdade racial, representando 63,15% do total (R$ 177.455.266,00 de R$ 280.987.112,00).

Do total da dotação orçamentária para as cinco categorias das agendas transversais (R$ 409.647.967.610,00), apenas 1,61% é destinada à igualdade racial. Quando comparamos as dotações exclusivas por agenda transversal, a igualdade racial representa ínfimos 0,42%, como podemos observar na tabela 3.

TABELA 3
Dotação orçamentária exclusiva por agenda transversal (2024)

Agenda transversal	Dotação orçamentária (R$)	(%)
Ambiental	25.629.365.092,00	38,69
Crianças e adolescentes	23.190.130.260,00	35,01
Mulheres	14.119.965.957,00	21,32
Povos indígenas	3.020.022.873,00	4,56
Igualdade racial	280.987.112,00	0,42
Total	**66.240.471.294,00**	**100,00**

Fonte: Painel do orçamento federal do Siop. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br. Acesso em: 12 jun. 2024.
Elaboração dos autores.

De um total de 88 programas do PPA 2024-2017, 50 têm compromissos relacionados à agenda ambiental, 46 à da igualdade racial, 45 à das mulheres, 41 à de crianças e adolescentes e 39 à de povos indígenas. É difícil estabelecer uma medida que hierarquize essas agendas, tanto pela importância quanto pela natureza complexa e muitas vezes interconectada que possuem. Contudo, não nos parece razoável que sejam reconhecidos os enormes desafios da promoção da igualdade racial contemplando-a em um número de programas maior que o de outras agendas, mas relegando a ela uma parcela do orçamento que não permita endereçar os esforços adequados ao cumprimento das metas e à criação de iniciativas robustas de implementação de uma gestão transversal qualitativa.

A diferença de recursos disponíveis para essas agendas indica discrepância entre as importâncias que os temas possuem em si, o que revela um duplo desafio para a promoção da igualdade racial: a consolidação de práticas e modelos de gestão realmente transversais e uma maior destinação orçamentária para dar conta da vultuosidade dos programas e metas acordados. O orçamento, portanto, incorpora e dá um destaque à questão racial até então não alcançado. Entretanto, ainda é preciso avançar em termos de equiparação do orçamento e das ações públicas, de forma a dar conta das mudanças estruturais necessárias para a promoção da igualdade racial.

Os dados expostos nas tabelas 2 e 3 demonstram a exiguidade do orçamento do MIR e da agenda transversal da igualdade racial. Se a pauta racial é prioritária, localize-se ela no ministério ou na agenda transversal, é recomendável que sejam desenhadas estratégias para o encurtamento desse abismo orçamentário. Nos casos da saúde e da educação, há um debate histórico, e amplamente disseminado, sobre qual seria o montante mínimo necessário para o atendimento das necessidades da população nos seus respectivos campos, e sobre quais devem ser as regras de reajuste anual para que a efetividade dos seus respectivos orçamentos seja preservada, nos níveis da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Então, já seria a hora de se fomentar um debate democrático sobre quais seriam as necessidades orçamentárias do MIR e da agenda da igualdade racial. Afinal, não seria razoável deixar, ao sabor das circunstâncias, a determinação dessa parcela tão vitalmente importante dos orçamentos públicos, pois, conforme vimos concretamente no passado recente, existe um risco político nada desprezível de aniquilação desses fundos (Marques *et al.*, 2023, p. 2-5).

Nesta conjuntura é necessário construir estratégias de subsistência para a perenidade e a consolidação da institucionalidade do MIR. No aspecto financeiro, apesar de seu orçamento representar o maior montante de recursos para investimentos ao longo de vinte anos da agenda de promoção da igualdade racial, o MIR teve a menor dotação orçamentária em comparação com os valores destinados aos demais ministérios, assim como a agenda racial em relação às outras agendas transversais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acompanhamento sistemático da agenda racial, que vem sendo realizado pelo Ipea desde 2003 por meio do BPS, demonstra que os processos de institucionalização, estabelecimento e acompanhamento das políticas públicas de promoção da igualdade racial não é linear, e está sujeito, entre outros aspectos, tanto aos temas prioritários de governo quanto às pressões sociais e à conjuntura política. Tal acompanhamento deixa claro, também, que avanços importantes conduziram às mudanças em indicadores sociais, notadamente os educacionais. Estudos demonstram que essas políticas

já surtem efeitos em termos de uma maior conscientização da população sobre o racismo, e sobre os seus efeitos catastróficos sobre a vida da população negra. Esse aumento de conscientização é evidenciado por pesquisas de percepção e pelo aumento dos casos de denúncias de racismo, por exemplo. Ademais, o racismo causa perdas econômicas consideráveis, pois limita a participação plena de negros no processo de produção e de consumo, por critérios desprovidos de quaisquer justificativas econômicas e baseados apenas no preconceito e na discriminação. Essas perdas econômicas se refletem na redução do emprego, do produto interno bruto (PIB), da renda *per capita* e da arrecadação do governo, que são fatores econômicos que afetam diretamente todas as pessoas.

