

CÁTEDRAS

Cadernos Enap 152

Meta-avaliação das políticas de promoção de igualdade racial no governo federal (2003-2024)

- Luís Fernando Silva Andrade
- Ana Flávia Rezende



PROGRAMA
CÁTEDRAS
BRASIL





Meta-avaliação das políticas de promoção de igualdade racial no governo federal (2003-2024)

- Luís Fernando Silva Andrade
- Ana Flávia Rezende

Brasília - DF

2026

**Fundação Escola Nacional de
Administração Pública**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Danyelle Siqueira Campos Gil Lemos
Barreto

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

**Diretor de Desenvolvimento
Profissional**

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga
Renata Mourão
Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Karoline Ilza
Oscar Soler

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

A5531m Andrade, Luís Fernando Silva

Meta-avaliação das políticas de promoção de
igualdade racial no governo federal (2003-2024) / Luís
Fernando Silva Andrade, Ana Flávia Rezende. -- Brasília:
Enap, 2026.

41 p.: il. (Cadernos Enap ; n. 152)

Programa Cátedras Brasil

Inclui bibliografia.

ISSN: 0104-7078

1. Ação Afirmativa. 2. Igualdade Racial. 3. Discriminação
Racial. 4. Avaliação de Políticas Públicas. 4. Administração
Pública. I. Rezende, Ana Flávia. II. Título.

CDD 353.53

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra - CRB1/1425

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons*

Atribuição: Não Comercial

Compartilha Igual 4.0 Internacional

DOI: 10.21874/cadernos.n152.1



Editorial

Cátedras

O Programa Cátedras Brasil é um programa de fomento de pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), coordenado pela Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos (DAE), que busca fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas com vistas à construção de novos paradigmas de gestão pública e à reflexão acerca dos desafios de transformação do Estado brasileiro.

Em 2024, lançamos um edital comemorativo dos 10 anos do Programa Cátedras Brasil, no qual selecionamos projetos em 20 (vinte) áreas temáticas, os quais buscam dar respostas aos diferentes desafios de governo e ao fortalecimento das capacidades estatais com vistas à construção de políticas públicas inclusivas e efetivas.

A partir desse edital, buscamos trazer duas inovações no âmbito do programa, quais sejam: i) realização de temáticas de pesquisa ainda não abordadas nos 10 anos de existência do programa – como, por exemplo, a temática racial e a da Inteligência Artificial; ii) construção das pesquisas, desde a elaboração do edital até a publicação final, em contato direto com alguns órgãos de gestão, reforçando a natureza do programa na promoção do diálogo entre a gestão e a academia com vistas à construção de soluções aplicadas e aderentes à realidade do setor público.

Ressaltamos que um dos propósitos do Programa Cátedras Brasil consiste em fomentar o elo entre a academia e a comunidade de praticantes (gestores públicos) com vistas à construção coletiva de soluções para os problemas públicos. Essa iniciativa procura absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão, à administração e às políticas públicas com o objetivo de agregar valor às atividades de produção e de disseminação de conhecimento aplicado, de modo a conceber propostas de soluções para problemas políticos, econômicos, ambientais e sociais.

Em síntese, as pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 85/2024 do Programa Cátedras Brasil, e apresentadas nesta série de Policy Papers, visam ofertar evidências, caminhos e reflexões para se pensar a melhoria e o fortalecimento da administração pública brasileira com vistas à construção de um país mais inclusivo e socialmente justo.

Desejamos a todos e a todas uma ótima leitura!

ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE

Diretor de Altos Estudos da Enap

RAFAEL ROCHA VIANA

Coordenador-Geral de Pesquisa

SUMÁRIO

	<u>11</u>	1. Introdução
	<u>17</u>	2. Diagnóstico
	<u>17</u>	2.1 Dimensões institucional, político-processual e material das políticas de promoção de igualdade racial
	<u>26</u>	2.2 Caminhos e Desafios para a Promoção da Igualdade Racial no Âmbito Federal
	<u>29</u>	3. Considerações Finais e Recomendações
	<u>32</u>	Referências
	<u>34</u>	Apêndices

Lista *de figuras*



23

Figura 1. Alocação Orçamentária para PPIR

Lista *de quadros*



14

Quadro 1. Conferências Nacionais de Promoção de Igualdade Racial



15

Quadro 2. Documentos Analisados



16

Quadro 3. Perfil dos(as) Entrevistados(as)



18

Quadro 4. Síntese de aspectos institucionais, marcos legais e participativos na promoção da igualdade racial relacionados ao órgão central de promoção de igualdade racial

MINI-BIO

DOS AUTORES

LUÍS FERNANDO SILVA ANDRADE

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (FACE/UFMG), do Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (CEPEAD/UFMG) e do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Líder do Observatório de Políticas Raciais (OPR/UFMG).

ANA FLÁVIA REZENDE

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Ouro Preto (DECAD/UFOP) e do Programa de Pós-Graduação em Empreendedorismo e Inovação (PROPEI/UFOP). Líder do Observatório de Políticas Raciais (OPR/UFMG).

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

As evidências do *Policy Paper* indicam que: (1) A criação da SEPPIR, em 2003, representou um marco no reconhecimento da temática racial como pauta de Estado, permitindo a formulação de políticas específicas e intersetoriais; (2) A institucionalização de instrumentos de participação social, como as CONAPIR, e de instrumentos de coordenação como o SINAPIR (advindo do Estatuto da Igualdade Racial) foi essencial para garantir canais de participação e gestão interfederativa; e (3) a criação do MIR reatualiza a importância de um órgão federal de status ministerial voltado à igualdade racial, mas também revela desafios antigos: garantir orçamento, transversalidade e prioridade política à pauta racial em um cenário de instabilidade e polarização política.

RESUMO EXECUTIVO

A criação da Secretaria Especial de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003, representa marco institucional na promoção pela igualdade racial, vinculada a décadas de atuação de movimentos negros. Esse momento histórico é considerado o ponto de investigação inicial desse *Policy Paper*, cujo objetivo foi **realizar uma meta-avaliação da atuação do órgão federal de promoção de igualdade racial entre os anos de 2003 e 2024**, a partir de estudos avaliativos e de análise política da promoção da igualdade no âmbito nacional, assim como entrevistas. A análise, realizada a partir das dimensões de *Policy Analysis* (Análise Política) – institucional, político-processual e material – indica que a SEPPIR teve papel estratégico ao institucionalizar a pauta da igualdade racial no governo federal e promover a criação de políticas específicas voltadas à população negra e quilombola. Entre os principais avanços na promoção da igualdade racial no âmbito federal, destacam-se: reconhecimento e valorização dos povos e comunidades tradicionais; criação de instrumentos de gestão interfederativa (como o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR) e de participação (Conferências Nacionais de Promoção de Igualdade Racial - CONAPIR e Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial - CNPIR). São indicadas também fragilidades institucionais persistentes, como descontinuidade, baixa dotação e efetividade orçamentárias, e disputa de narrativas e resistências à transversalidade da pauta racial. Como principais recomendações, temos: (1) fortalecer o SINAPIR, enquanto instância central da promoção da igualdade racial e da capilaridade dessas políticas junto a estados e municípios, o que favorece a institucionalização nos entes subnacionais; e (2) reforçar a relação entre MIR e demais ministérios o que, de certa forma, já encontra evidências na atuação do MIR junto ao Ministério da Saúde (MS) e possibilidades de fortalecimento da transversalidade da promoção da igualdade racial nas Assessorias de Participação Social e Diversidade (ASPD) criadas nos demais ministérios; (3) fortalecer a produção e disseminação de dados e estudos avaliativos acerca da promoção da igualdade racial e das ações afirmativas em diferentes ministérios e nos entes subnacionais, na direção indicada pelo informe MIR nº 6 (Disseminação de Dados e Informações para Promoção da Igualdade Racial). Este trabalho pode ser de interesse para gestores públicos, pesquisadores e sociedade civil em suas relações com a promoção da igualdade racial.

1

Introdução¹

Em 2003, foi criada a SEPPIR, que representa um marco institucional relevante no combate ao racismo no Brasil, já que foi a primeira estrutura ministerial com a função exclusiva de promover políticas de promoção de igualdade racial, de forma transversal.

Quando falamos em promoção da igualdade racial, partimos do reconhecimento de que existe desigualdade racial que precisa ser enfrentada por meio de ações do governo, contexto necessário para avançarmos em nossa discussão. O racismo no Brasil tem raízes históricas que começam com a escravização de pessoas negras e se estendem às políticas discriminatórias adotadas após a abolição.

Atualmente no Brasil, a população negra, constituída por pretos e pardos e que representa 55,9% da população brasileira (IBGE, 2022), apresenta vulnerabilidades socioeconômicas e acesso desigual a serviços públicos e direitos como trabalho, saúde e educação. Negros apresentaram uma taxa de desocupação² no segundo trimestre de 2024 de 8,0%, enquanto para não negros a taxa foi de 5,5%. Quando o recorte de gênero é feito, mulheres negras apresentam uma taxa de desocupação de 10,1%, homens negros 6,3%, mulheres não negras 6,7 e homens não negros 4,6%. Dessa forma, a taxa de desocupação de mulheres negras é mais que o dobro da taxa de desocupação de homens não negros (DIEESE, 2024).

Já a taxa de subutilização³ no segundo trimestre de 2024 foi de 24,6% para mulheres negras, 15,4% para homens negros, 15,3 para mulheres não negras e 10,1% para homens não negros. O que indica que quase um quarto das mulheres negras enfrenta dificuldades para uma inserção laboral minimamente adequada (DIEESE, 2024).

Dentre aqueles que estão ocupados, quase metade dos negros estão na informalidade (46% das mulheres e 45% dos homens), enquanto mulheres e homens não negros ocupados na informalidade são 34,3% e 34,1%, respectivamente (DIEESE, 2024).