Após um ciclo de desmonte das instituições e políticas de promoção da igualdade racial, inicia-se em 2023 um novo momento, cujos destaques são a criação do até então inexistente MIR e a abordagem transversal da temática racial, em suas interfaces com outras agendas consideradas prioritárias (ambiental, mulheres, crianças e adolescentes, e povos indígenas). Essas novidades abrem um campo de possibilidade para um maior diálogo intergovernamental, que pode gerar resultados positivos, sob a perspectiva de dar maior amplitude e capilaridade às políticas de promoção da igualdade racial.

Em 2024, o orçamento destinado à promoção da igualdade racial foi o mais expressivo desde que começaram a ser implementadas ações com esse objetivo, mas, ainda assim, a sua representatividade e o seu montante estão muito aquém do necessário. Quando comparados ao orçamento de outros ministérios e das outras agendas transversais, o MIR e a igualdade racial ocupam as posições derradeiras em termos de recursos disponíveis para suas ações e programas.

Também há necessidade de que ocorram mudanças de atitude das burocracias estatais em face à questão racial, mudanças essas que possam ter consequências em termos de ampliação e fortalecimento da estrutura de recursos humanos e orçamentária do MIR. O quadro atual de servidores do MIR é praticamente todo composto de pessoal cedido por outros ministérios, ou em cargos comissionados sem vínculo com a administração pública. É compreensível que assim seja no primeiro momento, mas é preocupante que não haja previsão de alocação no MIR dos novos servidores que serão incorporados ao serviço público federal via Concurso Nacional Unificado, e que tampouco exista no horizonte um concurso exclusivo para a construção de quadros para o ministério. Julgamos necessária a conformação de um plano de educação e qualificação antirracista para os servidores públicos e funcionários de estatais. Essa educação e essa qualificação deveriam, inclusive, ser incorporadas nos processos seletivos e nas avaliações periódicas de servidores, sejam eles estatutários ou comissionados. Conclui-se que o trabalho realizado pelo MIR de janeiro de 2023 a julho de 2024 pode ser considerado

muito satisfatório e animador. Há diversas razões para esse otimismo (que deve ser cauteloso, dadas as incertezas quanto ao futuro do ministério). Entre outros exemplos de acertos, constata-se que houve eficiência na execução orçamentária; foram implementadas estratégias participativas de debate sobre políticas e programas que culminaram no desenho de ações voltadas ao combate ao racismo, à formação antirracista e ao incentivo à formação qualificada e à inserção da população negra em melhores postos de trabalho. O MIR também tem sido muito ativo no combate ao genocídio do povo negro, especialmente dos jovens. O ministério vem sendo, ainda, um essencial protagonista no processo de consecução do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 18, que incorpora a pauta racial no contexto da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

REFERÊNCIAS

ABREU, A. K.; LIMA JÚNIOR, A. T. Igualdade racial. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 27, 2020.

ALMEIDA, S. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm.

BRASIL. Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 nov. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8136.htm.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 111/2021, de 28 de setembro de 2021. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 set. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm.

BRASIL. **Relatório do Grupo Técnico de Igualdade Racial** – Produto 2: Relatório Final. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.346, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Igualdade Racial e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2023a. Edição Especial.

BRASIL. Decreto nº 11.443, de 21 de março de 2023. Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2023b.

BRASIL. Lei nº 14.553, de 20 de abril de 2023. Altera os arts. 39 e 49 do Estatuto da Igualdade Racial para determinar procedimentos e critérios de coleta de informações relativas à distribuição dos segmentos étnicos e raciais no mercado de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2023c.

BRASIL. Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023. Altera a Lei de Cotas trazendo mudança no mecanismo de ingresso de cotistas ao ensino superior federal, redução da renda familiar para reservas de vagas e a inclusão de estudantes quilombolas como beneficiários das cotas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2023d.

BRASIL. Decreto nº 11.784, de 20 de novembro de 2023. Dispõe sobre as diretrizes nacionais para as ações de valorização e fomento da cultura hip-hop. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2023e.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Igualdade Racial. **Agenda transversal**: igualdade racial – PPA 2024-2027. Brasília: BID; Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2024a. (Série Planejamento Nacional). Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/agenda-transversal-igualdade-racial-pt.pdf.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. **Relatório de Gestão**: exercício 2023. Brasília: MIR, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao/mir_relatorio_de_gestao-v3-1.pdf/view.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 3, p. 388-406, maio-jun. 2017.