¹ Agradecemos à parecerista Ana Carolina Souza Ferreira pela disponibilidade e pela qualidade das contribuições dispensadas para esta pesquisa.

² Taxa de desocupação, também chamada de taxa de desemprego, “é a porcentagem de pessoas na força de trabalho que estão desempregadas” (IBGE, 2024).

³ Taxa de subutilização da força de trabalho (*labour underutilization*) é o total de pessoas desocupadas (desempregadas), subocupadas e pertencentes à força de trabalho potencial dividido pela força de trabalho ampliada. Para mais detalhes, verificar IBGE (2017).

Negros também são a maioria nas ocupações com piores rendimentos e minoria nas ocupações com maiores rendimentos. Os rendimentos médios de mulheres e homens negros ocupados são de R\$ 2.079 e R\$ 2.610, respectivamente, enquanto os rendimentos médios de mulheres e homens não negros são de R\$ 3.404 e 4.492 (DIEESE, 2024).

Quando verificamos o direito à educação, enquanto importante motor para mobilidade social e garantia da cidadania, as desigualdades raciais são evidentes. As taxas de analfabetismo (para pessoas de 15 anos ou mais) de pretos é de 10,1% e de pardos 8,8%, enquanto a de brancos é de 4,3%, menos que o dobro das taxas referentes à população negra. Quando consideramos pessoas com 65 anos ou mais, a taxa de analfabetismo entre pretos é de 33% e entre pardos é de 29% (IBGE, 2024).

Ao tratarmos de desigualdade racial na educação, as disparidades de acesso à educação básica de qualidade são notáveis, principalmente quando se analisa conjuntamente as desigualdades raciais e territoriais. A distribuição de matrículas de estudantes no ensino básico público em território convencional⁴ segue praticamente a distribuição populacional brasileira (44,7% de estudantes brancos, 49,6% pardos, 4,7% pretos e 0,9 indígena, com percentuais populacionais de 43,9% para brancos, 45,3% parda, 10,2% preta e 0,6 indígena) (Gregory, et al., 2024).

Embora no território convencional, a maioria dos estudantes frequentam escolas com infraestrutura mínima (98% dos brancos, 96% dos pretos, 93% dos pardos e 90% dos indígenas), cabe destacar que infraestrutura mínima é considerada a presença de água, energia saneamento e coleta de lixo. Já nos territórios diferenciados (quilombos, assentamentos e territórios indígenas), número considerável de estudantes frequentam escolas sem infraestrutura mínima, acessibilidade, equipamentos administrativos, acesso à internet, bibliotecas ou computadores⁵ (Gregory, et al., 2024).

Destacamos que, em 2021, 69% das escolas de educação básica com melhor infraestrutura são majoritariamente frequentadas por estudantes brancos (60% ou mais de estudantes brancos). Enquanto nas escolas majoritariamente frequentadas por alunos negros (60% ou mais), 50,2% não possuíam biblioteca, 53,1% não possuíam laboratório de informática, 51,79% sem quadra de esportes e 56,56% sem rede de esgoto (Observatório da Branquitude, 2024). As disparidades de acesso à educação se traduzem em diferenças de rendimento escolar e de oportunidades de aprendizado.

No ensino médio, em específico, em 2023 apenas 48,3% dos negros o haviam concluído e para os brancos o percentual era de 61,8%. Considerando pessoas de 25 anos ou mais, dentre os negros 38,1% são consideradas sem instrução ou com fundamental incompleto, 13,6% apresentam

⁴ Para além ensino convencional, em áreas urbanas, que representa 97,7% das vagas de educação básica, outras categorias vinculadas a territórios diferenciados são consideradas, como assentamentos, quilombos e territórios indígenas.

⁵ Para uma análise completa, sugerimos a leitura do item 2 "Educação Básica: o início da trajetória de desigualdades raciais na educação pública", páginas 11 a 20 de Gregory et al (2024).

fundamental completo, 35,3% médio completo e 13% superior completo. Para pessoas brancas de 25 anos ou mais, os mesmos percentuais são 33,1%, 11,2%, 34,1% e 27,7%, respectivamente (IBGE, 2024).

Outro ponto importante é a violência contra a população negra. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2024), as desigualdades raciais no Brasil são evidenciadas pela alta concentração de casos de violência letal contra pessoas negras. Jovens negros são as principais vítimas de homicídios no país e também lideram os casos de mortes resultantes de intervenções policiais (FBSP, 2023).

Em 2022, 35.531 pessoas negras foram vítimas de homicídio no Brasil, o que representa 76,5% do total de homicídios no país e uma taxa de homicídio de 29,7 homicídios para cada 100.000 habitantes, enquanto para não negros apresentam uma taxa de homicídio de 10,8 para cada 100.000 habitantes, num total de 10.209 homicídios (IPEA, 2024).

Quanto à letalidade policial, a Rede de Observatórios da Segurança indica que, em 2023, em 9 estados brasileiros 4.025 pessoas foram mortas por policiais, dentre elas, 2.782 eram pessoas negras (87,8% do total de mortes) (Ramos et al, 2024). Jovens adultos, entre 18 e 29 anos de idade, são a parcela mais vitimada. Do total de vítimas, 243 eram crianças e adolescentes (Ramos et al., 2024).

Precisamos também pensar sobre o sistema penitenciário enquanto expressão do racismo estrutural. Em 2022, o número de pessoas privadas de liberdade, seja no sistema carcerário ou sob custódia das polícias, atingiu o número de 832.295 pessoas. Desse total, 647.859 (77,8%) apresentam informações sobre cor/raça. Dentre aquelas com informações acerca de raça/cor, 442.033 são pessoas negras (68,2%) (FBSP, 2023).

No tocante à saúde, destacamos que, ainda que com melhora de indicadores entre 2010 e 2020, o percentual de mulheres pretas e pardas (68,7% e 66,2%, respectivamente) com acesso a sete ou mais consultas pré-natal é inferior ao percentual das mulheres brancas (80,9%). No ano de 2020, na pandemia de covid-19, 22% de óbitos maternos foram ocasionados pela doença, do total de óbitos de gestantes por covid-19, 63,4% foram entre mulheres pretas e pardas (Santos et al, 2023). Ainda sobre a pandemia de covid-19, em 2020 o excesso de mortalidade⁶ entre pessoas pardas e pretas foi de 28%, em comparação com 18% para pessoas brancas, o que representa 36.000 óbitos a mais entre pessoas negras. A maior presença de comorbidades na população negra não é algo aleatório, mas sim uma desigualdade crônica relacionada ao acesso insuficiente a serviços de saúde, relacionada

⁶ Excesso de mortalidade anual, em valor absoluto, se refere ao número de pessoas que morreram em determinado ano acima do esperado, no ano de 2020, o excesso de mortalidade foi de 270.000 mortes (22% acima do esperado), desse total 153.000 mortes foram de pessoas negras (Vital Strategies, Resolve to Save Lives, Afro-CEBRAP, 2021).

à negação do direito à saúde e a do direito à vida (Vital Strategies, Resolve to Save Lives, Afro-CEBRAP, 2021).

Se considerarmos outros direitos sociais além dos já citados, como moradia, proteção à maternidade, transporte, alimentação, previdência social, dentre outros, o recorte racial poderá nos ajudar a compreender as disparidades entre diferentes grupos raciais/étnicos, o que se relaciona ao conceito de racismo estrutural.

Consideramos que a criação de um órgão federal voltado para políticas de promoção de igualdade racial, juntamente à arquitetura participativa do CNPIR e a realização de CONAPIRs, são marcos institucionais significativos para políticas públicas tão recentes quanto as de promoção de igualdade racial: a atuação do órgão federal, antes SEPPIR e, atualmente, Ministério da Igualdade Racial (MIR), os debates e proposições das CONAPIRs e as relações sociedade/Estado no âmbito do CNPIR são elementos de destaque na implementação de ações voltadas para a promoção da igualdade racial. O ano de realização de cada uma das CONAPIRs, assim como seus temas são apresentados no quadro 1.

Quadro 1. Conferências Nacionais de Promoção de Igualdade Racial.

CONAPIR	Ano	Tema
I	2005	Estado e Sociedade - Promovendo a Igualdade Racial
II	2009	Avanços, desafios e perspectivas da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
III	2013	Democracia e Desenvolvimento sem racismo: Por um Brasil Afirmativo
IV	2018	O Brasil na Década Internacional do Afrodescendente
V	2025	Igualdade e Democracia: Reparação e Justiça Racial

Fonte: elaborado pelos autores

Diante da exposição acerca do racismo estrutural da sociedade brasileira, os avanços na institucionalização da promoção da igualdade racial no âmbito federal e considerando a área temática “20 anos de criação de um órgão para políticas de igualdade racial no Governo Federal” do Programa Cátedras Brasil 2024 (Edital nº. 85/2024), a presente pesquisa tem como questão norteadora **“quais foram as principais características, avanços e desafios das políticas de promoção de igualdade racial implementadas no âmbito federal entre 2003 e 2024?”**

Temos como objetivo principal **realizar uma meta-avaliação da atuação do órgão federal de promoção de igualdade racial entre os anos de 2003 e 2024**. Especificamente, almejamos (1) mapear, sistematizar e contextualizar as políticas de promoção de igualdade racial; (2) analisar as dimensões material, político processual e institucional dessas políticas; (3) contextualizar a promoção da igualdade racial no âmbito das CONAPIRs.

A fundamentação teórica do *Policy Paper* é apresentada no Apêndice 4. Quanto ao método de pesquisa, nos baseamos em três fontes principais: documentos oficiais da SEPPIR e do MIR, registros das CONAPIRs e estudos avaliativos sobre as políticas analisadas, indicados no Quadro 2. Essas fontes são interrelacionadas e complementadas com a realização das entrevistas, permitindo não apenas avaliar as políticas de promoção da igualdade racial, mas também compreender a produção institucional e participativa que sustenta essas políticas. A análise busca identificar como as diretrizes e apontamentos do órgão central de promoção da igualdade racial são abordados nos estudos avaliativos, utilizando uma codificação previamente sistematizada e detalhada em documento à parte.

Quadro 2. Documentos Analisados.

Descrição		Código	Quant	%
Documentos Oficiais SEPPIR/MIR		-	175	71,14%
Documentos Oficiais CONAPIR		-	28	11,38%
Textos avaliativos (43)	Nacionais (SciELO)	Nac	7	2,85%
	Internacionais (Web of Science)	WoS	2	0,81%
	Internacionais (Scopus)	Sco	4	1,63%
	Literatura Cinza	IPEA, IPEA-BPS, ENAP	30	12,20%
Total			246	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores

O uso dos códigos visa facilitar a leitura. Os textos avaliativos nacionais possuem códigos iniciados em "NAC" seguidos do número de chamada na busca, por exemplo [Nac167] e [Nac445]. Os textos avaliativos internacionais são apresentados com as iniciais "Sco", se os obtivemos na base de periódicos Scopus e "WoS", se obtidos na Web of Science, por exemplo, [Sco001] e [WoS144].

Textos de literatura cinza, apresentam a abreviatura da instituição que publicou os textos, seguida do número de chamada: IPEA, para textos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e ENAP para textos da Escola Nacional de Administração, por exemplo, [IPEA02] e [ENAP03]. Dada a relevância das discussões presentes nos Boletins Políticas Sociais: acompanhamento e análise (BPS) do IPEA, usamos um código específico para esses textos, que vão de [IPEA-BPS07] a [IPEA-BPS31]. A lista completa de textos avaliativos considerados no *Policy Paper* é apresentada no Apêndice B.

Finalizada a análise dos documentos oficiais, foram entrevistados seis gestores e especialistas, totalizando 9 horas e 45 minutos de gravação. O roteiro de entrevistas consta no Apêndice C. Ressalta-se que a escolha dos entrevistados ocorreu de forma intencional, a partir de indicações do próprio MIR. Os entrevistados são apresentados a partir dos seguintes códigos: **E01**, **E02**, **E03**, **E04**, **E05** e **E06**, cujo perfil é apresentado no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3. Perfil dos Entrevistados (as)

Entrevistado (a)	Perfil de atuação	Âmbito
E01	Gestor Público, Magistério Superior, Pesquisa	Federal
E02	Gestor Público, Magistério Superior, Pesquisa	Federal
E03	Gestor Público, Magistério Superior, Pesquisa	Estadual
E04	Analista de Política, Pesquisa	Federal
E05	Gestor Universitário, Magistério Superior, Pesquisa	Federal
E06	Gestor Público, Pesquisa	Federal

Fonte: elaborado pelos autores

O diagnóstico, obtido por meio da análise documental, bibliográfica e de entrevistas, é organizado com base nas dimensões da *Policy Analysis*: institucional, político-processual e material. Conforme pode ser observado no apêndice A, referente à busca de artigos, que apenas um número reduzido dos textos, advindos de buscas mais amplas sobre promoção de igualdade racial e ações afirmativas no âmbito federal, tratam da promoção da igualdade racial no governo federal e da SEPPIR.

Ainda que seja compreensível o foco nas ações afirmativas, principalmente nos textos que tratam sobre as cotas no acesso às Universidades Federais e ao Serviço Público Federal, dada a escalabilidade dessas políticas e a visibilidade midiática decorrentes de sua institucionalização, percebemos que a atuação de órgãos federais de promoção de igualdade racial, institucionalização das políticas e as relações intergovernamentais são tópicos a serem estudados de forma mais sistemática e aprofundada em pesquisas futuras.

Dividimos os resultados em dois tópicos: (a) dimensões institucional, político-processual e material das políticas de promoção de igualdade racial: tópico focado nas contribuições dos textos analisados e (2) caminhos e desafios para a promoção da igualdade racial, centrado nas contribuições das entrevistas realizadas.

2.1 Dimensões institucional, político-processual e material das políticas de promoção de igualdade racial

Considerando o histórico de luta da população negra por direitos, iniciamos a discussão sobre a promoção da igualdade racial como ação governamental institucionalizada no âmbito do governo federal, seus aspectos político-processuais e materiais, bem como a participação social nesse processo. Institucionalização e participação social são pontos de inflexão na sistematização e coordenação das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil. No Quadro 4, apresentamos uma síntese anual com informações sobre as diferentes configurações da SEPPIR e do MIR, os respectivos secretários e ministros, os governos em que atuaram, o processo de institucionalização da promoção da igualdade racial e os marcos legais e participativos associados ao tema.

Quadro 4. Síntese de aspectos institucionais, marcos legais e participativos na promoção da igualdade racial relacionados ao órgão central de promoção de igualdade racial

Ano	Governo	Órgão de PIR	Ministro(a) de Estado	Institucionalização da PIR no Governo Federal e Marcos Legais e Participativos
2003	Lula (I)	SEPPPIR	Matilde Ribeiro	Criação da SEPPIR e do CNPIR (Medida Provisória nº. 111/2003; Lei nº. 10.678/2003)
				Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR (Decreto nº. 4.886/2003)
2004				Estrutura Regimental e Quadro de Cargos da SEPPIR (Decreto nº. 5.197/2004)
				I CONAPIR
2005				Diretrizes para a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias (Portaria nº. 1.391/2005).
2006	Lula (II)	SEPPPIR	Matilde Ribeiro	
				Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº. 6.040/2007)
2007			Martvs Antonio Alves das Chagas	Brasil Quilombola (Decreto nº. 6.261/2007)
				Alteração de Secretário Especial para Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Lei nº. 11.693/2008)
2008			Édson Santos de Souza	Aprovação do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR e de seu Comitê de Articulação e Monitoramento (Decreto nº. 6.872/2009).
				Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (Portaria 992/2009).
				II CONAPIR
				Alteração da Estrutura Regimental e Quadro de Cargos da SEPPIR (Decreto nº. 7.261/2010)
2009			Eloi Ferreira Araújo	Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº. 12.288, de 20 de julho de 2010).
2010			Luiza Helena de Bairros	Cotas para o ingresso no ensino superior público (Lei. 12.711/2012).
				Regulamentação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Decreto nº 8.136/2013)
				III CONAPIR
				Cotas Raciais no Serviço Público Federal (Lei nº. 12.990/2014).

Ano	Governo	Órgão de PIR	Ministro(a) de Estado	Institucionalização da PIR no Governo Federal e Marcos Legais e Participativos
2015	Dilma (II)		Nilma Lino Gomes (até 01/10/2015)*	Extinção da SEPPIR, cujas competências são repassadas ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (Medida Provisória nº. 696/2015; Lei nº. 13.266/2016).
2016	Temer	-		Extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, cujas competências são transferidas para o Ministério da Justiça e Cidadania, exceto políticas para juventude (Medida Provisória nº. 726/2016; Lei nº. 13.341/2016).
2017			Ação Declaratória de Constitucionalidade 41 (integral constitucionalidade das cotas no Serviço Público).	
2018			IV CONAPIR	
2019	Bolsonaro		Revogação do Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR (Decreto nº.11.087/2019).	
2023	Lula (III)	MIR	Anielle Franco	Criação do MIR (Decreto nº. 11.346/2023)
				Programa Aquilomba Brasil e revogação do Brasil Quilombola. (Decreto nº. 11.447/2023)
				Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola e respectivo comitê gestor (Decreto nº 11.786/2023)
Programa Federal de Ações Afirmativas - PFAA (Decreto nº 11.785/2023)				
Programa Rotas Negras (Decreto nº. 12.277/2024)				
Plano Juventude Negra Viva (Decreto nº. 11.956/2024)				
2024				Política Nacional para Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiro e de Matriz Africana (Decreto nº. 12.278/2024)
	Pacto pela Igualdade Racial (em parceria com Secretaria de Relações Institucionais - SRI e Banco do Brasil)			

Fonte: elaborado pelos autores. *A professora Nilma Lino Gomes atuou como ministra da SEPPIR até sua extinção, assumindo então a titularidade do novo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial da Juventude e dos Direitos Humanos, extinto em 2016

No âmbito federal, a institucionalização da promoção da igualdade racial tem início com a criação da SEPPIR, por meio da **Medida Provisória nº 111**, de 21 de março de 2003, posteriormente convertida na **Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003**. Como órgão de assessoramento direto à Presidência, cabia à SEPPIR formular, coordenar e articular políticas e diretrizes para combater a discriminação racial e garantir direitos a grupos étnico-raciais, com ênfase na população negra.

Sua estrutura inicial incluía o CNPIR, o Gabinete e três subsecretarias, conforme o **Decreto nº 5.197, de 27 de agosto de 2004**: Subsecretaria de Planejamento e Formulação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Subsecretaria de Políticas Afirmativas e Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais.

Ainda em 2003, foi instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), pelo **Decreto nº 4.886, de 20 de novembro**. A PNPIR orienta ações governamentais com o objetivo de reduzir desigualdades raciais, com foco na população negra. Seus princípios incluem transversalidade, descentralização e gestão democrática. A transversalidade estabelece que todas as ações governamentais devem considerar o combate às desigualdades raciais em articulação com diferentes órgãos federais. Já a descentralização e a gestão democrática destacam a cooperação entre entes federados e o protagonismo da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas.

Pouco depois, o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, regulamentou o processo de titulação de terras quilombolas, e foi considerado por **E01** o marco inicial da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), formalizada apenas em 2023, pelo Decreto nº 11.786.

Segundo **E01**, a SEPPIR em seus primeiros anos atuava como um órgão articulador, demandando negociação constante com outros ministérios para viabilizar sua agenda. A dificuldade residia na necessidade de convencimento político sobre a centralidade do racismo na sociedade brasileira e a urgência de destinar recursos para a implementação da política. **E03** complementa que, embora o tema da igualdade racial seja transversal, sua efetividade ainda depende da sensibilidade dos gestores.

E02, E04 e E05 reforçam essa ideia, caracterizando a SEPPIR e, atualmente, o MIR, como órgãos de articulação. Suas ações são executadas em conjunto com outros ministérios. Um exemplo é o das cotas raciais no ensino superior, cuja implementação cabe ao Ministério da Educação, como destaca **E04**.

Os princípios da participação e da articulação federativa também se expressam nas CONAPIR, organizadas em etapas locais, estaduais e nacional. Esses espaços reúnem a população para discutir diagnósticos e propor diretrizes para enfrentar as desigualdades raciais.

Entre 2003 e 2015, a SEPPIR passou por diferentes arranjos institucionais. Em 2008, o cargo de Secretário Especial foi elevado a Ministro de Estado⁷, pela **Lei nº 11.693, de 11 de junho**. Em 2010, o **Decreto nº 7.261/2010** incluiu a Secretaria Executiva como órgão de assistência ao ministro. As antigas subsecretarias foram transformadas em secretarias, mantendo a divisão anterior: planejamento, ações afirmativas e comunidades tradicionais.

Com a reforma ministerial de 2015, no governo Dilma II, a SEPPIR foi extinta e suas atribuições passaram ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (**Medida Provisória nº 696/2015, Lei nº 13.266/2016**). No governo Temer, esse ministério foi

⁷ (a) Assessoria Especial do Ministro; (b) a) Assessoria Especial do Ministro; (b) Gabinete do Ministro; (c) Assessoria de Participação Social e Diversidade; (d) Assessoria Internacional; (e) Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares; (f) Assessoria Especial de Comunicação Social; (g) Assessoria Especial de Controle Interno; (h) Ouvidoria; (i) Corregedoria; (j) Consultoria Jurídica; e (k) Secretaria-Executiva, que abrange as diretorias de e Ações Governamentais e de Gestão e Administração (Brasil, 2023).

substituído pelo Ministério da Justiça e Cidadania (**Medida Provisória nº 726/2016, Lei nº 13.341/2016**). Já no governo Bolsonaro, as políticas foram alocadas no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, dentro da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Como este estudo foca em órgãos com status ministerial voltados especificamente à promoção da igualdade racial, não são analisadas as fases vinculadas a outros ministérios, embora se reconheça que esse período marcou o desmonte da política, com rebaixamento institucional e cortes orçamentários (Silva, Menicucci e Rodrigues, 2024).

O Ministério da Igualdade Racial (MIR) foi recriado em 2023, no terceiro governo Lula, pelo **Decreto nº 11.346**. Sua estrutura contempla ações afirmativas, políticas para quilombolas e povos tradicionais, combate ao racismo e articulação transversal, nacional e internacional. O MIR é composto por três secretarias principais: (a) Secretaria de Gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Senapir), (b) Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo (Separ), e (c) Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos (SQPT). O CNPIR continua sendo o órgão colegiado responsável pela participação social na política de igualdade racial.

No campo das ações afirmativas, observa-se que as cotas no ensino superior (Lei nº 12.711/2012, atualizada pela **Lei nº 14.723/2023**) e no serviço público federal (Lei nº 12.990/2014, revogada pela **Lei nº 15.142/2025**⁸, que a atualiza) são os temas mais debatidos na literatura científica. Estudos discutem sua eficácia, impacto social e relevância (Feres et al., 2018). Por outro lado, há escassez de análises sobre a atuação institucional da SEPPIR e do MIR.

A atuação da SEPPIR e, mais recentemente, do MIR, envolve diferentes formas de articulação com outras áreas de governo. Silva, Menicucci e Rodrigues (2024) identificam três ondas nas políticas de promoção da igualdade racial, a partir das quais inferimos a existência de uma quarta onda, iniciada em 2023 com a criação do MIR. A primeira onda vai de 1988 a 2002, marcada pela promulgação da Constituição e pela criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (1995), sem institucionalização efetiva.

A segunda onda, entre 2003 e 2015, representa o maior avanço, com a criação da SEPPIR em 2003, os planos nacionais, as leis de cotas e diretrizes curriculares para a educação étnico-racial. Nesse período, houve ampla produção de documentos orientadores, como o Programa Brasil Quilombola, criado em 2004 e ampliado em 2007 pelo **Decreto nº 6.261**, que estabeleceu quatro eixos: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e direitos. Também se destaca nesse

⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Lei/L15142.htm#art13

período a produção de materiais informativos, como as cartilhas “Este é um país de todos⁹” e a **“Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial”**. Também foram publicados textos que abordavam interseccionalidades de raça e gênero em diálogo com conferências internacionais, como o documento sobre a Nona Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe. Percebemos que esse período buscou fundamentação teórica e prática para a ação governamental.

As I, II e III CONAPIR ocorreram durante a segunda onda das políticas de promoção da igualdade racial e reforçam a institucionalização das PPIR. Segundo o [IPEA-BPS27], as CONAPIR são espaços de democratização da gestão e do processo decisório, nos quais delegados eleitos nas etapas municipais e estaduais deliberam sobre diretrizes para formulação, implementação e avaliação das políticas de PIR. Os artigos científicos selecionados não abordam, especificamente, as Conferências, dado o foco na atuação da SEPPIR e do MIR. Essa ausência aponta uma lacuna de pesquisa quanto à relação entre o órgão federal de PIR e as instâncias participativas federais, notadamente o CNPIR e a CONAPIR. Por outro lado, a literatura cinza, especialmente os Boletins Políticas Sociais (BPS) do IPEA, fornece dados relevantes sobre as Conferências.

Na I CONAPIR (2005), foram debatidos doze eixos temáticos, com destaque para a valorização da comunidade negra e a recomendação da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, incluindo o Fundo de Promoção da Igualdade Racial, posteriormente excluído do texto final. As resoluções serviram de base para o PLANAPIR [IPEA-BPS11; BPS12].

Por sua vez, a II CONAPIR (2009) priorizou os eixos de educação, trabalho, saúde, segurança pública e acesso à terra, além de reforçar a proposta de criação do SINAPIR [IPEA-BPS18; IPEA-BPS23].

Realizada em 2013, a III CONAPIR, ocorreu no ano de comemoração dos 10 anos da SEPPIR. Na ocasião, foi anunciado o envio do PL das cotas raciais em concursos públicos federais. Os subtemas envolveram estratégias de enfrentamento ao racismo, sustentabilidade institucional das políticas de igualdade racial e participação política [IPEA-BPS23].

Para além da participação social, outro ponto de destaque na segunda onda é a transversalidade, que se evidenciou em ações conjuntas com outras áreas, como segurança alimentar, saúde, educação e trabalho. Publicações como “Boletim Informativo Especial para a 3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar”, “Indicadores da Qualidade na Educação”, “Política Nacional de Saúde Integral da População Negra” e “Trabalho Doméstico no Brasil” exemplificam essa articulação.

Para além do aspecto institucional, uma *Policy Analysis* deve considerar também as dimensões político-processual e material. A dimensão político-processual, que envolve o processo político e seus

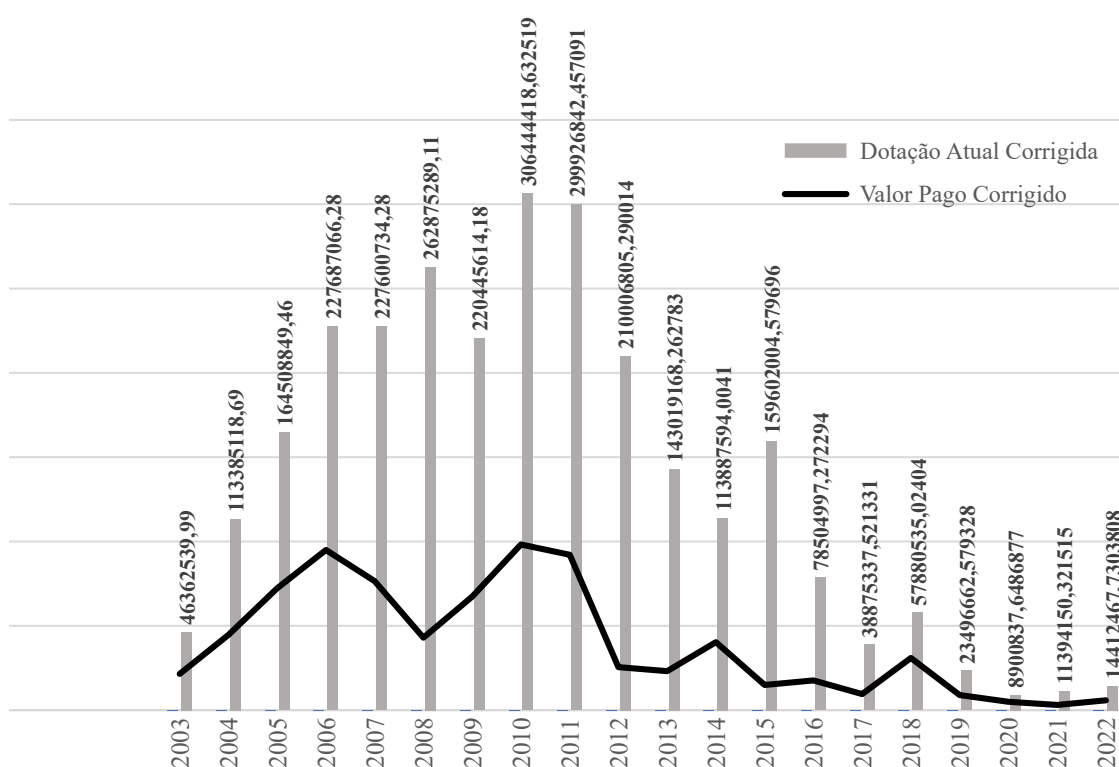
⁹ <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/10217/1/img1597.pdf>

conflitos (Frey, 2000), permite compreender as tensões em torno das políticas de promoção da igualdade racial (PPIR) e a transição da segunda para a terceira onda dessas políticas (Silva, Menicucci e Rodrigues, 2024).

Apesar de configurarem Políticas de Estado, as PPIR são alvo de disputas entre projetos distintos, como os que opõem justiça social e meritocracia, ou defendem cotas sociais em detrimento das étnico-raciais. No processo de institucionalização das cotas nas universidades federais, argumentos contrários buscaram esvaziar o componente étnico-racial das ações afirmativas.

Esse cenário de conflito marca a entrada na terceira onda das PPIR (2015-2022), caracterizada por retrocesso e desmonte, conforme apontam Silva, Menicucci e Rodrigues (2024). O período é marcado por reformas ministeriais, perda de *status* da SEPPIR e significativa redução de recursos orçamentários. Como mostra a figura 2, a execução orçamentária entre 2003 e 2022 evidencia queda acentuada nos investimentos, sobretudo a partir de 2015, com valores mínimos entre 2018 e 2022.

Figura 1. Alocação Orçamentária para PPIR.



Fonte: adaptado de Silva, Menicucci e Rodrigues (2024)

Marins (2023) retrata esse movimento pendular entre avanços e maiores investimentos, seguido de um período de redução de alocação e execução orçamentária, enfraquecimento da pauta racial e extinção de estruturas organizacionais na Administração Pública Direta como marcos históricos na

luta antirracista. Se por um lado temos a Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Cidadania e Pela Vida em 1995, que levou a pauta racial ao governo FHC e posteriormente a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância de 2001 em Durban que influenciou a adoção de PPIRs no governo federal a partir de 2003, de outro lado o avanço do neoliberalismo e do neoconservadorismo a partir do Governo Temer e intensificado no governo Bolsonaro, representa um ponto de inflexão nas PPIRs do governo federal.

Tal ponto é evidenciado na Emenda Constitucional 95/2016 (teto de gastos) no governo Temer, nas reformas trabalhistas de 2017, que, enquanto políticas globais que impactam severamente os direitos de trabalhadores, especialmente trabalhadores negros que auferem menor renda. A conjuntura de austeridade fiscal, cortes em políticas sociais, num aspecto mais amplo, afeta sobremaneira políticas focais como as de PPIR, inseridas num contexto socioeconômico complexo e com orçamento reduzido (Marins, 2023).

Numa perspectiva de institucionalização e de trabalho institucional, esse período é marcado por práticas de ruptura da política de promoção de igualdade racial, ainda que ações fora do âmbito do executivo federal tenham ocorrido, como adesões ao SINAPIR e a **Emenda Constitucional nº 111/2021**, que estipula que votos dados a candidatos negros e candidatas negras contam o dobro para fins de distribuição de recursos do fundo partidário do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) [**IPEA-BPS 31**].

A IV CONAPIR (2018) ocorreu nesse contexto de desmonte das políticas de PIR no governo Temer, agravado nos anos seguintes. O [**IPEA-BPS28**] evidencia o afastamento da Senapir, então vinculada ao MMFDH, dos compromissos pactuados em conferências anteriores. Em depoimento ao CNPIR, conselheira apontou a inércia do Estado frente às demandas das CONAPIR: “Existe uma lista de demandas que são produzidas a partir das conferências. O Estado tem que falar: dessa demanda, estamos construindo tal programa” [**IPEA-BPS28**].

Destacadas as implicações da chamada terceira onda, podemos pensar numa quarta onda de PPIR a partir da criação do MIR, marcada pela reinstitucionalização das PPIR. Entendemos que com o início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República, a criação de uma estrutura ministerial pautada na promoção da igualdade racial representa uma repactuação, reconstrução e retomada, ainda que o desmonte das PPIR tenha causado prejuízos na consecução dos direitos da população negra, o que é evidenciado na fala de **E06**: “muita coisa se perdeu nesses sete anos. Ainda estamos tentando reconstruir”.

A atuação do MIR tem levado em conta diferentes aspectos da promoção da igualdade racial. Ainda que a produção científica analisada não traga avaliações ou análises específicas sobre a atuação do

MIR, dado o quão recente o referido ministério é, as análises conjunturais elaboradas no IPEA e as próprias publicações do MIR contribuem para uma análise inicial.

De forma resumida, podemos pensar as principais realizações a partir dos eixos centrais de suas três secretarias (Senapir, Separ e SQPT). Quanto ao fortalecimento do SINAPIR e da coordenação interfederal na promoção da igualdade racial, é destacado que os 26 estados brasileiros e o distrito federal atualmente participam do SINAPIR, e Amapá, Rio Grande do Sul, Roraima e Sergipe aderiram, em 2024. Para o SINAPIR, o investimento foi de R\$ 7,3 milhões em estruturação institucional e R\$ 3 milhões em metodologias com agentes territoriais.

No âmbito do desenvolvimento de pesquisas e de produção e análise de dados, dentre as várias iniciativas destacamos as parcerias interinstitucionais com (a) a ENAP, nas Formações e Iniciativas Antirracistas (Fiar), que envolve capacitação de gestores e realização e publicação de pesquisas; (b) o IPEA, no investimento para a realização de estudos que visam ampliar a capacidade de monitoramento e avaliação de políticas de combate ao racismo; (c) o IBGE, na produção de dados acerca da gestão e coordenação da PIR nos entes subnacionais (MIR, 2024).; e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em editais de fomento à pesquisa científica sobre efeitos de políticas de promoção de igualdade racial e ações afirmativas, como a **as Chamadas CNPq/MIR nº03/2024 e nº 18/2025¹⁰** – Ciência e Tecnologia para Fortalecimento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Os informes MIR, as diferentes plataformas de dados (HUB Igualdade Racial, o Painel SINAPIR, o Infogov ENAP, e o Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça), assim como a produção de materiais informativos e manuais, como o “Guia de Orientação para Denúncias de Racismo Religioso, de outubro de 2024 contribuem para a produção e disseminação de informações acerca de PIR e também para o combate ao racismo em suas diferentes manifestações.

Um direcionamento importante, trazido em [IPEA-BPS30], representa possibilidade profícua de análise de avanços institucionais e de arranjos para a promoção de direitos da população negra e outras minorias para além de um órgão central de promoção de igualdade racial: “a criação de uma Assessoria de Participação Social e Diversidade em todos os ministérios, cujo objetivo é colaborar com a formulação de políticas e diretrizes para a promoção da participação social e das igualdades de gênero, étnica e racial, bem como enfrentar as desigualdades sociais e regionais” (pp. 28-29).

Além dessas assessorias, o Programa Federal de Ações Afirmativas traz em seus princípios a transversalidade, a interseccionalidade e a intersetorialidade, o que, como pode ser visto no **Relatório do Primeiro Levantamento de Ações do PFAA** apresenta uma série de ações afirmativas em políticas meio e fim, em diferentes ministérios e o próprio Comitê Gestor do PFAA é composto não

¹⁰ http://memoria2.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_OZaM&filtro=abertas&detalha=chamadaDivulgada&idDivulgacao=13165

apenas por MIR, mas pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, pelo Ministério das Mulheres, pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, pelo Ministério dos Povos Indígenas, pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania e a pela Escola Nacional de Administração Pública.

Na mesma perspectiva de reconstrução e criação de novas instituições, que marca a atual fase da PIR no âmbito federal, o Programa Juventude Negra Viva (PJNV) apresenta valores expressivos (investimento de 850 milhões) e envolvimento de 18 ministérios. As 33 titulações, 31 decretos de interesse social, 72 portarias de reconhecimento, indicam a relevância da pauta quilombola no MIR, o que nos permite relacionar com a atuação inicial da Sepir no programa Brasil Quilombola. Tal constatação é reforçada pela Política Nacional para Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiro e de Matriz Africana, que visa promoção de acesso a direitos e fortalecimento da participação social.

Quanto à participação social na quarta onda de PIR, A V CONAPIR, marcada para setembro de 2025 sob o tema “Igualdade e Democracia: Reparação e Justiça Racial”, deveria ter ocorrido em 2022. A conferência prevê discussões em três eixos: democracia, justiça racial e reparação, em um contexto mais favorável que a conferência anterior, sinalizando retomada da agenda de promoção da igualdade racial.

Ainda que este texto não proponha diretrizes para a V CONAPIR, evidencia-se o papel estratégico das conferências na construção das políticas públicas da área. Destaca-se, por fim, a questão orçamentária, especialmente a ausência do Fundo de Promoção da Igualdade Racial, cuja implementação representaria avanço expressivo no financiamento das políticas de PIR.

No próximo tópico, buscamos trazer as contribuições dos entrevistados sobre os caminhos e desafios para as PPIR no âmbito federal, de modo a balizar e complementar a síntese desenvolvida até o momento.

2.2 Caminhos e Desafios para a Promoção da Igualdade Racial no Âmbito Federal

A promoção da igualdade racial no Brasil enfrenta desafios estruturais, políticos e institucionais. Conforme destaca **E01**, um dos entraves históricos é a morosidade do país em reconhecer o racismo, o que resultou na baixa prioridade dada às políticas públicas voltadas à população negra. A **Lei nº 7.716/1989**, por exemplo, apesar de estar em vigor há mais de 30 anos, ainda tem aplicação limitada. Para **E01**, o problema central não está na ausência de leis, mas na dificuldade de implementá-las de forma efetiva.

Além disso, **E01** ressalta a necessidade de um esforço constante de convencimento sobre a existência do racismo, a legitimidade das demandas do movimento negro e a importância de destinar recursos

específicos para as políticas de igualdade racial. No entanto, alerta que, sem compromisso institucional efetivo por parte do Estado, os avanços reais são limitados.

A criação da SEPPIR foi um marco importante, por representar a primeira estrutura federal dedicada, exclusivamente, à promoção da igualdade racial. Contudo, como observa **E01**, há um descompasso entre o que é formalmente estabelecido e o que se concretiza na prática. A frase “o papel aceita tudo e a vida não” sintetiza a fragilidade institucional que, muitas vezes, impede a efetivação das ações previstas em leis e acordos interministeriais. Retrocessos, como a reestruturação da SEPPIR no governo Temer e o desmonte da Fundação Palmares, evidenciam rupturas que comprometem a continuidade da atuação federal.

E02 e **E03** reforçam que o racismo estrutural e institucional atravessa a sociedade brasileira e dificulta a efetividade das políticas, mesmo quando há reconhecimento legal do problema. **E04** destaca que, embora haja avanços na presença de pessoas negras em espaços institucionais, elas ainda não ocupam posições de poder. E mesmo quando ocupam, é preciso considerar qual projeto de sociedade essas pessoas defendem.

A análise também revela entraves à expansão do SINAPIR. **E03** aponta que a falta de capilaridade nacional decorre da resistência de gestores públicos em reconhecer a existência do racismo e a necessidade de políticas específicas. Para **E06**, a adesão voluntária ao SINAPIR por estados e municípios representa um gargalo estrutural, diante da ausência de vontade política local. **E05** destaca os orçamentos limitados como um dos principais obstáculos à consolidação da política. **E03** indica que a atuação qualificada dos estados na PIR e em sua capilaridade reforça o papel do SINAPIR. Como exemplo, podemos indicar o Selo Município sem Racismo, que reforça a promoção da igualdade racial no âmbito municipal. De acordo com a **Lei n.º 17.704/2021**, a obtenção do selo apresenta como requisitos a instituição de pasta específica sobre PIR, de conselho de política pública de PIR, com paridade entre sociedade civil e gestão pública e formação continuada de gestores sobre relações étnico-raciais, o que vai em direção às exigências para a adesão ao SINAPIR e apresenta sinergia de atuação federal e estadual na capilaridade e fortalecimento da PIR nos municípios.

E02 também chama atenção para a qualificação das informações. Não é possível gerir políticas públicas sem dados confiáveis sobre o perfil da população atendida. Nesse sentido, o MIR tem desenvolvido ferramentas importantes como o HUB Igualdade Racial, o Painel SINAPIR, o Infogov ENAP, os Informes MIR e o Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, conforme o Informe MIR nº 6 (março de 2025), assim como desenvolvido parcerias para a produção de conhecimento sobre PIR.

Para **E04**, um dos grandes desafios está no fato de a política de igualdade racial se desenvolver dentro de uma estrutura historicamente branca, na qual os recursos e o poder de decisão não estão plenamente sob alçada do MIR.

O ambiente político atual, segundo **E04**, é marcado por forte oposição às políticas de promoção da igualdade racial, que frequentemente são rotuladas como “bandeiras identitárias”. Nesse cenário, o desafio é implementar ações sem que percam legitimidade política. A análise não fornece respostas definitivas, mas aponta caminhos.

A partir de 2003, a criação da SEPPIR e, mais recentemente, do MIR, representou avanço institucional importante. Também houve ganhos nos marcos legais, especialmente nas áreas da educação e do trabalho. No entanto, a trajetória da política de igualdade racial não é linear. Extinções de estruturas, atrasos na realização de conferências e restrições orçamentárias demonstram tentativas de descontinuidade e ruptura.

E06 compara a atuação da SEPPIR à luta de Davi contra Goliás, ao lembrar da forte oposição que enfrentou, como as reações contrárias às cotas protagonizadas por partidos conservadores, setores da academia, artistas e veículos da grande mídia, como o Manifesto contra as Cotas e a Carta dos Cidadãos Antirracistas Contra as Leis Raciais. Essa pressão contribuiu para a criação de uma unidade em torno da pauta, fortalecendo tanto as políticas quanto os espaços participativos.

O aprofundamento da democracia depende não apenas da implementação, mas também da avaliação e aprimoramento contínuo das políticas públicas de promoção da igualdade racial. A criação das Assessorias de Participação Social e Diversidade nos ministérios e o uso das ferramentas produzidas pelo MIR abrem novas possibilidades de análise e ação. Essa é uma agenda promissora para pesquisas futuras.

A trajetória das políticas de promoção da igualdade racial no governo federal entre 2003 e 2024 evidencia avanços significativos no reconhecimento do racismo estrutural como problema público e na criação de instrumentos institucionais voltados à sua superação. A criação da SEPPIR, em 2003, e a posterior criação do Ministério da Igualdade Racial (MIR), em 2023, marcaram momentos centrais desse processo, ao lado da realização periódica das CONAPIRs e da constituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR). Esses marcos instituíram mecanismos de participação social, coordenação interfederativa e articulação transversal que permitiram estruturar uma política pública em área historicamente negligenciada e, quando em pauta, intensamente debatida.

Contudo, o movimento pendular entre institucionalização e desmonte, exemplificadas nas ondas de políticas de promoção de igualdade racial, assim como os desafios de ordem orçamentária, política e técnica, apontam para a fragilidade da política de promoção da igualdade racial como política de Estado. As entrevistas realizadas reforçaram a ideia de que, embora existam marcos legais importantes, a implementação efetiva das ações encontra entraves históricos, como a resistência à transversalidade da pauta racial, a baixa prioridade orçamentária e a ausência de compromisso político contínuo, o que pode se dar no âmbito federal, mas também nos entes subnacionais. Diante desse cenário, recomendamos:

a) Fortalecimento do SINAPIR

A ampliação e consolidação do SINAPIR são fundamentais para assegurar capilaridade territorial e sustentabilidade institucional das PPIR. A adesão das unidades federativas ao sistema deve ser acompanhada não apenas de incentivos orçamentários, mas de apoio técnico e metodológico para estruturação de órgãos subnacionais, capacitação, sensibilização e certificação de gestores subnacionais de promoção de igualdade racial. Aqui é possível pensar que a considerável retomada de publicações informativas e de manuais, se utilizados pelos públicos-alvo, favorece a interação entre o MIR e demais órgãos públicos. O monitoramento da atuação dos entes subnacionais para promover a capilaridade, destacando aqui a importância dos estados nesse papel de indução junto aos municípios. Como exemplo de boa prática, no estado do Ceará, como indicado anteriormente no texto, a entrega do selo Município sem Racismo (Lei Estadual n.º 17.704/2021) para cidades comprometidas com a PIR, contribui para a interiorização, capilaridade e fortalecimento das PPIR. Esse é um ponto que demanda mais investigações e se apresenta como uma prática de entes subnacionais capaz de

fortalecer a capilaridade do SINAPIR, já que os requisitos para o recebimento do selo se sobrepõem, em parte, às exigências da adesão ao SINAPIR. Há aqui sinergia de atuação e possibilidade de fortalecimento do SINAPIR, elemento central de fortalecimento e expansão da PIR no território nacional.

b) Fortalecimento da relação entre MIR e as demais estruturas do poder executivo federal

Os textos analisados e as entrevistas realizados nesse *Policy Paper*, indicam a centralidade do aspecto de negociação junto aos demais ministérios para que a promoção da igualdade racial não se restrinja ao MIR. Aqui destacamos não apenas as ações conjuntas com os demais ministérios, mas também as parcerias com fundações e/ou autarquias, na produção e disseminação de conhecimento e na capacitação de gestores de outros ministérios e órgãos públicos, como exemplos de práticas atuais, as parcerias com o IPEA (fundação pública federal vinculada com o Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO); com a ENAP (fundação pública vinculada ao Ministério da Economia - ME) e com universidades e institutos federais (autarquias ou fundações públicas vinculadas ao Ministério da Educação – MEC); e com o CNPq (agência vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI) representam avanços na promoção da igualdade racial, na produção de conhecimento e capacitação de gestores de diferentes órgãos executivos nos diferentes entes, nacional ou subnacionais. A análise dessas parcerias tem a possibilidade de verificar não apenas os avanços institucionais aqui exemplificados, mas também de indicar entraves e pontos de melhorias nessas relações, que possibilitam utilizar de um potencial analítico presente em outros órgãos públicos que reforça a atuação do MIR e principalmente da Senapir. Consideramos relevante também considerar como a promoção da igualdade racial se ‘enraiza’ nas demais estruturas ministeriais: ainda que citadas por E4 e por [IPEA-BPS30], as Assessorias de Participação Social e Diversidade se apresentam como pontos de destaque para a promoção de igualdade racial nos ministérios e sua atuação e ações desenvolvidas necessitam de acompanhamento. Além das assessorias, entendemos que o mapeamento das ações afirmativas presentes no PFAA, seu estudo detalhado e entendimento de avanços e entraves fortalece a PIR no Âmbito federal

c) Fortalecimento da produção e disseminação de dados e estudos avaliativos

Como destacado anteriormente, as diferentes parcerias para a produção e disseminação de dados e para a produção de estudos avaliativos e análises de política (com IPEA, IBGE, ENAP, CNPq dentre outros) são ganhos consideráveis na atuação do MIR que se fortalece ao utilizar não apenas sua estrutura e de seu pessoal para a produção de conhecimento, mas de uma ampla rede de pesquisadores, analistas e gestores que tratam de PIR. Para além da produção do conhecimento e desagregação de dados, é importante a verificação de como se dão essas parcerias e como elas podem ser aprimoradas, considerando que as parcerias exemplificadas nesse *Policy Paper* continuam em vigor e continuarão

a produzir conhecimento e análises acerca da PIR. Ainda que apresentadas anteriormente como elementos importantes para a sensibilização de gestores públicos, as publicações próprias do MIR e os editais lançados em parceria também cumprem papel importante na definição de diretrizes e de temas centrais para a pesquisa científica aplicada, uma vez que, como foi indicado nos materiais analisados, há poucas análises e avaliações advindas de instituições de ensino e pesquisa, destacando-se os Boletins Políticas Sociais: acompanhamento e análise (BPS) do IPEA, cujo acompanhamento e análise da PIR se dá desde sua sétima edição, em 2003.

Por fim, indicamos que, dada a natureza e amplitude da pesquisa e as características da coleta de dados realizada, o aspecto prático (e as boas práticas) na promoção da igualdade racial no executivo federal são de difícil obtenção e se apresentam como limite da pesquisa. Buscamos, a partir dos dados coletados em estudos avaliativos, análises de política, publicações oficiais e entrevistas com especialistas, traçar um panorama e recomendações vinculadas ao órgão central de PIR – em seu movimento pendular de criação, manutenção e ruptura das políticas aqui estudadas, ao SINAPIR, às relações interinstitucionais e à produção do conhecimento, que em nosso entendimento captam elementos importantes para o fortalecimento da promoção da igualdade racial no executivo federal e favorecem sua expansão no território nacional. Essas recomendações visam subsidiar gestores públicos, pesquisadores e representantes da sociedade civil comprometidos com a construção de um país mais justo e democrático e podem ser entendidas como contribuições para consolidar a política de igualdade racial como compromisso estruturante do Estado brasileiro.

Referências

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Apesar dos avanços, desigualdade racial de rendimentos persiste - Boletim Especial**. 2024. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2024/conscienciaNegra.pdf>.

FERES JÚNIOR, J. et al. **Ação afirmativa: história, conceito e debates**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023. 357 p. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/ppp/article/view/89>.

GREGORY, E. et al. **O círculo vicioso da desigualdade racial na educação do Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento – Divisão de Educação, 2024. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/o-circulo-vicioso-da-desigualdade-racial-na-educacao-do-brasil>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7129>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas da Violência 2024**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/7868-atlas-violencia-2024-v11.pdf>.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos**, n. 92, p. 105-121, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/k9qhHXpypvXhmYYbxrLvCZG/?format=pdf&lang=pt>.

MARINS, M. R. Disrupturas nas políticas sociais de promoção da igualdade racial no Estado brasileiro: uma abordagem preliminar. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO**, 8, 2023, São Paulo. **Anais** [...], 2023. Disponível em: <https://www.enadir2023.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSzZPlitzOjQ6Ljc0MzliO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiM2U1ZDJIINDQ3MWVjZGVhNDMyMWRLYzJlNzExNDYwYjgiO30%3D>.

OBSERVATÓRIO DA BRANQUITUDE. **A cor da infraestrutura escolar: diferenças entre escolas brancas e negras**. Rio de Janeiro: Cedra, 2024. Disponível em: https://cedra.org.br/wp-content/uploads/2024/12/FINAL_OdB_ACORNAINFRAESCOLAR_Infografico_PT-BR-2.pdf.

RAMOS, S. et al. **Pele alva: mortes que revelam um padrão**. Rio de Janeiro: CeSeC, 2024. 36 p. Disponível em: https://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/11/RELATORIO_REDE-DE-OBS_PELE-ALVO-4_web-2.pdf.

SANTOS, A. C. C. et al. (Orgs.). **Saúde da mulher brasileira: uma perspectiva integrada entre vigilância e atenção à saúde**. *Boletim Epidemiológico*. Brasília: Ministério da Saúde, 2023.

SILVA, J. B.; MENICUCCI, T. M.; RODRIGUES, C. S. O desmonte da política de promoção da igualdade racial no Brasil. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 48., 2024, Campinas. *Anais [...]*, 2024. Disponível em: <https://www.encontro2024.anpocs.org.br/arquivo/downloadpublic?q=eyJwYXJhbXMiOiJ7XCJJR-F9BULFVSZPXCI6XClyNzg1XCJ9liwiaCI6IjhhMjA1ZmMzYTlyMGYwODFNGM2ZjU2NTBlZTBkZW-ZhlnO%3D>.

THE ASPEN INSTITUTE. **Glossary for Understanding the Dismantling Structural Racism/Promoting Racial Equity Analysis**. Disponível em: <https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/files/content/docs/rcc/RCC-Structural-Racism-Glossary.pdf>.

VITAL STRATEGIES; RESOLVE TO SAVE LIVES; AFRO-CEBRAP. **Os impactos desiguais da COVID-19 na população negra no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.racaesaude.org.br/estudo>.

Apêndices

APÊNDICE A - BUSCA DE ARTIGOS EM DIFERENTES BASES DE PERIÓDICOS E FILTROS APLICADOS

Fonte	Busca	Filtros Na Busca	Quant.	Seleção para compor o estudo
SciElo Brasil	(ações afirmativas) OR (ação afirmativa) OR (promoção de igualdade racial) OR (LEI Nº 12.990) OR (LEI Nº 12.711) OR (ações afirmativas) OR (cotas) OR (SEPPIR) OR (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial)	-	500	15 (dentre os 500 textos, foram considerados como critérios de seleção: (1) ser artigo avaliativo; e (2) versar sobre promoção de igualdade racial no âmbito federal)
Wos	TS=("affirmative action" OR "racial equality" OR "racial equity" OR "racial inclusion" OR "racial quotas" OR "university quotas" OR "public service quotas" OR "federal university quotas" OR "diversity policies" OR "racial justice" OR "race-based affirmative action" OR "equity in public service")	Book Review or Editorial Material or Proceeding Paper or Letter or Meeting Abstract or News Item or Book Chapters or Note or Correction or Reprint or Retracted Publication or Biographical-Item or Discussion or Correction, Addition or Retraction or Bibliography or Chronology or Data Paper or Item About an Individual or Meeting or Poetry (Exclude Document Types) and BRAZIL (Countries/Regions)	226	13 (dentre os 226 textos, foram considerados como critérios de seleção: (1) ser artigo avaliativo; e (2) versar sobre promoção de igualdade racial no âmbito federal)

Fonte	Busca	Filtros Na Busca	Quant.	Seleção para compor o estudo
Scopus	TITLE-ABS-KEY ("affirmative action" OR "racial equality" OR "racial equity" OR "racial inclusion" OR "racial quotas" OR "university quotas" OR "public service quotas" OR "federal university quotas" OR "diversity policies" OR "racial justice" OR "race-based affirmative action" OR "equity in public service")	(LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY , "Brazil")) AND (EXCLUDE (DOCTYPE , "ch") OR EXCLUDE (DOCTYPE , "cp") OR EXCLUDE (DOCTYPE , "no") OR EXCLUDE (DOCTYPE , "bk") OR EXCLUDE (DOCTYPE , "le"))	403	10 (dentre os 403 textos, foram considerados como critérios de seleção: (1) ser artigo avaliativo; e (2) versar sobre promoção de igualdade racial no âmbito federal)
Documentos CONAPIR	-	-	28	28
Documentos SEPPIR/MIR		-	178	178
Literatura Cinza	Busca em sites institucionais de estudos acerca de PIR no Âmbito federal	-	30	30

APÊNDICE B – RELAÇÃO DE TEXTOS SELECIONADOS PARA ANÁLISE

Artigos Científicos em Bases de Periódicos			
Código	Ano	Título do Artigo/Relatório	Autores
Nac167	2020	Reflexões sobre o cuidado integral no contexto étnico-racial: uma revisão integrativa	Alves, Pedro Henrique Melo, Leite-Salgueiro, Claudia Daniele Barros, Alexandre, Ana Carla Silva, Oliveira, Gislene Farias de
Nac250	2017	Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado	Gomes, Marcus Vinícius Peinado, Alves, Mário Aquino
Nac368	2011	Uma Análise das Políticas de Enfrentamento ao HIV/Aids na Perspectiva da Interseccionalidade de Raça e Gênero	López, Laura Cecilia
Nac381	2010	Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula	Lima, Márcia
Nac397	2009	Normas e redistribuição: um estudo sobre condicionantes internacionais das políticas de combate ao racismo no Brasil	Godinho, Rodrigo de Oliveira
Nac406	2008	O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais	Leite, Ilka Boaventura
Nac445	2005	Tempos de racialização: o caso da saúde da população negra no Brasil	Maio, Marcos Chor, Monteiro, Simone
Sco001	2022	Igualdade racial e ações afirmativas na Argentina e Brasil	Loango A.O.; da Silva P.V.B.
Sco020	2022	Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBTQ+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014)	Rodrigues C.; Pereira M.M.
Sco333	2010	Desigualdades raciais e políticas públicas: Ações afirmativas no governo Lula	Lima M.
Sco402	2005	Tempos de racialização: o caso da 'saúde da população negra' no Brasil	Maio M.C.; Monteiro S.
WoS130	2021	Public policy aspects in promoting racial equality: achievements and challenges	Silva, Juvencio Borges da; de Araujo Alves, Felipe Freitas; Ribeiro Approbato, Ana Patricia; Amaral, Humberto Gomes
WoS144	2020	The translation of affirmative action into legal discourse in Brazil	Frade, Celina
Literatura Cinza			
ENAP01	2014	Integração de dados do Programa Brasil Quilombola (PBQ)	PR e SEPPIR
ENAP02	2016	Representação Tradicional e Representatividade Socioestatal de Comunidades Tradicionais de Matriz Africana – O I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana (2013-2015)	Tozi, D. R.

Artigos Científicos em Bases de Periódicos			
Código	Ano	Título do Artigo/Relatório	Autores
ENAP003	2024	A imagem racial internacionalmente projetada: a política externa entre o Brasil e o continente africano (2003-2016)	Amorim, C.
IPEA-BPS07	2003	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [07]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS08	2004	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [08]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS09	2004	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [09]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS10	2005	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [10]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS11	2005	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [11]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS12	2006	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [12]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS13	2006	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [13]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS14	2007	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [14]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS15	2008	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [15]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS16	2008	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [16]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS17	2007	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [17]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS18	2010	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [18]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS19	2011	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [19]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS20	2012	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [20]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS21	2013	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [21]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS22	2014	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [22]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS23	2015	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [23]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS24	2016	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [24]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS25	2018	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [25]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS26	2019	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [26]	IPEA-Disoc
IPEA-BPS27	2020	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [27]	Abreu, A. K. e Lima Jr., A. T.

Artigos Científicos em Bases de Periódicos			
Código	Ano	Título do Artigo/Relatório	Autores
IPEA-BPS28	2021	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [28]	Abreu, A. K. et al
IPEA-BPS29	2022	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [29]	Goes, F. L. et al
IPEA-BPS30	2023	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [30]	Marques, F. M. C.
IPEA-BPS31	2024	Igualdade Racial - Políticas Sociais: acompanhamento e análise [31]	Ribeiro, T. S. et al
IPEA001	2012	O Estatuto da Igualdade Racial	Silva, T. D. et al
IPEA002	2021	Políticas públicas de igualdade racial : trajetórias e mudança institucional no governo federal de 2000 a 2014	Silva, T. D. et al

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Tópicos:
Experiência Prévia do (a) entrevistado (a) com as PPIR.
Institucionalização das PPIR
Participação institucionalizada [o (a) entrevistado (a) teve contato com CNPIR ou Conferências de Promoção de Igualdade Racial ou já as estudou? Como foi a experiência ou estudo?]
Aspectos político-processuais [dinâmicas de conflito em torno das PIR]
Aspectos materiais [o (a) entrevistado já teve contato ou pesquisou sobre resultados de alguma PPIR? Quais as impressões em caso positivo?]
Limitações, avanços e possibilidades [contexto político, socioeconômico, disputas em torno do significado e do sentido das PPIR]
Outros pontos de atenção não explorados na entrevista.

APÊNDICE D – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Racismo Estrutural	Um sistema em que políticas públicas, práticas institucionais, representações culturais e normas diversas operam de maneira interconectada, muitas vezes se reforçando mutuamente, para sustentar desigualdades entre grupos raciais. Esse conceito evidencia aspectos de nossa história e cultura que permitiram a continuidade e adaptação de privilégios associados à “branquitude” e desvantagens atribuídas à “negritude”. O racismo estrutural não se restringe a ações isoladas de indivíduos ou instituições específicas, mas é uma característica integrada aos sistemas sociais, econômicos e políticos que compõem nossa sociedade (The Aspen Institute, s.d.).
Direitos Sociais	Garantias indispensáveis para assegurar a dignidade e o bem-estar social e econômico dos cidadãos. Na Constituição Federal de 1988, estão previstos direitos como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, entre outros (Brasil, 1988). Esses direitos têm uma forte conexão com as disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que destacam a dignidade da pessoa humana e enfatizam direitos como trabalho, seguridade social e educação (Ignácio, 2017).
Política Pública	Conceito amplo e com diversos prismas. Conforme Souza (2006), envolve a intervenção governamental, respostas a problemas públicos, assim como o embate de ideias e disputas políticas referentes a interesses de grupos de interesse diversos. Secchi (2016, p. 5), ao conceituar políticas públicas, evidencia a intencionalidade envolvida numa perspectiva multicêntrica, mais centrada na solução de problemas públicos que na atividade estatal em si: “A essência conceitual de políticas públicas é o problema público. Exatamente por isso, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública”.
Avaliação de Políticas Públicas	Segundo Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014), a avaliação de políticas públicas abrange todas as atividades realizadas por diversos atores estatais e sociais com o objetivo de analisar o desempenho de uma política pública em sua aplicação prática e estimar seu desempenho futuro. Esse processo avalia tanto os meios empregados quanto os objetivos alcançados. Os resultados e recomendações obtidos na avaliação são devolvidos ao ciclo de formulação de políticas (modelo processual), podendo contribuir para o aperfeiçoamento do desenho e da implementação da política pública ou, em casos mais raros, para sua reformulação completa ou revogação.
Policy Analysis	Uma abordagem analítica voltada para a empiria e prática política, considerando três dimensões: <i>policy</i> , <i>politics</i> e <i>polity</i> (Frey, 2000). <i>Polity</i> refere-se à dimensão institucional, envolvendo a ordem do sistema político, definida pelo sistema jurídico e pela estrutura institucional do sistema político-administrativo. <i>Politics</i> , no âmbito da dimensão processual, está relacionado ao processo político, muitas vezes marcado por conflitos, que envolve a definição de objetivos, os conteúdos e as decisões sobre distribuição de recursos. <i>Policy</i> , por sua vez, diz respeito à dimensão material, abrangendo os conteúdos concretos das políticas, como a formulação de programas políticos, questões técnicas, o conteúdo material das decisões e os resultados ou implicações.

Participação Social	Participação social, enquanto exercício de cidadania, vincula-se à atuação de cidadãos no controle das políticas públicas, seja por meio de organizações da sociedade civil ou movimentos sociais, dentre outras possibilidades democráticas. Especificamente sobre a promoção da igualdade racial, destacamos a relevância do pensamento de Gomes (2017) ao considerar que o movimento negro é educador da sociedade e do Estado acerca da questão do racismo e das formas de combatê-lo. A própria Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art. 1º, traz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente , nos termos desta Constituição”, encerrando um ideal de democracia participativa, que posteriormente se desdobra em uma arquitetura de participação, ou seja, na institucionalização de diferentes espaços participativos.
Arquitetura da Participação	Isunza Vera e Guza Lavalle (2012), ao tratarem de arquitetura da participação, indicam que na América Latina houve uma profusão de experiências participativas pós redemocratização. No Brasil, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências Nacionais de Políticas, assim como Orçamentos Participativos, Planos Diretores e Planos Plurianuais indicam a relevância do controle social das políticas públicas e a responsabilização dos governos e seus agentes perante os cidadãos.
Promoção de Igualdade Racial	Igualdade Racial remete a uma visão de sociedade verdadeiramente livre do racismo (The Aspen Institute, s.d.). Enquanto uma utopia, a igualdade racial indicaria que a cor de pele ou demais traços fenotípicos de uma pessoa não determinariam acessos e barreiras para a garantia de direitos e para o exercício pleno da cidadania. Essa visão contrasta com nossa realidade objetiva, marcada por desigualdades raciais e diferentes formas de discriminação. Se o racismo (estrutural) organiza a vida social, não basta que os governos não atuem de forma discriminatória, mas que promovam a igualdade racial em suas diferentes políticas públicas (Silva Júnior, 2010). Silva Júnior (2010), indica que a promoção da igualdade racial envolve pelo menos duas subdivisões: “medidas endereçadas às condições materiais de vida da população negra e de valorização da diversidade étnico-racial”. No Decreto n. 4.886 de 20 de novembro de 2003 (Brasil, 2003), a promoção da igualdade racial como objetivo de política nacional, relaciona-se à “redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, mediante a realização de ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária”, cujas subdivisões ou objetivos específicos envolvem defesa de direitos (valorização cultural, reconhecimento das religiões de matriz africana, ações de combate à discriminação racial), ação afirmativa e articulação raça/gênero.
Ações Afirmativas	De acordo com Feres Júnior, Campos, Daflon e Venturini (2018), ações afirmativas são políticas voltadas para a alocação de recursos a grupos historicamente marginalizados, com foco, na presente análise, na discriminação baseada em raça ou etnia. Embora o emprego e a educação sejam comumente associados a ações afirmativas, é importante considerar outros aspectos: participação política, reparações financeiras, distribuição e demarcação de terras, valorização identitária e cultural, preservação de patrimônios materiais e imateriais, enfrentamento à violência e promoção da saúde, em essência, o reconhecimento dos negros como humanos, sujeitos e cidadãos, também integram o escopo das ações afirmativas, numa concepção ampla de ações afirmativas. No Decreto n. 4.886 de 20 de novembro de 2003, ação afirmativa é definida como “eliminação de qualquer fonte de discriminação e desigualdade raciais direta ou indireta, mediante a geração de oportunidades”, conceito ao qual Feres Júnior et al (2018) estão alinhados.

Institucionalização de Políticas Públicas	March e Olsen (2008) conceituam instituição como um sistema de regras, valores e práticas organizadas, com uma certa permanência. As instituições dispõem de recursos estáveis mesmo com a mudança de seus membros e demonstram resiliência tanto diante das preferências e expectativas dos indivíduos quanto em relação às mudanças do ambiente externo. Quando falamos de Institucionalização de Políticas Públicas, geralmente nos referimos ao processo de continuidade e manutenção de Políticas Públicas, mas, a partir da discussão de trabalho institucional (Lawrence, Suddaby e Leca, 2011), é possível pensar não apenas na criação e na manutenção de instituições, mas também da atuação que visa a interrupção de instituições. Considerando o histórico de descontinuidades que permeia a Promoção de Igualdade Racial no Brasil, entendemos que esse conceito é especialmente relevante.
Referências do quadro teórico não presentes no Policy Paper	FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A.; DAFLON, V. T.; VENTURINI, A. Ação Afirmativa: História, Conceito e Debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. IGNÁCIO, J. O que são direitos sociais? Disponível em: <https://www.politize.com.br/direitos-sociais-o-que-sao/>. LAWRENCE, T., SUDDABY, R.; LECA, B. Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. <i>Journal of Management Inquiry</i>, v. 20, n. 1, pp. 52-58. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/105649261038722>. March, J.G.; Olsen, J.P. Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política. Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 16, n. 31, pp. 121-142, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200010>. SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016. SILVA JÚNIOR, H. Conceito e Demarcação Histórica. In H. Silva Júnior, M. A. S. Bento, M. R. Silva. Políticas públicas de promoção da igualdade racial. SP: CEERT, 2010. p. 15-27. SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdEgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>.