GONZALEZ, L. A categoria política-cultural da Amefricanidade. *In*: GONZALEZ, L. **Primavera para as rosas negras**: Lélia Gonzalez em primeira pessoa. São Paulo: Editora Filhos da África, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 7, ago. 2003.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade racial. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 3, n. 17, 2009a.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009b. v. 3, p. 779-795. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Guia Inclua –** avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://inclua.ipea.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/9587-guia-inclua-vf-28mar22.pdf.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. F. Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia, como dimensões operacionais da avaliação. *In*: PAULA, L. F.; FERREIRA, L. R.; ASSIS, M. (Org.). **Perspectivas para a economia brasileira**: inserção internacional e políticas públicas. Rio de Janeiro: EdUERJ, jan. 2006.

MARQUES, F. M. C. *et al*. Igualdade Racial**. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 30, 2023.

MIR – MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL. **Linha do Tempo**. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/pl-de-cotas-no-servico-publico-1/linha-do-tempo Acesso em: maio 2024.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. 3. ed. São Paulo: Perspectivas, 2016.

NGANGA, J. G. N. **Percepções sobre o racismo no Brasil –** Sumário Executivo. Brasília: Peregum; Projeto Seta, jul. 2023.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017)**: mensuração e análise. Brasília: Ipea, maio 2019. (Texto para Discussão, n. 2476).

RODRIGUES, C. Desafios para a agenda de promoção da igualdade racial no governo Lula. **Nexo Políticas Públicas**, 10 ago. 2023. Disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/08/10/desafios-para-a-agenda-de-promocao-da-igualdade-racial-no-governo-lula-3.

SAMPAIO, T. G. **Código oculto**: política criminal, processo de racialização e obstáculos à cidadania da população negra no Brasil. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

SILVA, T. D.; CALMON, P. C. P. Transversalidade e políticas. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 22., nov. 2017, Madri. **Anais**... Madri: Clad, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AVELINO, D. P.; SANTOS, A. F. A. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial: agenda política e atividades executadas. *In*: AVELINO, D. P.; FONSECA, I. F.; POMPEU, J. C. B. **Conselhos Nacionais de Direitos Humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.639.htm.

BRASIL. Decreto nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.678.htm#:~:text=LEI%20No%2010.678%2C%20DE%2023%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Cria%20a%20Secretaria%20Especial%20de,Rep%C3%BAblica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.

BRASIL. Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Planapir, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jun. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6872.htm.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. **Relatório ações e políticas do primeiro ano Ministério de Igualdade Racial do Brasil**. Brasília: MIR, dez. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/MIR_RELATORIO_ACOES_POLITICAS2.pdf.

DISCURSO de Posse. **Gov.br**, Brasília, 11 jan. 2023. Disponível em https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/central-de-conteudos-1/discursos-da-ministra/discurso-de-posse.

FERREIRA, M. A. C. **Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial**. 2014. Tese (Doutorado) — Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LEMOS, L.; MENEZES, D. O Plano Plurianual da União e a Agenda Transversal de Mulheres 2024-2027. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 78, n. 3, p. 50-54, 2024.

MINISTÉRIO da Igualdade Racial apresenta ODS 18 ao Grupo de Trabalho e Desenvolvimento do G20. **Gov.br**, Brasília, 18 mar. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/ministerio-da-igualdade-racial-apresenta-ods-18-ao-grupo-de-trabalho-e-desenvolvimento-do-g20. Acesso em: maio 2024.

MINISTÉRIO da Igualdade Racial executa integralmente o orçamento de 2023. **Gov.br**, Brasília, 19 jan. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/ministerio-da-igualdade-racial-executa-integralmente-o-orcamento-de-2023.

PORTELA, A.; LIRA, B. F. F. A. Améfrica Ladina e a crítica à democracia racial em Lélia de Almeida Gonzalez. **Horizontes Antropológicos**, v. 28, n. 63, p. 105-131, maio-ago. 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ha/a/rkcnQXcJJyDbWS7z65hvdQf/abstract/?lang=pt.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Amanda Ramos Marques Honorio
Barbara de Castro
Cláudio Passos de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Denise Pimenta de Oliveira
Fernanda Gomes Teixeira de Souza
Nayane Santos Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Susana Sousa Brito
Yally Schayany Tavares Teixeira
Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)
Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração
Anderson Silva Reis
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa

Capa
Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO