enap

RSP

Edição especial

Revista do Serviço Público

Vol. 76 especial B dezembro / 2025

ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017

Raça, racismo e políticas públicas de equidade racial no setor público

Caminhos para um estado antirracista: reflexões sobre cotas raciais e transformações institucionais em curso
Josiane Silva de Oliveira, Rafael Rocha Viana, Tatiana Dias Silva (organizadores)

Interseccionalidade e políticas públicas de juventude e de igualdade racial: resgatando agendas, concepções e trajetórias
Mariana Mazzini Marcondes, Heloise Stefani Nascimento da Silva, Maria Luiza Santos Nunes,Washington José de Souza

As políticas públicas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial nos municípios brasileiros: tendências e desafios da gestão pública
Delton Aparecido Felipe, Quéren Samai Moraes Santana, Ellen Cristina Setubal Brito, Leonardo Alves dos Santos Correia, Marcos Franco, Súllivan dos Santos Pereira

Vinte anos de política antirracista no federalismo brasileiro(2003-2022): efeitos da ausência de um Sistema Nacional de Igualdade Racial
Clara Marinho, Fernando Abrucio

Dynamics of multilevel governance in racial equality policies in Brazil: an analysis of national and local instruments
Lucas Sena Silva, Graziela Dias Teixeira

Desigualdades no acesso ao serviço público e ao ensino superior: perfis de candidatos e ingressantes no curso de graduação em Administração Pública entre 2010 e 2020
Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Thiago Zordan Malaguth, Anna Clara Ferreira Mattos

Enegrecendo a docência universitária: resultados preliminares da política de reserva de vagas para candidatos negros nos concursos públicos para cargos do magistério federal na Universidade Federal de Minas Gerais
Rodrigo Ednilson de Jesus, Rosana da Silva Pereira

A jurisprudência como auxílio para aplicação da política de cotas: a redistribuição de vagas no concurso da Controladoria-Geral da União
Carlos Bom Fim de Oliveira

Práticas antirracistas e povos indígenas: uma análise sobre políticas institucionais na Universidade Federal de Santa Catarina
Iclicia Viana, Bárbara Nobrega Simão, Jéssica Saraiva da Silva, Rossana Lopes Pereira de Souza, Vanessa Eidam, Vitória Miranda

Institucionalização dos estudos afro-brasileiros e o combate ao racismo no currículo da educação superior
Dalila Fernandes de Negreiros, Fabiana Oliveira Machado

enap

RSP

Revista do
Serviço Público

Vol. 76 especial B dezembro / 2025

ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017

Missão da Revista do Serviço Público
Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Presidenta: Betânia Lemos
Diretora-Executiva: Danyelle Siqueira Campos Gil Lemos Barreto
Diretor de Altos Estudos: Alexandre de Ávila Gomide
Diretor de Desenvolvimento Profissional: Braulio Figueiredo Alves da Silva
Diretora de Educação Executiva: Iara Cristina da Silva Alves
Diretor de Gestão Interna: Lincoln Moreira Junior
Diretora de Inovação: Camila Medeiros

Conselho Editorial: Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marenco dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro – FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia – UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas – Espanha); Frank Fisher (Rutgers Univeristy – Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh – Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP / United Nations University – Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo – USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo – USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies – Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics – Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos – Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília – UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE).

Corpo Editorial Científico: Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública – Enap); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense – UFF); Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE); Claudio Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública – Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Apli-cada – Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Fundação Getúlio Vargas – FGV); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Expediente

Editor-chefe: Alexandre de Ávila Gomide. Editoras-convidadas: Josiane Silva de Oliveira, Tatiana Dias Silva e Rafael Rocha Viana.
Editores-adjuntos: Rafael Rocha Viana, Mila Lopes Mesquita, Valdinei Costa Souza, Verônica Paulino da Cruz e Marina Fontes Borges.
Revisão ortográfica de português: Adriana Vieira Braga, Renata F. Mourão e Roberto Araújo. *Editoração eletrônica:* Samyra Lima Pereira

e-ISSN: 2357-8017 | ISSN: 0034-9240

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.
Editada pelo Dasp em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975-1980 e 1990-1993.
ISSN: 0034-9240
e-ISSN: 2357-8017

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.
CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

Enap, 2025

Os números da Revista do Serviço Público (RSP) anteriores estão disponíveis na íntegra em: revista.enap.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186
www.enap.gov.br
publicacoes@enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.
A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC).

SUMÁRIO/CONTENTS

Caminhos para um Estado antirracista: reflexões sobre cotas raciais e transformações institucionais em curso 6

Caminos hacia un estado antirracista: reflexiones sobre las cuotas raciales y las transformaciones institucionales en curso
Pathways toward an antiracist State: reflections on racial quotas and ongoing institutional transformations

Josiane Silva de Oliveira, Rafael Rocha Viana, Tatiana Dias Silva (organizadores)

Interseccionalidade e políticas públicas de juventude e de igualdade racial: resgatando agendas, concepções e trajetórias 19

Interseccionalidad y políticas públicas para la juventud y la igualdad racial: rescatando agendas, concepciones y trayectorias
Intersectionality and policies for youth and racial equality: rescuing agendas, concepts, and trajectories

Mariana Mazzini Marcondes, Heloise Stefani Nascimento da Silva, Maria Luiza Santos Nunes, Washington José de Souza

As políticas públicas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial nos municípios brasileiros: tendências e desafios da gestão pública 37

Las políticas públicas de combate al racismo y promoción de la igualdad racial en los municipios brasileños: tendencias y desafíos de la gestión pública
The public policies to combat racism and promote racial equality in Brazilian municipalities: trends and challenges for public management

Delton Aparecido Felipe, Quéren Samai Moraes Santana, Ellen Cristina Setubal Brito, Leonardo Alves dos Santos Correia, Marcos Franco, Súllivan dos Santos Pereira

Vinte anos de política antirracista no federalismo brasileiro (2003–2022): efeitos da ausência de um sistema nacional de igualdade racial 59

20 años de política antirracista en el federalismo brasileño (2003-2022): efectos de la ausencia de un sistema nacional de igualdad racial efectivo
20 years of anti-racist policy in Brazilian federalism (2003-2022): effects of the absence of an effective national system of racial equality

Clara Marinho, Fernando Luiz Abrucio

Dynamics of multilevel governance in racial equality policies in Brazil: an analysis of national and local instruments 80

Dinâmicas da governança multinível nas políticas de igualdade racial no Brasil: uma análise dos instrumentos nacionais e locais
Dinámicas de la gobernanza multinivel en las políticas de igualdad racial en Brasil: un análisis de los instrumentos nacionales y locales

Lucas Sena Silva, Graziela Dias Teixeira

SUMÁRIO/CONTENTS

Desigualdades no acesso ao serviço público e ao ensino superior: perfis de candidatos e ingressantes no curso de graduação em administração pública entre 2010 e 2020 110

Desigualdades en el acceso al servicio público y acceso a la educación superior: los perfiles de candidatos e ingresantes en el curso de grado en administración pública entre 2010 y 2020
Inequalities in access to public and higher education: the profiles of applicants and admitted students in the undergraduate course in public administration between 2010 and 2020

Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Thiago Zordan Malaguth, Anna Clara Ferreira Mattos

Enegrecendo a docência universitária: resultados preliminares da política de reserva de vagas para candidatos negros nos concursos públicos para cargos do magistério federal na Universidade Federal de Minas Gerais 135

Enegreciendo la docencia universitaria: resultados preliminares de la política de reserva de vacantes para candidatos negros en concursos públicos para cargos docentes federales en la universidad federal de Minas Gerais
Blacking university teaching: preliminary results of the policy of reserving vacancies for black candidates in public competitions for federal teaching positions at the federal university of Minas Gerais

Rosana da Silva Pereira, Rodrigo Ednilson de Jesus

A jurisprudência como auxílio para aplicação da política de cotas: a redistribuição de vagas no concurso da Controladoria-Geral da União 159

La jurisprudencia como ayuda para aplicación de la política de cuotas: la redistribución de vacantes en el concurso para la Contraloría General de la Unión
Jurisprudence as an aid to applying quota policy: the redistribution of vacancies in the public office contest of the Brazilian Office of the Comptroller General

Carlos Bom Fim de Oliveira

Práticas antirracistas e povos indígenas: uma análise sobre políticas institucionais na Universidade Federal de Santa Catarina 179

Prácticas antirracistas y pueblos indígenas: un análisis sobre políticas institucionales en la Universidad Federal de Santa Catarina
Anti-racist practices and indigenous peoples: an analysis of institutional policies at the Federal University of Santa Catarina

Iclícia Viana, Bárbara Nobrega Simão, Jéssica Saraiva da Silva, Rossana Lopes Pereira de Souza, Vanessa Eidam, Vitória Miranda

Institucionalização dos estudos afro-brasileiros e o combate ao racismo no currículo da educação superior 205

Institucionalización de los estudios afrobrasileños y lucha contra el racismo em los cursos de educación superior
Institutionalization of Afro-Brazilian studies and the struggle against racism in the higher education curriculum

Dalila Fernandes de Negreiros, Fabiana Oliveira Machado

CAMINHOS PARA UM ESTADO ANTIRRACISTA: REFLEXÕES SOBRE COTAS RACIAIS E TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS EM CURSO

Josiane Silva de Oliveira[1]
Rafael Rocha Viana[2]
Tatiana Dias Silva[3]

[1]Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Cuiabá – MT, Brasil
[2]Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília – DF, Brasil
[3]Ministério da Igualdade Racial (MIR) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília – DF, Brasil

O nosso objetivo nesse texto é discutir a renovação da política de cotas raciais no serviço público federal brasileiro como um marco no fortalecimento das políticas de igualdade racial e na democratização do acesso às carreiras públicas no Brasil. Mais do que uma ação normativa, a medida expressa lutas históricas contra o racismo estrutural e institucional, convocando a Administração Pública a se repensar enquanto campo de poder, saber e representação social. Ao reconhecer o papel do Estado tanto na reprodução quanto no enfrentamento das desigualdades raciais, a lei de cotas no serviço público reafirma a necessidade de ações afirmativas permanentes. O texto destaca que, mesmo após mais de um século da abolição da escravização, o mito da democracia racial ainda sustenta práticas excludentes e hierarquias raciais naturalizadas como mérito individual. Nesse contexto, as políticas de cotas raciais, adotadas no ano de 2014 e ampliadas no ano de 2024, rompem com a falsa neutralidade da burocracia estatal e afirmam a urgência de representações plurais no serviço público. Contudo, também evidenciamos desafios relacionados à permanência, ascensão e formação antirracista de servidores públicos e servidoras públicas. Com efeito, consideramos que a política de cotas raciais deve ser compreendida como parte de um projeto mais amplo de democratização e de construção de um Estado efetivamente antirracista no Brasil.

Palavras-chave: cotas raciais; serviço público; racismo institucional; ações afirmativas.

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.11852 ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017
Editores convidados: Josiane Silva de Oliveira, Rafael Rocha Viana, Tatiana Dias Silva

CAMINOS HACIA UN ESTADO ANTIRRACISTA: REFLEXIONES SOBRE LAS CUOTAS RACIALES Y LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES EN CURSO

El objetivo de este texto es discutir la renovación de la política de cuotas raciales en el servicio público federal brasileño como un hito en el fortalecimiento de las políticas de igualdad racial y en la democratización del acceso a las carreras públicas en Brasil. Más que una acción normativa, la medida expresa luchas históricas contra el racismo estructural e institucional, convocando a la Administración Pública a repensarse como un campo de poder, saber y representación social. Al reconocer el papel del Estado tanto en la reproducción como en el enfrentamiento de las desigualdades raciales, la ley de cuotas en el servicio público reafirma la necesidad de acciones afirmativas permanentes. El texto destaca que, incluso más de un siglo después de la abolición de la esclavización, el mito de la democracia racial aún sostiene prácticas excluyentes y jerarquías raciales naturalizadas como mérito individual. En este contexto, las políticas de cuotas raciales, adoptadas en 2014 y ampliadas en 2024, rompen con la falsa neutralidad de la burocracia estatal y afirman la urgencia de representaciones plurales en el servicio público. No obstante, también señalamos desafíos relacionados con la permanencia, la ascensión y la formación antirracista de los servidores públicos. En efecto, consideramos que la política de cuotas raciales debe entenderse como parte de un proyecto más amplio de democratización y de construcción de un Estado efectivamente antirracista en Brasil.

Palabras clave: cuotas raciales; servicio público; racismo institucional; acciones afirmativas.

PATHWAYS TOWARD AN ANTIRACIST STATE: REFLECTIONS ON RACIAL QUOTAS AND ONGOING INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS

The aim of this text is to discuss the renewal of the racial quota policy in the Brazilian federal civil service as a milestone in strengthening racial equality policies and democratizing access to public careers in Brazil. More than a normative action, the measure reflects historical struggles against structural and institutional racism, calling upon the Public Administration to rethink itself as a field of power, knowledge, and social representation. By recognizing the State's role both in reproducing and in confronting racial inequalities, the quota law in the civil service reaffirms the need for permanent affirmative actions. The text highlights that, even more than a century after the abolition of enslavement, the myth of racial democracy continues to sustain exclusionary practices and racial hierarchies naturalized as individual merit. In this context, racial quota policies—adopted in 2014 and expanded in 2024—break with the false neutrality of the state bureaucracy and underscore the urgency of plural representation in public service. Nonetheless, we also identify challenges related to the permanence, advancement, and antiracist training of public servants. Ultimately, we argue that the racial quota policy should be understood as part of a broader project of democratization and of building an effectively antiracist State in Brazil.

Keywords: racial quotas; public service; institutional racism; affirmative action.

INTRODUÇÃO

Escrevemos este editorial e publicamos esta chamada especial da *Revista do Serviço Público (RSP)* em um momento emblemático: a renovação da política de cotas raciais no serviço público federal brasileiro. É significativo destacar também que, em seus 88 anos de história, esta é a primeira vez que a RSP dedica uma chamada especial à temática racial — um marco que evidencia tanto a relevância do debate quanto o quanto ainda há por fazer para consolidar essa agenda no campo das políticas públicas, da gestão estatal e da administração pública brasileira.

É importante reconhecer que o debate sobre raça no Brasil tem se constituído, por vezes e mais recentemente, de forma tortuosa. Em certos segmentos da opinião pública, observa-se uma ênfase exagerada em acusações de "identitarismo" ou de supostas "políticas *wokes*" — críticas frequentemente mobilizadas por grupos socialmente privilegiados, em grande medida pessoas brancas, que utilizam esses rótulos para deslegitimar pautas históricas de justiça racial. Em outra direção, surgem discursos que esvaziam a centralidade da questão racial ao reduzi-la a performances estéticas, comportamentais ou discursivas, deslocando a atenção das estruturas institucionais de desigualdade que produzem e reproduzem cotidianamente o racismo no país.

Esse tensionamento revela um desafio contemporâneo: enquanto parte do debate tenta desqualificar as políticas de igualdade racial associando-as a modismos ou excessos militantes, outra parcela incorre no risco de transformar a discussão racial em um campo superficial, desconectado da materialidade das desigualdades e das dinâmicas institucionais que atravessam o Estado brasileiro. Ambas as tendências, embora distintas, podem contribuir para a produção de ruídos, dificultando o enfrentamento consistente e estrutural do racismo brasileiro que forja esse país há séculos.

Do ponto de vista da literatura sobre raça, é fundamental valorizarmos e resgatarmos o pensamento negro brasileiro, que há décadas oferece contribuições robustas para a compreensão e o enfrentamento das desigualdades raciais no país. Em vez de adotarmos de forma automática categorias e debates importados de outros contextos, é necessário, como já alertava Guerreiro Ramos (1957), exercermos a "redução sociológica": um esforço crítico de contextualização que nos permita interpretar a realidade brasileira a partir de suas próprias dinâmicas históricas, políticas e culturais. Somente assim será possível produzir análises e intervenções que dialoguem com as condições concretas do racismo no Brasil e fortaleçam estratégias de transformação estrutural.

Movida por esse espírito e situada no atual contexto de intensificação dos debates sobre raça no Brasil, esta edição da RSP, histórica pela centralidade inédita conferida ao tema, busca oferecer uma contribuição rigorosa, matizada e abrangente à reflexão pública e acadêmica sobre raça, racismo e políticas de públicas de promoção de equidade racial.

COTAS RACIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO: MARCO DE DEMOCRATIZAÇÃO E DISPUTA INSTITUCIONAL

Ampliada e institucionalizada em termos de seus propósitos de fortalecimento e democratização de acesso às carreiras que constituem o serviço público federal, a política afirmativa para pessoas negras no setor público, longe de ser apenas uma atualização normativa, é expressão de lutas históricas que tensionam estruturas do Estado brasileiro e convida a Administração Pública a repensar-se como campo de poder, de saber e de representação social (Silva, 2018). Ao mesmo tempo, expõe o quanto a presença negra, de povos originários e quilombolas, como exemplos, nas instituições públicas, segue sendo um acontecimento recente, disputado e, em muitos espaços, ainda incômodo (Teixeira *et al.*, 2021).

Com efeito, a política de cotas, ou reserva de vagas para negros, foi implementada no país a partir dos governos subnacionais no início dos anos 2000. Atualmente, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais, promovida pelo IBGE, temos, no mínimo, 569 municípios e 14 Unidades Federativas com cotas para acesso ao serviço público destinadas a pessoas negras (IBGE, 2025)[1]. Se em um primeiro momento a experiência subnacional serviu de estímulo e ilustração à implementação federal, o programa federal, ao fim e ao cabo, passa a servir de referência não apenas para a atuação em outros níveis federativos, mas também em outros poderes.

Nesse contexto, a renovação da política de cotas raciais no serviço público federal brasileiro, aprovada em 2024, representa um marco significativo no processo de institucionalização das políticas de igualdade racial no país. A nova lei reafirma o reconhecimento de que o racismo é estrutural (Nascimento, 2016) e institucional (Bento, 2022) e, portanto, exige ações afirmativas permanentes. Trata-se de um gesto político e ético que reconhece o papel do Estado não apenas como gestor de políticas públicas, mas como agente histórico de reprodução e de enfrentamento das desigualdades raciais. Este reconhecimento do racismo nas instituições, e institucionalizado, é o que nos possibilita reconhecer a lei de cotas no serviço público como um acontecimento recente não somente em termos cronológicos, mas, sobretudo, de posicionamento da Administração Pública brasileira.

Mais de um século após a decretação formal do fim da escravidão, o Estado brasileiro ainda espelha, em suas estruturas e práticas, as hierarquias raciais que moldaram, e ainda moldam, a sociedade. O mito da democracia racial (Da Conceição; Spink, 2013; Nascimento, 2016), sustentado durante décadas como ideologia de coesão nacional, mascarou estruturalmente

[1] Trata-se de governos de municípios e UFs que realizaram concurso para a administração direta e contratação de pessoal, nos últimos 24 meses (IBGE, 2025a)

o racismo institucional que organizou o acesso diferenciado a cargos, poder e reconhecimento nas carreiras que constituem o serviço público federal. No íntimo da burocracia pública, as desigualdades raciais foram naturalizadas como expressão de mérito individual, ignorando que o mérito, no Brasil, é racialmente condicionado.

A política de cotas raciais para cargos públicos, inaugurada na administração pública federal pela Lei nº 12.990/2014 e agora ampliada pela Lei nº 14.859/2024, simboliza um avanço nas disputas pela democratização do trabalho na burocracia estatal federal. Ela rompe com a falsa neutralidade da burocracia estatal e reconhece a urgência de uma representação plural coadunada com a diversidade da sociedade brasileira. No entanto, ao mesmo tempo em que representa uma conquista, a política de cotas também explicita resistências e desafios seja em relação a sua efetiva aplicação, à permanência de práticas discriminatórias, à falta de mecanismos institucionais de acompanhamento, à fragilidade de políticas de ascensão na carreira ou na ausência de formação antirracista nas escolas de governo. Isso torna essa política incômoda no sentido de questionar privilégios e colocar em evidência, assim como em discussão, mecanismos institucionais de reprodução de desigualdades que podem estar materializados em critérios de seleção, em planos de carreira e de promoção no serviço público.

Compreender a relevância da política de cotas raciais no serviço público requer situá-la dentro de um projeto mais amplo de democratização do Estado brasileiro. Esse projeto envolve não apenas garantir o acesso, mas transformar as condições institucionais de permanência e reconhecimento de pessoas negras, indígenas e quilombolas como sujeitos de direitos de acesso não somente como usuários, mas como servidores públicos. É nessa perspectiva que este editorial se propõe a refletir sobre a relação entre raça, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo postulando que as políticas de cotas raciais no serviço público devem fazer parte de um projeto de Estado antirracista no Brasil.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA COMO ESPAÇO RACIALIZADO E DE RACIALIZAÇÃO

A Administração Pública brasileira foi, desde suas origens, um espaço racializado (Silva, 2018). O ideal de "funcionário público" forjado na burocracia moderna, assentado na ideia de um homem racional, universal e "neutro", exclui sistematicamente corpos não brancos de suas estruturas e espaços de poder, associando profissionalismo à branquitude (Bento, 2022). Em termos analíticos, esse processo pode ser percebido por meio da adoção de procedimentos administrativos, como de recrutamento, seleção e progressão na carreira, que reproduzem desigualdades estruturais. Como exemplo, podemos pensar em termos de logística de acesso ao local de provas de concursos públicos que acaba se tornando uma barreira de acesso ao

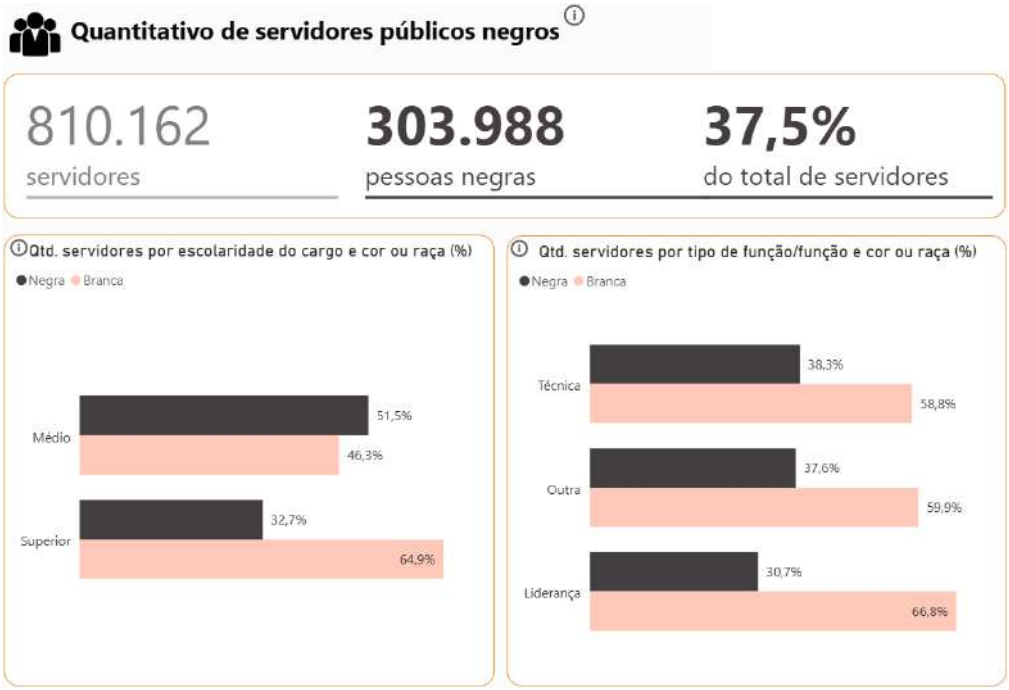
ingresso nessas carreiras. É muito frequente que os locais de prova sejam distantes das periferias urbanas ou que seja necessário viajar para a realização das provas, o que implica em custos que a população negra, constituinte de grupos sociais vulnerabilizados economicamente, não consigam se deslocar para participar das seleções.

Outro exemplo que podemos mobilizar é em relação a como as inscrições são realizadas, qual seja o meio digital. A falta de acessibilidade digital para inscrições e a exigência de documentação fotográfica formalizada favorece candidatos com recursos simbólicos e econômicos. No Brasil, o acesso à internet ainda não é um fenômeno democratizado, assim como os usos de recursos digitais devem ser considerados a partir das dinâmicas do racismo algorítmico (Silva, 2024). Custos de preparação e custos de participação nos certames promovem uma barreira até mesmo à possibilidade de concorrer (Silva *et al*, 2021).

Já em termos de progressão na carreira no serviço público, como exemplo, a indicação para cargos de confiança ainda ocorre majoritariamente por meio de redes informais, que refletem laços de confiança raciais e de classe. Pesquisas desenvolvidas no campo da Administração Pública e das Políticas Públicas (Palotti *et al.*, 2023) indicam que a ascensão a cargos de chefia tende a seguir dinâmicas de "afinidade". Rarefeitos nos espaços mais elitizados, esta dinâmica exclui servidores negros de circuitos decisórios e reduz a diversidade nos espaços de liderança no serviço público.

Em termos de dados sistematizados sobre essas dinâmicas, estudos como o do Observatório da Presença Negra no Serviço Público (2025) indica que pessoas negras ocupam, predominantemente, cargos de níveis técnicos e médio no serviço público (Gráfico 1), enquanto os cargos de direção seguem majoritariamente ocupados por pessoas brancas (Observatório da Presença Negra no Serviço Público, *[S.d.]*). Quando os dados são limitados ao serviço público federal esse cenário continua o mesmo (Dias; Lopez, 2021; Santos; Diana, 2018).

Gráfico 1 – Quantitativo de servidores públicos federais negros



Fonte: Observatório da presença negra no serviço público (2025).

Essa discrepância não decorre apenas do tempo de serviço, mas de barreiras simbólicas e estruturais que limitam a ascensão profissional de servidores negros. Dentre estas, destacamos o racismo institucional, manifestado em microagressões, isolamento e deslegitimação das competências técnicas de pessoas negras, o que acaba resultando na adoção de critérios de promoção desvinculados de políticas institucionais de valorização e promoção da diversidade.

A ausência de pessoas negras em posições de poder no serviço público federal, conforme Silva e Lopez (2021), limita a própria capacidade do Estado de formular políticas públicas sensíveis à questão racial, perpetuando um ciclo de invisibilização do debate racial no serviço público. A progressão de carreira no serviço público opera como mecanismo de teto racial, o que limita a efetiva redistribuição de poder nas instituições públicas.

Sendo assim, quando pensamos em mecanismos de redução de desigualdades nas carreiras do serviço público é necessário pensar políticas de ingresso, assim como de permanência e de progressão nas carreiras para que representações e distribuição de poder sejam entrelaçadas nessa dinâmica. A ausência de dispositivos antirracistas estruturados nas carreiras do serviço público faz com que o Estado continue reproduzindo a lógica colonial que o fundou, cuja base é alicerçada em desigualdades raciais. Democratizar o Estado significa desconstruir a ideia de competência técnica sem considerar os critérios utilizados para a construção desse entendimento e ressignificar o serviço público como espaço plural, representativo e antirracista.

A literatura da administração pública tem demonstrado que a apresentação da burocracia como "neutra" e "técnica" serve não apenas a uma pretensa eficiência, mas também à reprodução de determinadas configurações de poder (Arruda; Bulhões; Santos, 2022). Deste modo, o uso discursivo da neutralidade técnica é, muitas vezes, utilizado como recurso para velar orientações normativas e julgamentos de valor que privilegiam pessoas e repertórios culturais específicos. Estudos sobre racismo institucional (Werneck, 2016) evidenciam como a naturalização de práticas organizacionais (linguagem, redes informais de patrocínio, critérios tácitos de seleção para cargos de confiança, como exemplos) contribui para manter a baixa representação de grupos raciais historicamente excluídos no serviço público.

Por fim, é importante destacar a dimensão simbólica e pedagógica do entendimento da Administração Pública Brasileira como espaço racializado e de racialização. Ao questionar e reconstruir o perfil do "funcionário público", estamos desconstruindo imagens de controle (Collins, 2016; Gonzalez, 2020) e estigmas sociais racializados no trabalho. Inserir nos currículos das escolas de governo disciplinas sobre educação para as relações étnico-raciais, disponibilizar formações sobre liderança inclusiva e institucionalizar observatórios de diversidade podem se configurar como efetivas intervenções que alteram não somente o perfil de servidores públicos, mas, principalmente, padrões culturais que formulam, moldam e implementam decisões administrativas. Assim, as cotas raciais, para além de democratizar aparatos estatais, se torna parte de uma política pública mais ampla de enfrentamento ao racismo.

A POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: A CONVERSÃO DA REPRESENTATIVIDADE NUMÉRICA PARA A REPRESENTATIVIDADE SUBSTANTIVA

A institucionalização de políticas de ações afirmativas no Brasil, especialmente as políticas de cotas raciais no serviço público federal, representa um deslocamento significativo na compreensão do Estado como agente de promoção da equidade racial. A promulgação da Lei nº 12.990/2014, que reservou 20% das vagas em concursos públicos federais para pessoas autodeclaradas negras e sua ampliação normativa no ano de 2024, que elevou percentuais e incluiu indígenas e quilombolas, marcam não apenas uma alteração no arcabouço jurídico-administrativo, mas também um desafio à noção de neutralidade técnica que ainda orienta grande parte das práticas burocráticas. Essas mudanças suscitam principalmente três questões centrais: em que medida a presença numérica de servidores racializados se converte em representação substantiva? Quais mecanismos administrativos e organizacionais são necessários para que a presença se traduza em poder de decisão institucional efetivo? Como ingresso de pessoas

negras, indígenas e quilombolas por meio das cotas raciais no serviço público desafia e enfrenta as desigualdades raciais em nosso país?

Em relação à problemática em torno dos desafios da representação numérica também em se constituir como representação substantiva, a literatura no campo da Administração Pública Brasileira (Arruda; Bulhões; Santos, 2022; Ipea, 2025; Teixeira *et al.*, 2021) destaca que essa reflexão se torna importante, pois as políticas de cotas raciais devem ser elaboradas e implementadas de forma a potencializar a capacidade dos sujeitos de direitos dessas políticas de influenciar decisões e agendas públicas e estatais (representação substantiva). No âmbito do serviço público, a transformação da composição do quadro funcional por meio de cotas pode gerar potenciais ganhos simbólicos e instrumentais. Por um lado, amplia a legitimidade do Estado ao refletir melhor a diversidade da sociedade e, por outro, possibilita a incorporação de repertórios de experiência diferenciados que potencializam a formulação de políticas mais sensíveis às desigualdades raciais. Contudo, estudos e relatórios técnicos mostram que a inclusão numérica rara vez é insuficiente para deslocar estruturas de poder, visto que cargos de chefia, comissões de decisão e áreas estratégicas ainda permanecem majoritariamente ocupados por servidores brancos, em muitos órgãos (Silva; Lopez, 2021). Portanto, a expansão das vagas não garante, por si, a redistribuição de poder e autoridade nas burocracias.

Sendo assim, o ingresso de servidores públicos por políticas afirmativas se efetiva na medida em que essas políticas sejam implementadas de forma imbricada com políticas complementares de permanência (mentoria, formação continuada, redes institucionais, por exemplo) e da institucionalização de métricas e metas que considerem a raça como variável relevante na avaliação organizacional de desempenho. Em síntese, a representação substantiva (Selden; Selden, 2010) demanda instrumentos que atuem sobre trajetórias profissionais e práticas organizacionais, e não apenas sobre procedimentos de ingresso. É, portanto, necessário pensar as políticas de cotas raciais no serviço público a partir do horizonte das carreiras destes profissionais traduzindo a presença destes em poder de decisão institucional efetivo.

As políticas de cotas raciais desafiam e enfrentam as desigualdades raciais estruturantes de nosso país. A presença desses grupos raciais visibiliza aquilo que o Estado tentou esconder sob o manto da neutralidade técnica do serviço público: que a política é sempre encarnada, situada, racializada. As cotas raciais não apenas corrigem desigualdades, mas reconfiguram gramáticas de poderes estatais. Elas colocam o racismo institucional no centro do debate sobre eficiência, ética e representatividade no serviço público.

Um dos principais desafios que tem sido observado na implementação destas políticas se refere aos processos de judicialização e as discrepâncias entre número de vagas ofertadas e nomeações. Pesquisas têm evidenciado que em diversas seleções públicas o percentual de reserva

de vagas publicadas em edital nem sempre é integralmente convertido em convocações efetivas (Rodrigues, 2022). Esse tipo de recurso pode gerar descontinuidade na efetivação das reservas, enfraquecendo as políticas de ações afirmativas de reserva de vagas em concursos públicos.

Outro desafio colocado para a Administração Pública Brasileira na efetivação da política de cotas raciais é a fragilidade das políticas de permanência e de capacitação de servidores públicos. Pesquisas têm apresentado relatos de servidores cotistas que frequentemente enfrentam microagressões e isolamento profissional (Ângelo; Arruda, 2023) em seus cotidianos de trabalho, sendo estas práticas invisíveis às métricas de avaliações formais vetores de reprodução da desigualdade e limitam a ascensão de servidores negros a posições de decisão, mesmo quando as condições formais de ingresso foram atendidas (Ângelo; Arruda, 2023).

Então, para que a política de cotas raciais no serviço público brasileiro possibilite a conversão da representatividade numérica para a representatividade substantiva de pessoas negras, indígenas e quilombolas é necessário a atenção em relação a:

a) Monitoramento e gestão por dados raciais: construção de sistemas integrados de informação que acompanhem desde a inscrição em concurso até a lotação, progressão e remuneração possibilita diagnósticos precisos e políticas de enfrentamento às desigualdades raciais na carreira no serviço público. A institucionalização de observatórios dedicados à equidade racial no serviço público pode ser um excelente instrumento a ser implementado em órgãos públicos (Ipea, 2025).

b) Programas institucionais de permanência: iniciativas como mentoria institucional, capacitação orientada ao desenvolvimento de competências de gestão e planos de sucessão com metas para equidade racial podem ampliar acesso dos sujeitos de direitos das políticas de ações afirmativas às posições de decisão. A inclusão de módulos sobre racismo institucional e liderança inclusiva nas escolas de governo podem contribuir para transformar a cultura organizacional de órgãos públicos (Barbosa; Oliveira, 2024; Lopez, 2021). Como exemplo, o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) constituíram o Programa FIAR (Formação e iniciativas Antirracistas), o qual busca inserir a perspectiva racial de forma transversal nas políticas públicas e na formação e capacitação dos servidores públicos, contribuindo para uma gestão pública mais inclusiva e justa.

c) Metas afirmativas para cargos de chefia e assessoramento: além da reserva de vagas para ingresso, políticas internas que estabeleçam metas para ocupação de cargos de chefia por pessoas negras podem acelerar a redistribuição de autoridade, sempre observando o enquadramento jurídico-administrativo, porém considerando mecanismos administrativos de, por exemplo, promoção interna (Ipea, 2025).

A política de cotas raciais no serviço público brasileiro representa avanço normativo e simbólico importante para a democratização do Estado. Contudo, a transformação da presença em poder de decisão exige uma abordagem estratégica para que, de fato, altere estruturas de decisão que moldam a produção e a implementação de políticas públicas e possibilitem que as cotas raciais, efetivamente, transformem o serviço público.

AS COTAS RACIAIS COMO HORIZONTE DE TRANSFORMAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Ao colocarmos o desafio de discutirmos raça, racismo e políticas públicas, destacamos que a diversidade racial nas e das carreiras de Estado brasileiras precisa ir além das políticas de acesso ao emprego público, elas precisam colocar em discussão os espaços de direção, planejamento, formulação, implementação e controle das políticas públicas. As políticas públicas ganham nova potência quando formuladas por sujeitos que trazem consigo as experiências de exclusão e resistência. Essa presença tensiona prioridades, redefine agendas e amplia as formas de entender o que é o "interesse público".

A renovação da política de cotas raciais no serviço público federal deve, portanto, ser compreendida como ponto de partida, não de chegada, de um amplo projeto de democratização do Estado brasileiro que se traduza em efetiva transformação institucional do serviço público. Trata-se de construir uma Administração Pública que, para além de "acolher" a diversidade, reconheça esse fenômeno no âmago de uma história de exclusões e, por isso mesmo, como agente ativo na sua superação.

Para além da construção de uma burocracia verdadeiramente representativa, surgem diversos desafios que colocam em questão políticas, programas, crenças e instrumentos. Como as políticas públicas são formuladas, implementadas, monitoradas e avaliadas com base no reconhecimento das desigualdades raciais e na mobilização de recursos para enfrentar esse estado de coisas? Como se promove visibilidade estatística de modo a considerar os grupos vulnerabilizados na definição dos problemas públicos? Como se inova em instrumentos, processos e meios informacionais que rompam uma pretensa neutralidade e mobilizem recursos públicos para interromper ciclos longevos de reprodução das desigualdades raciais, inclusive estatais? Como desenvolver capacidades estatais para pensar políticas públicas antirracistas e promotoras do bem-viver para todos?

Que esta chamada especial de artigos seja, portanto, um convite para refletirmos sobre raça, racismo e políticas públicas de promoção de equidade racial na Administração Pública brasileira. Que possamos construir, pela pesquisa e pela prática, um Estado que não apenas sirva ao público, mas que seja, ele mesmo, público, plural, inclusivo e radicalmente democrático.

REFERÊNCIAS

ÂNGELO, Cristina Aparecida Pimenta dos Santos; ARRUDA, Dyego de Oliveira. As marcas do racismo institucional na trajetória de trabalhadoras negras em uma universidade federal. Serviço Social & Sociedade, v. 146, n. 1, p. 97–117, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/0101-6628.305

ARRUDA, Dyego de Oliveira; BULHÕES, Lucas Mateus Gonçalves; SANTOS, Caroline Oliveira. A política de cotas raciais em concursos públicos: desafios em face da luta antirracista. Serviço Social & Sociedade, n. 145, p. 91–111, dez. 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/0101-6628.294

BARBOSA, Inês Cristina Alencar de Albuquerque; OLIVEIRA, David Barbosa de. Racismo Institucional: uma Análise da Composição do Ministério Público do Estado do Ceará. Conhecer: debate entre o público e o privado, v. 14, n. 33, p. 49–67, 5 ago. 2024. DOI: https://doi.org/10.32335/2238-0426.2024.14.33.15129

BENTO, Cida. O pacto da branquitude. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. Sociedade e Estado, v. 31, n. 1, p. 99–127, abr. 2016. https://doi.org/10.1590/S0102-69922016000100006

DA CONCEIÇÃO, Eliane Barbosa; SPINK, Peter K. Which foot first: diversity management and affirmative action in Brazilian business. Management international, v. 17, p. 25–36, 23 maio 2013. DOI: https://doi.org/10.7202/1015809ar

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: 2024 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2025a. 160 p. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102224.pdf

IBGE. Perfil dos Estados Brasileiros: 2024 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2025b. 102 p. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102226.pdf

IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI): n. 31. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dez. 2021.

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

IPEA. DATATHON: Desigualdades raciais no serviço público. Brasília: IPEA, 2025.

NASCIMENTO, Abdias do. O Genocídio do negro brasileiro: Processo de um racismo mascarado Capa comum – 7 novembro 2016. São Paulo: Perspectiva, 2016.

OBSERVATÓRIO DA PRESENÇA NEGRA NO SERVIÇO PÚBLICO. Presença negra no serviço público. [S.d.]. Disponível em: <https://www.observatoriopresencanegra.com.br/?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 29 out. 2025

PALOTTI, Pedro et al. E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

RODRIGUES, Gabriela Machado Bacelar. Incorporando a mestiçagem: a fraude branca nas comissões de heteroidentificação racial. Horizontes Antropológicos, v. 28, n. 63, p. 307–331, ago. 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-71832022000200011

SANTOS, Anderson Pereira; DIANA, Gilson Matilde. O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. Revista do Serviço Público, v. 69, n. 4, p. 921-951, 2018.

SELDEN, S. C.; SELDEN, S. C. A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity. International Review of Administrative Sciences, 76(2), 239–258, 2010. https://doi.org/10.1177/0020852309359044.

SILVA, Tarcízio. Racismo algorítmico: Inteligência artificial e discriminação nas redes digitais. São Paulo: SESC, 2024.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão Pública na Zona do Não Ser: Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial na Administração Pública Federal no Brasil. Administração Pública e Gestão social, v. 9, n. 2, p. 148–159, 2018. DOI: https://doi.org/10.21118/apgs.v0i0.5347

SILVA,, Tatiana Dias; LOPEZ, Felix. NT - 49 - Diest - Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo Federal (1999-2020). Notas Técnicas, p. 1–17, 20 jul. 2021. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ntdiest49

SILVA, Tatiana D.; CAMPOS, André Gambier; AVELAR, Adriana; ARAÚJO, Carla Rodrigues Costa de. Custos de um concurso para a magistratura: uma análise a partir da perspectiva de inclusão racial. Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI) : n. 31, dez. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/7bf2aa4e-93ec-4dc0-b5ae-3b5447999430/content

TEIXEIRA, Juliana Cristina et al. Inclusão e diversidade na administração: manifesta para o futuro-presente. Revista de Administração de Empresas, v. 61, n. 3, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-759020210308

WERNECK, Jurema. Racismo institucional e saúde da população negra. Saúde e Sociedade, v. 25, n. 3, p. 535–549, set. 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-129020162610

Josiane de Souza Oliveira
https://orcid.org/0000-0002-7085-8921
Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS), com estágio doutoral na Université du Québec/Canadá e estágio de pós-doutorado na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Professora da Faculdade de Administração da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).
oliveira.josianesilva@gmail.com

Rafael Rocha Viana
http://orcid.org/0000-0003-1250-3732
Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Coordenador-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Editor-adjunto da Revista do Serviço Público (RSP).
rafael.viana@enap.gov.br

Tatiana Dias Silva
https://orcid.org/0000-0001-5664-6140
Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (PPGA/UnB). Servidora da carreira de Planejamento e Pesquisa do Instituto
de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Diretora de Avaliação, Monitoramento e Gestão da Informação no Ministério da
Igualdade Racial.
tatiana.dias@igualdaderacial.gov.br

INTERSECCIONALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE E DE IGUALDADE RACIAL: RESGATANDO AGENDAS, CONCEPÇÕES E TRAJETÓRIAS[1]

Mariana Mazzini Marcondes[1]
Heloise Stefani Nascimento da Silva[2]
Maria Luiza Santos Nunes[2]
Washington José de Souza[2]

[1]Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro - RJ, Brasil
[2]Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal - RN, Brasil

A formação da sociedade brasileira é moldada por racismo e exclusão, sobretudo da juventude periférica e negra. As questões raciais e juvenis são interseccionais, exigindo políticas públicas integradas. Neste contexto, este artigo analisa a trajetória das políticas de igualdade racial e juventude no Brasil, abrangendo o período desde a redemocratização até o governo Bolsonaro (2019-2022), a partir da abordagem da interseccionalidade. A reconstrução do histórico das agendas, concepções e trajetórias dessas duas políticas ancora-se em dados documentais e revisão da literatura, destacando pontos de convergência nas trajetórias das duas políticas, especialmente no Plano Juventude Viva (PJV). Contudo, a falta de enfrentamento direto do genocídio da juventude negra revela uma abordagem interseccional tangencial, o que desafia a concepção de interseccionalidade. O artigo traz contribuições teóricas e práticas para a administração pública, por meio do adensamento do conceito da interseccionalidade a partir da análise empírica e, ainda, subsidiando, com reflexões, o processo de reconstrução das políticas analisadas.

Palavras-chave: interseccionalidade; juventude; igualdade racial; trajetória de política pública.

[1] Agradecemos o apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) no financiamento desta pesquisa por intermédio da concessão de bolsas de Iniciação Científica..

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.10453 ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017
Submetido: 21 de dezembro de 2023. Aceito: 22 de janeiro de 2025.

INTERSECCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA JUVENTUD Y LA IGUALDAD RACIAL: RESCATANDO AGENDAS, CONCEPCIONES Y TRAYECTORIAS

La formación de la sociedad brasileña está moldeada por el racismo y la exclusión, afectando especialmente a la juventud periférica y negra. Las cuestiones raciales y juveniles son interseccionales, lo que exige políticas públicas integradas. En este contexto, este artículo analiza la trayectoria de las políticas de igualdad racial y juventud en Brasil, abarcando el período desde la redemocratización hasta el gobierno de Bolsonaro (2019-2022), a partir del enfoque de la interseccionalidad. La reconstrucción de las agendas, concepciones y trayectorias de estas dos políticas se basa en datos documentales y una revisión bibliográfica, destacando puntos de convergencia entre ambas, especialmente en el Plan Juventud Viva (PJV). Sin embargo, la falta de un enfrentamiento directo al genocidio de la juventud negra revela un enfoque interseccional tangencial, lo que desafía la concepción de interseccionalidad. El artículo ofrece contribuciones teóricas y prácticas para la Administración Pública, al enriquecer el concepto de interseccionalidad mediante un análisis empírico y al aportar reflexiones que apoyen el proceso de reconstrucción de las políticas analizadas.

Palabras clave: interseccionalidad; juventud; igualdad racial; trayectoria de política pública.

INTERSECTIONALITY AND POLICIES FOR YOUTH AND RACIAL EQUALITY: RESCUING AGENDAS, CONCEPTS, AND TRAJECTORIES

Sustainability is firmly established as a priority on the global agenda. The role of governments in promoting sustainable public procurement practices is essential to achieving the sustainable development goals. The objective of this work is to analyze the scientific production on Sustainable Public Procurement through a comprehensive bibliometric analysis. The Web of Science database was used, where relevant articles published between 2006 and 2023 were identified and analyzed. Bibliometric metrics such as number of publications and citations, h-index, main countries, journals and authors, as well as thematic maps generated by the Biblioshiny application were examined. This study contributed to a better understanding of the field, identifying trends and gaps for future research. Opportunities for new research were identified, especially in the development of adaptable models for different regional contexts, effective governance and training to promote sustainability in the public sector.

Keywords: intersectionality; youth; racial equality; public policy trajectory

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, as desigualdades que afetam as pessoas negras e jovens constituem desafios centrais e persistentes para o desenvolvimento socioeconômico, cultural e político do país (Abramo, 1997; Carneiro, 2003; Nascimento, 2016). Ainda que as desigualdades raciais não se limitem às desigualdades que afetam as juventudes (e vice e versa), elas se entrecruzam profundamente, especialmente em questões como violência, acesso à educação e inclusão no mercado de trabalho (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2021; Neri, 2021). Nesse sentido, políticas públicas que articulem essas dimensões são indispensáveis, sendo a interseccionalidade uma abordagem relevante para compreender e enfrentar essas problemáticas.

A interseccionalidade é tanto um conceito quanto uma estratégia para abordar diferentes formas de desigualdades de forma integrada (Gonzalez, 1981; Crenshaw, 2002; Hill Collins; Bilge, 2021). A partir de tal abordagem, é possível: as políticas de igualdade racial e de juventude no Brasil consideram as intersecções entre essas desigualdades? Se sim, de que maneira e em que medida?

Diante dessas questões, o presente artigo investiga os limites e potencialidades da interseccionalidade nas políticas de igualdade racial e juventude, resgatando suas agendas, concepções e trajetórias no Brasil, desde a redemocratização até o governo Bolsonaro. Para isso, adotamos uma metodologia qualitativa, descritiva e exploratória, baseada na análise de documentos oficiais, triangulada com a revisão da literatura especializada. Os documentos analisados incluem atos normativos, planos de políticas públicas e relatórios que permitem reconstruir as trajetórias dessas políticas. A revisão bibliográfica abrange estudos sobre a construção dessas agendas no Brasil, com ênfase em abordagens interseccionais, para fins de triangulação de dados e análises.

Com base nos dados coletados, este estudo examina a criação, expansão, inflexão e transformação de instâncias e mecanismos que estruturam as duas políticas, mapeando possibilidades e limites de convergência entre suas trajetórias. O foco recai, especialmente, no Plano Juventude Viva (PJV) (Brasil, 2018a), considerado um marco significativo de articulação entre essas políticas.

Este texto está estruturado em cinco partes, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresentamos o referencial teórico, discutindo a interseccionalidade e as desigualdades raciais e em relação à juventude. Em seguida, abordamos as trajetórias das políticas de igualdade racial e juventude. Na quarta parte, refletimos sobre suas articulações, à luz da interseccionalidade. Por fim, a última seção sintetiza os resultados, apontando limitações, contribuições e caminhos para futuras pesquisas, incluindo uma reflexão sobre as políticas analisadas no contexto do governo Lula (2023-2026).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Interseccionalidade: uma forma de pensar e agir

A interseccionalidade emerge como uma contribuição teórica e prática fundamental dos feminismos negros e, mais amplamente, dos feminismos não brancos. Ainda que o termo tenha sido sistematizado posteriormente, diferentes pensadoras, no Norte e no Sul Global, já adotavam abordagens interseccionais em suas reflexões (Gonzalez, 1981; Davis, 1981; Crenshaw, 1989; Carneiro, 2003; Kergoat, 2010; Hill Collins; Bilge, 2021). Mais do que um conceito, a interseccionalidade é uma forma de pensar problemas públicos e agir para transformá-los (Gonzalez, 1981; Crenshaw, 2002; Teixeira, 2020; Hill Collins; Bilge, 2021).

Kimberlé Crenshaw (1989) foi pioneira ao sistematizar o conceito. Ela argumenta que as mulheres negras são marginalizadas, tanto pelas teorias feministas, quanto pelos discursos antirracistas, pois essas abordagens não contemplam a interação entre raça e gênero. Crenshaw defende que a experiência interseccional é maior do que a soma de racismo e sexismo, tornando insuficientes análises que desconsiderem essa interação. Assim, o conceito de interseccionalidade tornou-se uma ferramenta para articular relações de gênero e raça, denunciando e transformando as discriminações enfrentadas por mulheres negras (Teixeira, 2020).

Outras autoras ampliaram o conceito, destacando a centralidade de relações sociais como classe, no caso de Kergoat (2010), e de outras dimensões, como Hill Collins e Bilge (2021), a exemplo do curso de vida, nacionalidade e etnia. Um aspecto central para a compreensão da interseccionalidade é o reconhecimento de que eixos de dominação e de opressão operam de forma inseparável para excluir indivíduos e grupos.

A interseccionalidade, portanto, não apenas possibilita uma compreensão integrada dos fatores que produzem desigualdades, mas também oferece uma abordagem crítica e emancipatória. Seu potencial transformador reside no protagonismo dos movimentos sociais que politizam injustiças (Hill Collins; Bilge, 2021). Além de iluminar problemas públicos, a interseccionalidade fornece bases para repensar políticas públicas e arquiteturas de direitos, evidenciando tanto pontos de convergência quanto desafios para a implementação de abordagens efetivamente interseccionais.

Embora muitos fatores contribuam para a produção de desigualdades, neste trabalho enfocamos raça e juventude.

2.2. Raça e juventude no Brasil: intersecções

O conceito de "raça" originou-se nas ciências biológicas para classificar animais e plantas, antes de ser associado a diferenças entre seres humanos. Contudo, seu significado atual é social, enraizado em um projeto europeu de poder e dominação (Munanga, 2004; Nascimento, 2016). A separação de grupos de pessoas por critérios raciais, e posterior hierarquização e desumanização, foi central para o projeto colonialista branco e europeu, que explorou e oprimiu comunidades negras e indígenas da África e América, entre outros territórios (Carneiro, 2003).

No Brasil, o racismo estrutural, institucional e intersubjetivo persiste como herança do sistema escravocrata, que recebeu o maior número de africanos escravizados e foi o último a abolir a escravidão (Munanga, 2004; Almeida, 2019; Gonzalez, 1981). O racismo influencia amplamente os fenômenos sociais, abrangendo desde a exploração da mão de obra negra no capitalismo até padrões ideológicos sobre beleza, inteligência e sucesso (Jaccoud, 2008).

As desigualdades raciais se refletem em indicadores sobre a realidade social. Em 2020, mais de 76% das vítimas de homicídios no Brasil eram negras, representando um aumento de 1,6% na última década, enquanto houve redução de 33% entre não negras (FBSP, 2021). No mercado de trabalho, mulheres e homens negros enfrentaram altas taxas de desocupação durante a pandemia, superando a média nacional (Silva; Silva, 2020).

A definição de juventude, por sua vez, também é complexa e dinâmica. A juventude é frequentemente representada pela ideia de transição para responsabilidades adultas, mas cujos significados vão além da transitoriedade; a juventude é intrinsecamente um valor, com os jovens sendo sujeitos de direitos e deveres (Abramo, 1997; Silva; Silva, 2011). No Brasil, o Estatuto da Juventude (Brasil, 2013) define jovens como as pessoas entre 15 e 29 anos, enquanto a Política Nacional de Juventude (PNJ) categoriza essa faixa etária em três grupos: jovens-adolescentes (15-17 anos), jovens-jovens (18-24 anos) e jovens-adultos (25-29 anos) (Silva; Silva, 2011).

Problemas que afetam a juventude, como acesso à educação e ao mercado de trabalho, além da sobrecarga com trabalhos não remunerados de cuidado (MDS, 2023), demandam políticas públicas. Contudo, tais políticas frequentemente abordam a juventude de forma estigmatizante, para nela intervir para conter ou salvar de desvios, ao invés de reconhecê-la como sujeito ativo (Abramo, 1997).

A experiência de ser jovem é heterogênea, moldada por marcadores como classe, raça, gênero e sexualidade. A juventude negra, sobretudo proveniente da classe trabalhadora e em situação de vulnerabilidade, enfrenta adultização precoce devido à necessidade de trabalhar. Já a juventude branca de classes altas é, muitas vezes, infantilizada e isentada de responsabilidades.

Essas desigualdades resultam em fenômenos como o genocídio da juventude negra, termo usado pelo movimento negro para descrever a violência desproporcional enfrentada pela juventude negra, principalmente envolvendo a política. A vítima de violência no Brasil é homem (91,3%), negra (76,2%) e jovem (54,3%) (FBSP, 2021). A articulação entre raça, juventude e outros fatores, como classe e território, define o acesso a direitos e a relação com o Estado, incluindo práticas policiais discriminatórias (Anunciação; Trad; Ferreira, 2020). Assim, políticas públicas para juventude e igualdade racial no Brasil exigem abordagens interseccionais, que integrem essas dimensões de forma efetiva. Mas, é isso que evidenciamos na análise das trajetórias dessas políticas?

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A IGUALDADE RACIAL E PARA A JUVENTUDE NO BRASIL

3.1. Políticas para a igualdade racial no Brasil

A centralidade da questão racial para explicar as desigualdades no Brasil exige a consolidação de políticas públicas que garantam à população negra direitos básicos, como saúde, trabalho e educação. No entanto, o reconhecimento da dimensão racial como um problema público enfrentou desafios históricos, a começar pelo próprio reconhecimento da dimensão racial como problema público legítimo, tendo em vista a herança cultural brasileira que mesclou branquitude, racismo científico e o mito da democracia racial (Theodoro *et al*, 2008).

Os movimentos negros, especialmente no contexto da redemocratização e da luta contra a ditadura, desempenharam papel crucial na inserção da questão racial na agenda pública. O Movimento Negro Unificado (MNU), com destaque para o protagonismo de mulheres negras, foi um exemplo desse esforço (Carneiro, 2003; Nascimento, 2016; Jaccoud, 2009). Esses movimentos foram fundamentais para que, na década de 1980, fossem lançadas as bases das políticas de combate ao racismo. A Constituição de 1988 definiu o racismo como crime inafiançável, e a Lei nº 7.716/1989 (Lei Caó) previu punições para atos de discriminação racial (Jaccoud, 2009). Contudo, nos anos posteriores, ações pontuais caracterizaram o período, sem configurar uma política nacional de igualdade racial.

Alguns avanços ocorreram nos anos 1990, como o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) do governo Fernando Henrique Cardoso, criado por meio do Decreto nº 1.904/1996, que incluiu metas específicas para a população negra, como ações afirmativas em educação e emprego (Brasil, 1996). Em 2001, a III Conferência Mundial contra Racismo, em Durban, reforçou o compromisso do Brasil com a promoção da igualdade racial (Theodoro *et al.*, 2008). No final do mandato FHC, o segundo PNDH (Decreto nº 4.229/2002) ampliou a

abordagem da questão racial, empregando a nomenclatura "afro-brasileiros" e dando visibilidade à intolerância religiosa contra cultos de matriz africana (Brasil, 2002).

A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003, no governo Lula, marcou uma nova fase. Inicialmente com status ministerial, a SEPPIR buscava articular políticas públicas transversais para combater a desigualdade racial e promover a igualdade, atuando em conjunto com diferentes ministérios e entidades federativas (Gomes; Alves, 2017). Sua atuação incluiu a realização das Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), que promoveram diálogo entre o Estado e comunidades historicamente discriminadas, como pessoas negras, quilombolas e povos indígenas. Desde 2005, foram realizadas cinco edições das conferências, que contribuíram para o desenvolvimento do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) e a criação de um Comitê de Articulação e Monitoramento, para sua gestão, por meio do Decreto nº 6.872/2009 (Brasil, 2009) (Brasil, 2009; Ribeiro, 2005).

Outro marco foi a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), pelo Decreto nº4.885/2003, como órgão consultivo da SEPPIR, encarregado de propor políticas voltadas à população negra e outros segmentos étnicos (Brasil, 2003). No campo legislativo, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) consolidou iniciativas para garantir igualdade de oportunidades, combater a discriminação e assegurar direitos étnicos. O Estatuto também criou o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), facilitando a colaboração entre os governos federal, estaduais e municipais (Brasil, 2010).

Diversas políticas e programas se desdobraram dessas estruturas. A Lei nº 10.639/2003 tornou obrigatória a inclusão da História e Cultura Afro-Brasileira no currículo escolar (Brasil, 2003)[2]. Para comunidades quilombolas, o Programa Brasil Quilombola (PQB), instituído em 2004, buscou garantir acesso à terra e a direitos básicos (Brasil, 2007). A Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) promoveu a inclusão de pessoas negras, indígenas e com deficiência no ensino superior, além de instituir cotas para pessoas negras em concursos públicos federais (Brasil, 2014). Adicionalmente, aquela que ficou conhecida como a PEC das Domésticas (PEC nº 66/2012) ampliou os direitos trabalhistas e previdenciários da categoria, beneficiando principalmente mulheres negras (Lima; Prates, 2019).

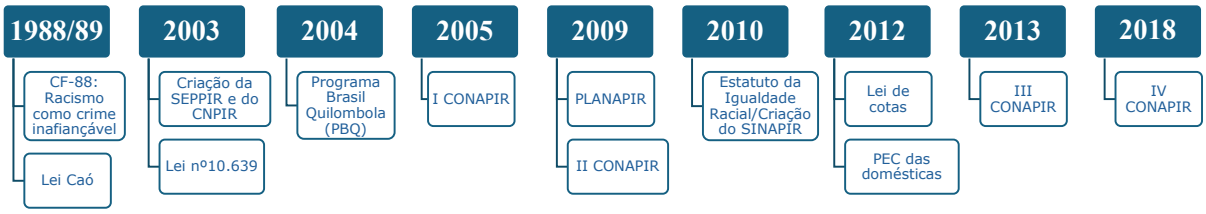
Entretanto, mudanças políticas a partir de 2016, com o golpe/*impeachment* de Dilma Rousseff, impactaram negativamente esta trajetória. No governo Bolsonaro, a SEPPIR tornou-se uma secretaria vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O desmonte incluiu cortes orçamentários e a desestruturação de instâncias de participação social,

[2] Em 2008, foi sancionada a Lei nº11.645/2008, que prevê a obrigatoriedade do ensino também sobre os povos indígenas.

como o CNPIR e as conferências nacionais (Gomes; Silva, 2022). O "assédio institucional" também marcou o período, com a nomeação de dirigentes contrários às pautas das instituições que lideravam. Na Fundação Cultural Palmares, Sérgio Camargo assumiu sua presidência e, crítico do movimento negro, buscou alterar o papel da instituição, questionando Zumbi dos Palmares e defendendo a renomeação da Fundação para Princesa Isabel (Varella; Dora; Cetra, 2022). Os retrocessos revelaram a fragilidade da política de igualdade racial frente às mudanças no contexto político.

A Figura 1 sintetiza a trajetória da política de igualdade racial no Brasil, desde a redemocratização até o período do governo Bolsonaro (2019-2022).

Figura 1 – Trajetória das políticas de igualdade racial no Brasil: síntese dos principais marcos de sua institucionalização



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

3.2. Políticas para a juventude no Brasil

As políticas para a juventude, assim como aquelas voltadas para a igualdade racial, enfrentam desafios complexos e exigem a integração de soluções. Conforme propõe Kerbauy (2005), essas políticas devem ir além de ações isoladas, assumindo significados reparatórios e compensatórios.

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) constitui um marco para a estruturação de políticas para a juventude, mesmo que, à época de sua promulgação, os direitos dessa população não estivessem explicitados como atualmente. Em 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) por meio da Lei nº 8.069/1990, que estabeleceu bases jurídicas para políticas públicas voltadas à juventude, abrangendo o grupo de 15 a 17 anos (Brasil, 1990; Silva; Silva, 2011).

No primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), de 1996, jovens de 15 a 17 anos foram mencionados no contexto infanto-juvenil, com ações voltadas, por exemplo, para o combate à exploração sexual (Brasil, 1996). O segundo PNDH, de 2002, incorporou a temática da juventude de forma transversal, em metas de educação e trabalho (Brasil, 2002).

Apesar disso, até aquele momento, não houve a estruturação de uma política nacional para a juventude, apenas iniciativas pontuais (Sposito; Carrano, 2003).

Em 2003, a criação da Comissão Especial de Juventude no Congresso Nacional deu visibilidade ao tema, resultando no Plano Nacional de Juventude e na redação do Estatuto da Juventude (Perez; Luz, 2019; Brasil, 2018b). Durante o primeiro governo Lula, em 2005, foram instituídas bases institucionais para uma Política Nacional da Juventude com participação social. A Lei nº 11.129/2005 criou o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), visando à formação integral na educação básica, com ênfase na conclusão do ensino fundamental (Brasil, 2005).

Nesse contexto, foram criados mecanismos como o Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE) e a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), ambos em 2005 (Brasil, 2005). Esses órgãos promoveram articulação entre governo, sociedade civil e juventude (Brasil, 2014). Além disso, as Conferências Nacionais da Juventude – realizadas em 2008, 2011 e 2016 - discutiram temas como educação, trabalho, diversidade e igualdade (Perez; Luz, 2019).

A partir de 2010, a política para a juventude ganhou maior respaldo com a Emenda Constitucional nº 65, que incluiu explicitamente os direitos da juventude no artigo 227 da CF-88, além de prever o Estatuto da Juventude e planos nacionais como instrumentos de concretização desses direitos (Brasil, 2010).

O Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013), promulgado por Dilma Rousseff, consolidou o marco institucional dessa política. O Estatuto assegurou direitos e oportunidades sem discriminação de raça, etnia, gênero ou orientação sexual (Brasil, 2014) e instituiu o Sistema Nacional da Juventude (Sinajuve). Nesse mesmo ano, foi lançado o Participatório, um observatório participativo da juventude para fortalecer a participação social. Esse ecossistema público permitiu maior visibilidade a temas como gênero, raça, cor e meio ambiente (Ribeiro; Macedo, 2019).

A partir de 2016, com a mudança na conjuntura política, houve impactos na política para a juventude. Durante o governo Temer (MDB), ocorreu a regulamentação da gestão do Sinajuve (Perez; Luz, 2019), mas o contexto geral revelou uma tendência de descontinuidade e enfraquecimento das ações estruturadas anteriormente.

O governo Bolsonaro aprofundou esse desmonte. Baseado em valores conservadores, sua gestão restringiu o diálogo com movimentos sociais e adotou posições como a luta contra a "ideologia de gênero" e o apoio ao programa "Escola Sem Partido" (Perez; Luz, 2019), o que impactou tanto a interlocução com movimentos de juventude, quanto a consolidação de políticas públicas voltadas ao tema. Houve, ainda, medidas que intensificaram a vulnerabilidade da juventude negra, como a liberação do uso de armas de fogo, defesa de operações policiais

violentas em comunidades e propostas para ampliar excludentes de ilicitude, dificultando a responsabilização de crimes cometidos por policiais militares. Essa conjuntura, marcada pela exclusão e repressão, representou uma ruptura significativa no avanço das políticas para a juventude e na integração com as políticas de igualdade racial.

A Figura 2 abaixo sintetiza a trajetória da política de juventude no Brasil, no período estudado.

Figura 2 – Trajetória das políticas de juventude no Brasil: síntese dos principais marcos de sua institucionalização

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

4. POLÍTICAS PARA A IGUALDADE RACIAL E PARA A JUVENTUDE NO BRASIL: INTERSECCIONALIDADE?

No período analisado, as políticas de igualdade racial e juventude apresentam trajetórias paralelas com pontos de convergência. Ambas emergiram de reivindicações de movimentos sociais que questionaram direitos e políticas públicas, mobilizando agendas amplas para responder a demandas multidimensionais como educação, trabalho e saúde. Seus momentos de maior institucionalização ocorreram durante a redemocratização e os governos petistas, seguidos de retrocessos acentuados, especialmente no governo Bolsonaro. Essas políticas também convergem em esforços de consolidação por meio de estatutos – como o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) e o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013) – e planos, instituídos por decretos, além da criação de órgãos gestores como a SEPPIR e a SNJ, e a estruturação de sistemas de participação social com conselhos e conferências.

A juventude foi incorporada às políticas de igualdade racial, com destaque no Estatuto da Igualdade Racial, que prevê ações específicas para o fortalecimento da juventude negra brasileira. A lei determina medidas para coibir a violência policial contra a população negra, além de prever ressocialização e proteção de jovens negros em conflito com a lei, expostos à exclusão social. O PLANAPIR reforça esse compromisso ao dedicar um eixo específico ("Eixo 12: Juventude"), com ações voltadas para a qualificação profissional, combate à violência, ampliação da participação institucional e apoio a ações afirmativas. No CNPIR, a comissão permanente

de juventude negra foi criada para subsidiar políticas públicas, monitorando e avaliando ações que afetam diretamente o segmento (Brasil, 2003). Além disso, o segmento da juventude negra é formalmente representado no conselho (Brasil, MDH, 2018).

Nas políticas de juventude, a dimensão racial também ganhou destaque. Na 1ª Conferência Nacional de Juventude, a resolução mais votada tratou de políticas para a juventude negra (Silva; Silva, 2011). O Estatuto da Juventude menciona especificamente a juventude negra ao abordar ações afirmativas no acesso à educação superior e à proteção contra discriminação racial (Brasil, 2013). Embora o Plano Nacional de Juventude (PNJ) não possua eixo específico sobre raça, destaca-se a prioridade dada ao homicídio de jovens negros como principal preocupação (Brasil, 2018b).

O Plano Juventude Viva (PJV), instituído em 2012, representou um marco na integração das agendas de raça e juventude. O PJV objetivou desconstruir a cultura de violência contra jovens negros, articulando políticas intersetoriais e diferentes níveis federativos. Incluiu iniciativas como o ProJovem, Pronatec, Pontos de Cultura e o Plano Brasil Mais Seguro (Brasil, 2014; Gaioso, 2017). Suas ações incluíram oferta de serviços públicos, criação de espaços de convivência em áreas com altos índices de homicídios de jovens negros, enfrentamento ao racismo institucional e conscientização de agentes públicos (Valentim; Stoicov; Precioso, 2014).

Entre os eixos temáticos do PJV, destaca-se a "Desconstrução da cultura de violência", com medidas para identificar e mudar práticas de violência física e simbólica, incluindo a sensibilização de agentes públicos e da sociedade (Brasil, 2014). Também foram implementados equipamentos e serviços em áreas críticas e promovido o fortalecimento de mecanismos de controle interno e externo das forças policiais.

O PJV é uma política pública pioneira no que se refere à tematização na agenda governamental de homicídios da juventude negra (Faustino; Hüning, 2015). Contudo, o Plano não vai à raiz do problema, uma vez que não aborda de forma contundente os homicídios causados pela violência policial (Gomes; Moura; Alves, 2019). As ações previstas no Plano, para esse fim, incidem apenas indiretamente, a exemplo de formação de agentes, fortalecimento de mecanismos de controle interno e externo e realização de pesquisas (Brasil, 2014).

Uma exceção foi o esforço para coibir os autos de resistência, por meio do Projeto de Lei (PL) n. 4471/2012, que previu rever os normativos que possibilitam o uso de tais instrumentos para justificar violência policial. O Código de Processo Penal prevê que, se houver resistência à prisão, quem tentar realizá-la pode usar dos meios necessários para vencer a resistência e se defender (Peixoto, 2020). É o que ficou conhecido como "autos de resistência". O PL parte do diagnóstico de que é expressivo o número de assassinatos de jovens negros, com a justificativa de resistência à prisão. Nestes casos, frequentemente, as testemunhas são policiais, o que torna

ainda mais desafiadoras as investigações, muitas vezes baseadas na biografia da vítima: o fato dela ser, por exemplo, traficante, pode ser razão suficiente para cessar a averiguação da veracidade da informação constante nos autos de resistência (Struck, 2016).

Ainda que o PJV tenha previsto o fim dos autos de resistência, não houve avanços nesse sentido, e tampouco o tema se tornou prioridade do governo federal, na agenda de negociação com o Legislativo. Dessa forma, nem o instituído e nem o efetivado, no âmbito do PJV, reconheceram, como problema prioritário, o extermínio da juventude negra brasileira (Gomes; Moura; Alves, 2019). Isso porque não foram previstas ações contundentes para enfrentar o racismo institucional. É ele que estrutura e naturaliza políticas de policiamento e de segurança pública (Gonçalves, 2020), para além de iniciativas voltadas à formação. Assim, sem enfrentar esse aspecto, o PJV acabou por incorporar apenas parcialmente as agendas dos movimentos negros e de juventude, não se comprometendo com suas reivindicações, de forma mais profunda.

Em síntese, o PJV representou um ponto de interseção entre as agendas de raça e juventude, mas não promoveu um enovelamento profundo entre ambas. Ao não enfrentar de forma contundente o genocídio da juventude negra, especialmente no que se refere à violência estatal, o plano tangenciou as demandas interseccionais dos movimentos sociais, sem incorporar plenamente suas reivindicações. É o que podemos denominar de tangenciamento interseccional.

A identificação de um tangenciamento interseccional desafia a concepção da interseccionalidade como uma abordagem integrada de dinâmicas de poder e de dominação que produzem desigualdades, que implica um compromisso ético, teórico e político com a crítica e a transformação da realidade, reconhecendo protagonismo aos movimentos sociais, que politizam esses temas, na construção de teorias e práticas interseccionais.

Após 2016, os tangenciamentos entre essas políticas tornaram-se ainda mais frouxos. Os retrocessos, combinados ao alinhamento político do governo Bolsonaro com forças policiais, dificultaram reformas necessárias na segurança pública, agravando os desafios enfrentados pela juventude negra.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo investigamos potencialidades e limites da interseccionalidade entre políticas de igualdade racial e juventude, resgatando agendas, concepções e trajetórias de ambas no Brasil, considerando o período desde a redemocratização até o governo Bolsonaro.

No contexto da redemocratização, foram lançadas as bases de estruturação dessas políticas (ex. CF-88, Lei Caó e ECA), fruto da luta dos movimentos negros e jovens. Foi durante os governos petistas, em nível nacional, que essas políticas experimentaram maior

grau de institucionalização, ao se estruturarem em sistemas de políticas públicas combinando instrumentos de garantia de direitos, de forma integrada e por meio de instrumentos legais (Estatutos de Igualdade Racial e da Juventude), com mecanismos de gestão governamental - a exemplo dos planos, programas e projetos e órgãos gestores específicos (ex. SEPPIR e SNJ). Tais sistemas foram integrados por conselhos e conferências de políticas para fomentar a participação e o controle social (Jaccoud, 2009).

As agendas, concepções e trajetórias resgatadas neste trabalho evidenciam não apenas linhas paralelas entre as duas trajetórias, mas, também, pontos de contato entre as duas políticas. Houve esforços de incorporar, na política de igualdade racial, demandas da juventude negra (e vice-versa), a exemplo do que identificamos no Estatuto da Igualdade Racial, PNJ e PLANAPIR, além da atuação dos movimentos de pessoas negras e jovens em instâncias de participação social vinculadas às duas políticas, como nos casos do CNPIR e CNJ. Merece destaque, também, a Conferência da Juventude, que priorizou o PJV em suas resoluções. Mas, teria havido abordagem interseccional das duas políticas?

A principal iniciativa de conexão das duas políticas foi o PJV, que deu prioridade a ações voltadas para a juventude negra. Em uma perspectiva interseccional, ocorreu avanços com o PJV, à medida em que superou o desenho convencional, em que predomina abordagens setoriais e departamentalizadas, assumindo uma compreensão de problemas políticos de forma articulada. Além disso, a iniciativa forjou estratégias integradas para enfrentar as desigualdades vivenciadas pela juventude negra.

Porém, ao incorporar reivindicações da juventude sem enfrentar, de forma sistemática e prioritária, a problemática da violência policial e do genocídio da juventude negra, o PJV afastou-se de uma abordagem interseccional mais consistente. Isso porque essa abordagem é profundamente enraizada em uma perspectiva crítica e transformativa das desigualdades, reconhecendo a voz aos movimentos que protagonizam essas lutas políticas.

Em síntese, reconhecemos articulações entre as duas políticas, e respectivas estratégias de gestão e de participação social; há pontos de contato entre duas trajetórias paralelas e um nó (o PJV), o que denominamos de tangenciamento interseccional marginal, uma vez que a abordagem não responde a um dos principais enovelamentos entre as problemáticas de raça e juventude, que é a violência, especialmente a policial. O fenômeno de uma interseccionalidade marginal desafia a concepção teórica e política da interseccionalidade e traz complexidade à análise empírica do fenômeno. Isso porque a interseccionalidade é uma abordagem que aponta para uma compreensão de imbricamento estrutural das relações que produzem desigualdades.

Por meio deste artigo, buscamos contribuir para a sistematização de informações relevantes sobre as agendas, concepções e trajetórias das políticas públicas voltadas para a

igualdade racial e a juventude no Brasil. Por meio de seus resultados, esperamos contribuir com a administração pública, com seu desenvolvimento teórico e, também, prático. Em termos teóricos, a principal contribuição é a discussão sobre interseccionalidade nas políticas de igualdade racial e de juventude. A interseccionalidade é, frequentemente, abordada como um valor abstrato, e, neste trabalho, buscamos avançar neste aspecto, inclusive evidenciando suas nuances práticas, por meio do que denominamos de tangenciamento interseccional. Tal achado sugere que abordagens como a interseccionalidade são enriquecidas quando as políticas públicas são analisadas como trajetória, ou seja, como um curso de ação, e não como um ponto isolado.

Em termos práticos, entendemos que a recuperação do histórico da trajetória das duas políticas torna-se ainda mais oportuna considerando que, desde 2023, com o início do governo Lula, as políticas de igualdade racial e de juventude vêm sendo reestruturadas, por meio da (re)criação de institucionalidades, como o Ministério de Igualdade Racial (MIR) e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ/SG), essa última vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República. Nesse cenário, o Plano Juventude Negra Viva foi desenhado, por meio de caravanas participativas, consultas públicas e outras iniciativas de interlocução com a sociedade civil.

O Plano Juventude Negra Viva foi elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial, instituído por meio do Decreto n. 11.444, de 21 de março de 2023 (Brasil, 2023a), co-coordenado pelo MIR e pela SNJ/SG. O Plano visa reduzir a violência e as vulnerabilidades sociais que afetam a juventude negra, além do enfrentamento do racismo estrutural (Brasil, 2023a). Em 21 de novembro de 2023, foi realizado o Seminário de Apresentação do Plano Nacional da Juventude Viva (Brasil, 2023b).

Nesse contexto, entendemos que o presente artigo pode ser útil para subsidiar reflexões sobre a "retomada" do Juventude Viva, além de outras iniciativas de estreitamento das intersecções entre as políticas de igualdade racial e juventude.

Devemos, por fim, pautar limitações atinentes ao exercício realizado. Primeiramente, recuperamos documentos e dados secundários sobre as duas políticas sem trazermos vozes de pessoas nelas envolvidas (lideranças, beneficiárias, gestoras), o que seria possível por meio de entrevistas, relatos ou grupos focais. Ademais, enfatizamos o instituído, e, de forma secundária, o implementado. Outra limitação é que não enfocamos, de forma aprofundada, outras dimensões das desigualdades no Brasil, como gênero e classe, ou, ainda, as desigualdades territoriais e regionais.

Novas incursões podem contribuir para a compreensão do fenômeno aqui investigado, incorporando pesquisa de campo. Nesse aspecto, é importante refletir sobre os desafios de aplicação da interseccionalidade em análises de políticas públicas no Brasil. Se, por um lado, a capacidade explicativa e reflexiva ganharia ao articular múltiplos marcadores de desigualdades

na investigação (como gênero, classe e território), por outro, a complexidade de uma análise que congregue um conjunto tão amplo de variáveis poderia comprometer o desenvolvimento da pesquisa e a qualidade de seus resultados, o que aponta para a necessidade de recortes – como raça e juventude. Esse é, com efeito, um dos maiores desafios de operacionalização de uma abordagem tão complexa e sofisticada quanto a da interseccionalidade.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. Departamento de Sociologia, USP. **Revista Brasileira de Educação**. 1997.

ALMEIDA, S L. **Racismo estrutural:** Feminismos Plurais. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 264 p.

ANUNCIAÇÃO, D.; TRAD, L. A. B.; FERREIRA, T. "Mão na cabeça"! Abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste. **Saúde e Sociedade**, Bahia, v. 29, n. 1, p. 1-13, 2020. Fap UNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/S0104-12902020190271.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de abril de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH.

BRASIL. **Decreto nº 4.229 de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 2002.

BRASIL. **Decreto nº4.885, de 20 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR.

BRASIL. **Decreto nº 6.261, de 20 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola.

BRASIL. **Decreto nº 6.872, de 04 de junho de 2009**. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR.

BRASIL. **Decreto nº 11.444, de 21 de março de 2023**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração do Plano Juventude Viva. Diário Oficial da União, 2023a.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 13 de jul. 1999.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 09 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".

BRASIL. **Lei n° 11.129, de 30 de junho de 2005**. Institui o programa nacional de inclusão de jovens – Projovem; cria o Conselho Nacional da Juventude e a Secretaria Nacional de Juventude. Brasília, 30 de jun. 2005.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, 21 jul. 2010.

BRASIL. **Lei n°12.852, de 5 de agosto de 2013**. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o SINAJUVE. Brasília, 5 de agosto de 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Portaria nº30, de 11 de dezembro de 2018**. Designa os representantes das entidades da sociedade civil, titulares e suplentes, selecionados para compor o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR no biênio 2019-2020. Brasília, 11 de dezembro de 2018.

BRASIL. **Plano Juventude Viva**: Guia de Implementação para Estados e Municípios. Brasília, 2014.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Plano Juventude Viva**: um levantamento histórico. Brasília: SNJ, 2018a.

BRASIL. Secretaria de Governo. Secretaria Nacional de Juventude. **Plano Nacional de Juventude**: proposta de atualização do Projeto de Lei nº 4.530/2004. Brasília: SNJ, 2018b.

CARDOSO JR. C.; SILVA, F. A. B.; AGUIAR, M. F.; SANDIM, T. L. (org). **Assédio institucional no Brasil**: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea/ EDUEPB, 2022.

CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 17, p. 117–133, 2003. DOI: 10.1590/S0103-40142003000300008.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. In: **Feminist legal theories**. Routledge, 2013. p. 23-51.

DAVIS, A. **Women, race and class**. Nova York: Vintage Books, 1981.

FAUSTINO, G. O.; HÜNING, S. M. O Plano Juventude Viva e a rede de políticas de juventude para enfrentamento à violência em Alagoas. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 1413-.1432, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **A Violência contra Pessoas Negras no Brasil**. São Paulo: FBP. 2021.

GAIOSO, L. G. A juventude negra como pauta das políticas públicas no Brasil: as diretrizes do plano juventude viva no combate ao racismo e à violência juvenil. In: **VIII Jornada Internacional Políticas Públicas**, 2017.

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**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 388-406, jun. 2017. DOI: 10.1590/0034-7612154913.

GOMES, N. L.; SILVA, G. **Estratégias de destruição das políticas de igualdade racial**. Fundação Perseu Abramo, 2022.

GOMES, N. L.; SILVA, P. V. B.; BRITO, J. E. Ações afirmativas de promoção da igualdade racial na educação: lutas, conquistas e desafios. **Educação & Sociedade**. v. 42, p. 1-14, 2021. DOI: 10.1590/es.258226.

GOMES, S.; MOURA, J.; ALVES, J. O Movimento Social Negro na Formação da agenda governamental: um estudo de caso do plano juventude viva. **Caderno CRH**. v. 32, n. 87, p. 623, 31 dez. 2019. DOI: 10.9771/ccrh.v32i87.21717.

GONÇALVES, J. **A Cor da Violência Policial**: a bala não erra o alvo. São Paulo: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2020.

GONZALEZ, L. **Racismo e sexismo na cultura brasileira**. Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos (p. --). Brasília: ANPOCS. 1981.

HILL COLLINS, P.; BILGE, S. Interseccionalidade. São Paulo: Boitempo, 2021.

JACCOUD, L. **A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: Ipea, 2009.

KERBAUY, M. T. M. **Políticas de Juventude: Políticas Públicas ou Políticas Governamentais. Araraquara**, 2005.

KERGOAT, D. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos estudos – CEBRAP**. São Paulo, n. 86, p. 93-103, 2010. DOI: 10.1590/S0101-33002010000100005.

LIMA, M.; PRATES, I. Emprego doméstico e mudança social: Reprodução e heterogeneidade na base da estrutura ocupacional brasileira. Tempo Social, USP, v. 31, p. 149-172, 2019. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2019.149291.

MACEDO, S. **Juventude Viva**: pelo direito à vida dos jovens negros. Carta Capital, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS). **Nota Informativa n. 4/2023**. Estudar, trabalhar, cuidar: jovens e o trabalho de cuidados no Brasil. Disponível em: mds/pt-br/orgaos/SNCF/notas-informativas

MUNANGA, K. Uma Abordagem Conceitual das Noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia. In: Brandão, A. A. P. (Org.), **Programa de Educação sobre o Negro na Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: EDUFF, 2004.

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

NERI, M. **Juventudes, Educação e Trabalho**: Impactos da Pandemia nos Nem-Nem. Rio de Janeiro: GV Social, 2021.

PEREZ, O. C.; LUZ, L. C. X. Retrocessos na política para as juventudes na esfera federal e no município de Teresina. **Revista Humanidades e Inovação**, v.6, n.17, 2019.

QUEIROZ, L. **O genocídio da juventude negra no Brasil**. Portal Geledés, 2015.

RIBEIRO, E.; MACEDO, S. Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios. **Rev. Cien. Soc. Montevideo**, v.31, n. 42, p. 107-126, jun. 2018.

RIBEIRO, M. **1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial**: um momento especial para o país. Um momento especial para o país. 2005.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. H.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa** (3rd ed.). São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SILVA, B. C. M.; XAVIER, W. S.; COSTA, T. de M. T. da. Sistema de cotas e desempenho: uma comparação entre estudantes cotistas e não cotistas na Universidade Federal de Viçosa. **APGS**, Minas Gerais, v. 12, n.3, p. 1-23, set. 2020.

SILVA, R. S.; SILVA, V. R. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, v. 24, n. 63, p. 663-678, 2011.

SILVA, T. D.; SILVA, S. P. Trabalho, População Negra e Pandemia: Notas sobre os Primeiros Resultados da Pnad Covid-19. **Nota Técnica do Ipea**, 146. 2020. DOI: 10.38116/bapi26art5.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. R. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Poços de Caldas, MG, 2003.

STRUCK, J. **Fim do "auto de resistência" é mudança cosmética, dizem especialistas**. Carta Capital, 2016.

TEIXEIRA, J. C. **Interseccionalidade**. Glossário das Desigualdades. Observatório das Desigualdades. 2020. Disponível em: <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12453>

THEODORO, M.; JACCOUD, L.; OSÓRIO, R.; SOARES, S. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**:120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

VALENTIM, A.; STOICOV, C.; PRECIOSO, V. **Juventude Viva**: Proposta de indicadores de avaliação de resultados para medir a efetividade da política pública. Dissertação (Mestrado em Gestão Políticas Públicas). Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2014.

VARELLA, G. R.; DORA, D.; CETRA, R. Uma agenda de censura e autoritarismo na cultura: os casos analisados pelo mobile. In: CARDOSO JR., C. et al (org). **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea/ EDUEPB, 2022, p. 263-296.

Mariana Mazzini Marcondes
https://orcid.org/0000-0003-0701-6630
Doutora em administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Docente de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Territorial da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (GPDES/ IPPUR/UFRJ).
marianamazzini@ippur.ufrj.br

Heloise Stefani Nascimento da Silva
https://orcid.org/0009-0006-8542-9392
Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
heloise.stefani01@gmail.com

Maria Luiza Santos Nunes
https://orcid.org/0000-0001-9130-7179
Graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
nunes06marialuiza@gmail.com

Washington José de Souza
https://orcid.org/0000-0001-6295-2806
Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (APGS/UFRN).
wsufrn@gmail.com

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: TENDÊNCIAS E DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA[1]

Delton Aparecido Felipe[1]
Quéren Samai Moraes Santana[2]
Ellen Cristina Setubal Brito[3]
Leonardo Alves dos Santos Correia[4]
Marcos Franco[5]
Súllivan dos Santos Pereira[6]

[1]Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá – PR, Brasil
[2]Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP), São Paulo - SP, Brasil
[3]Universidade Federal do Acre (UFAC), Rio Branco – AC, Brasil
[4]Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador – BA, Brasil
[5]Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), Curitiba – PR, Brasil
[6]Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas – SP, Brasil

Desde a promulgação da Constituição de 1988, normas jurídicas foram criadas com o objetivo de mitigar as desigualdades sociais, exigindo uma postura ativa do setor público na promoção da igualdade racial e no combate ao racismo no Brasil. Nesse contexto, este artigo visa compreender tendências e desafios da gestão pública municipal na implementação de políticas públicas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial. O texto apresenta parte dos resultados de um mapeamento das ações realizadas nos 5 municípios com maior população em cada estado brasileiro durante os anos de 2021 a 2023. A coleta dos dados foi realizada por meio dos sítios eletrônicos oficiais de cada município e de questionários on-line. Ao final, foram mapeadas 913 ações em 130 municípios brasileiros, sendo a maioria das ações localizadas no Nordeste. Os dados demonstram uma tendência de concentração das ações nas áreas da educação e da cultura e a existência de ações inovadoras construídas à luz das especificidades locais.

Palavras-chave: políticas públicas; promoção da igualdade racial; combate ao racismo; gestão pública municipal; Brasil.

[1] A pesquisa aqui apresentada foi desenvolvida no âmbito da Fundação Tide Setubal, a quem os autores agradecem o financiamento.

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.10662 ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017
Submetido: 20 de março de 2024. Aceito: 23 de dezembro de 2024..

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AL RACISMO Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD RACIAL EN LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS: TENDENCIAS Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Desde la promulgación de la Constitución de 1988, se han creado normas jurídicas con el objetivo de mitigar las desigualdades sociales, requiriendo una postura activa del sector público en la promoción de la igualdad racial y la lucha contra el racismo en Brasil. En este contexto, este artículo tiene como objetivo comprender las tendencias y los retos de la gestión pública municipal en la implementación de políticas públicas para combatir el racismo y promover la igualdad racial. El texto presenta parte de los resultados de un mapeo de acciones realizadas en los 5 municipios con mayor población de cada estado brasileño durante los años 2021 a 2023. La recolección de datos se realizó a través de los sitios web oficiales de cada municipio y cuestionarios en línea. Al final, se mapearon 913 acciones en 130 municipios brasileños, la mayoría de las acciones ubicadas en el Nordeste. Los datos demuestran una tendencia a que las acciones se concentren en los ámbitos de la educación y la cultura y la existencia de acciones innovadoras construidas a la luz de las especificidades locales.

Palabras clave: políticas públicas; promover la igualdad racial; combatir el racismo; gestión pública municipal; Brasil.

THE PUBLIC POLICIES TO COMBAT RACISM AND PROMOTE RACIAL EQUALITY IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES: TRENDS AND CHALLENGES FOR PUBLIC MANAGEMENT

Since the promulgation of the 1988 Constitution, legal standards have been created with the aim of mitigating social inequalities, requiring an active stance from the public sector in promoting racial equality and combating racism in Brazil. In this context, this article aims to understand trends and challenges in municipal public management in the implementation of public policies to combat racism and promote racial equality. The text presents part of the results of a mapping of actions carried out in the 5 municipalities with the largest population in each Brazilian state during the years 2021 to 2023. Data collection was carried out through the official websites of each municipality and online questionnaires. In the end, 913 actions were mapped in 130 Brazilian municipalities, with the majority of actions located in the Northeast. The data demonstrates a tendency for actions to be concentrated in the areas of education and culture and the existence of innovative actions built in light of local specificities.

Keywords: public policy; promoting racial equality; combating racism; municipal public management; Brazil

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira tem o racismo dentre os seus principais elementos estruturais. O histórico de quase 400 anos de escravidão de pessoas negras repercute na existência de desigualdades étnico-raciais que moldam as instituições, as formas de construção do conhecimento e as próprias relações sociais do país. O reconhecimento da necessidade de enfrentamento dessa estrutura racista surge com maior intensidade no âmbito institucional apenas nas décadas finais do século 20, especialmente com a promulgação da Constituição de 1988, que prevê o racismo como crime inafiançável.

Face a esse novo quadro, a gestão pública brasileira passou a construir ações voltadas a mitigar as desigualdades raciais, a exemplo da criação das cotas raciais, que objetivam garantir o acesso de pessoas negras ao ensino superior e ao serviço público. Iniciativas como estas surgiram em contextos institucionais específicos (Bezerra, 2023) e angariaram força de Lei federal posteriormente (Brasil, 2012; 2014). Essa dinâmica demonstra a importância da criação de políticas públicas de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo também a nível local, para além das normativas aplicáveis a nível nacional.

É nesse contexto que se inserem as políticas públicas municipais. Tratam-se de mecanismos idealizados e implementados no âmbito dos entes federativos que possuem atuação mais próxima dos cidadãos. Essa característica permite que a construção de políticas seja realizada a partir das demandas locais específicas e que sua implementação seja constituída de forma individual ou em parceria com outros entes federativos.

Nesse cenário, este texto apresenta parte de um mapeamento de ações de combate ao racismo e promoção da igualdade realizadas pela gestão pública brasileira no âmbito de alguns municípios brasileiros[2]. Com o mapeamento, pretendeu-se criar um guia de referência para subsidiar gestores públicos na adoção de políticas de ações afirmativas. Tendo como base os dados mapeados, este artigo tem como objetivo compreender tendências e desafios da gestão pública municipal na implementação de políticas públicas dessa natureza.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, o texto apresenta uma breve discussão acerca do papel das políticas públicas para a promoção da igualdade racial no Brasil. Em seguida, o percurso metodológico é explicitado, salientando-se as categorias analíticas desenvolvidas no estudo. Na seção seguinte, alguns dados do mapeamento são apresentados, com destaque para as ações que se destacam no estudo como sendo mais bem estruturadas. Por fim, reflete-se sobre os dados à luz da literatura apresentada,

[2] O relatório completo da pesquisa se encontra disponível neste link: https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/mapeamento-de-acoes-de-combate-ao-racismo-e-promocao-da-igualdade-pela-gestao-publica-brasileira/

evidenciando suas tendências e os desafios, bem como ressaltando ações de caráter inovador, que podem servir de referência como estratégias de promoção da equidade racial na gestão pública.

2. O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Desde a década de 1980, o debate em torno das políticas públicas tem despertado significativo interesse da sociedade em geral, bem como das mais diversas áreas de conhecimento, como direito, serviço social, economia, ciência política, sociologia e administração, firmando-se enquanto campo multidisciplinar que conta com contribuições diversas para avanços teóricos e empíricos (Souza, 2006; Tude, 2010).

Tude (2010) aponta que o referido interesse se encontra embasado em uma tríade de razões: científicas, profissionais e políticas, perpassando grupos acadêmicos, empresas, organizações não governamentais, dentre tantos outros segmentos que convergem a uma implicação comum: tensionar e entender o espaço que cabe aos governos no ciclo das políticas públicas. Assim, amplos debates têm sido difundidos, evidenciando a importância de tais contribuições para a idealização, planejamento, execução e acompanhamento dessas ações por parte da gestão pública.

Ao passo que desempenham papel essencial na promoção de direitos e amenização de conflitos sociais decorrentes das formações sócio-históricas das sociedades, Silva *et al.* (2017) nos alertam que as políticas públicas são idealizadas e elaboradas conforme relacionamentos e interesses existentes no meio social, como os interesses capitalistas. Grosfoguel (2019), por sua vez, nos proporciona a refletir sobre o capitalismo histórico, que é produzido pelas lógicas civilizatórias da modernidade/colonialidade, caracterizadas por tendências racistas, sexistas, heterossexistas, cristão-cêntricas, ocidental-cêntricas, eurocêntricas, ecologicidas, cartesianas etc.

Lembremos, conforme Almeida, Barbosa e Viana (2023), que o tráfico de africanos para as Américas desempenhou um papel expressivo na construção mundial capitalista, se caracterizando com uma atividade altamente lucrativa, deslocando e submetendo cerca de 12,5 milhões de pessoas do continente africano. Conforme as autoras, sob a gerência de Portugal, estima-se que 4 milhões desse contingente foram direcionados ao Brasil (Almeida; Barbosa; Viana, 2023).

Esse regime escravocrata, cuja duração perfez 370 anos, constituiu um lastro histórico de desigualdades, explorações e opressões nas relações étnico-raciais no contexto brasileiro, presentes até os dias atuais, vez que a abolição não veio acompanhada de políticas de proteção

social estatal, ao contrário, observou-se a continuidade do preconceito e violência contra tais grupos.

Nesse aspecto, partimos do reconhecimento de que o racismo se apresenta enquanto um determinante da desigualdade no Brasil, questionando, tal como o movimento negro e intelectuais como Carneiro (2002) e Munanga (2010), o mito da democracia racial implantado a partir da década de 1940, com influências governamentais, em uma sociedade estruturada no ideário da branquitude (Theodoro, 2014), cuja repercussão alcançou e segue alcançando temas como trabalho, moradia, renda, saúde, educação, segurança pública, lazer, cultura e meio ambiente, em suas diversas políticas públicas.

A título exemplificativo, uma breve incursão nos Planos de Lutas produzidos e disponibilizados pelo Movimento Negro Unificado (MNU) é capaz de nos apresentar pautas importantes e urgentes no que diz respeito aos temas abordados acima (MNU, 2024), reafirmando as inúmeras dificuldades enfrentadas pela camada populacional negra no país. Essas dificuldades também são partilhadas, resguardadas as suas particularidades, pela população indígena. Ou seja, não vivemos em uma sociedade cujas barreiras foram rompidas em prol da igualdade racial.

A ideologia das relações raciais, que teceu uma narrativa onde o Brasil é considerado o paraíso racial e exportou essa ideia para o imaginário mundial, não é real. O referido discurso é instrumentalizado apenas para invisibilizar e deslegitimar reflexões e reivindicações que partem de um dos elementos germinais do Estado brasileiro: o escravismo colonial e as repercussões coloniais do racismo nas políticas públicas (Almeida; Barbosa; Viana, 2023).

No Brasil, é somente no final do século 20 e início do século 21 que a discussão sobre direitos conferidos às populações negras e indígenas ganhará uma nova configuração, (Feres Júnior *et al.*, 2018). É neste contexto que, paulatinamente, movimentos negros e de povos tradicionais têm construído estratégias coletivas de luta (Carneiro, 2002) e tencionado por legislações, normativas e políticas públicas tendo como justificativa as consequências da escravidão, do tráfico de escravos e do colonialismo nas américas, que implicaram em condições materiais, subjetivas e desvantajosas aos referidos grupos, proporcionando violações sistemáticas de direitos e acessos (Almeida; Barbosa; Viana, 2023).

O governo federal brasileiro dava passos, mesmo que ocultos, para se inserir na discussão sobre desigualdade racial. Feres Júnior *et al.* (2018) descrevem que será apenas no ano de 2001 que acontecerão mudanças significativas, com a discussão sobre desigualdade racial e políticas públicas na Conferência de Durban: Conferência mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas correlatas de Intolerância - patrocinada e realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

No ano de 2002, Sueli Carneiro (2002) apontava que apesar do dispêndio de esforços, a questão racial ainda não fazia parte de uma agenda nacional, porque encontrava-se sem o apoio público e também nenhuma força política relevante. Hoje, passados 20 anos das reflexões da autora, poderíamos questionar: a questão racial foi incorporada efetivamente pela gestão pública? Quais políticas têm sido implementadas para o combate à discriminação racial?

Na arena política, tais movimentações desencadearam algumas respostas, como a institucionalização da Lei n° 10.639/03, em janeiro de 2003 e, no mesmo ano, a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Em seguida, a Lei n°11.645/08 é sancionada tornando obrigatório o ensino de história e cultura indígena. Além disso, é possível observar a criação de Secretarias de Igualdade Racial, Fóruns, Conselhos e Conferências, além de marcos normativos, como Decretos, a fim de combater os problemas causados pelo racismo, com destaque para políticas de ação afirmativa. No ano de 2010 cria-se o Estatuto da Igualdade Racial, que em seguida dá passe para a criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR). Para Feres Júnior et al. (2018, p. 80):

> O estatuto previu ações afirmativas de corte étnico-racial na educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à justiça e a outros direitos. A lei ainda afirmou o direito das comunidades remanescentes de quilombos ao suporte financeiro, à liberdade de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos de matriz africana (...).

No ano de 2012, a Lei n° 12.711/12 é sancionada pela então presidenta da República, Dilma Rousseff. A norma tratou sobre a reserva de vagas para o ingresso de estudantes em instituições federais e previu sua atualização após 10 anos de vigência (Brasil, 2012). Contudo, a Lei apenas foi discutida e atualizada no ano de 2023, mais de 10 anos depois de sua aprovação no Congresso Nacional.

No campo intelectual, por outro lado, o interesse pelo debate nos últimos anos pode também ser observado em ações como o dossiê "Gênero, raça e direito: articulações empíricas e epistemológicas", publicado em 2020, pela Revista Brasileira de Políticas Públicas (Uniceub, 2020) e o dossiê "Nossa voz, nossa vez: (re)pensar políticas públicas a partir das relações étnico-raciais", publicado em 2023, pela Revista Perspectivas em Políticas Públicas (UEMG, 2023).

Ao discutir políticas públicas étnico-raciais sob tal viés, desmistificamos a ideia de democracia racial e trazemos maior visibilidade ao racismo e tantas outras práticas discriminatórias vivenciadas por estas populações em razão do seu pertencimento étnico-racial, tão evidente em uma sociedade estruturada a partir de privilégios e prestígios da supremacia branca (Almeida; Barbosa; Viana, 2023).

As referidas práticas discriminatórias podem ser compreendidas a partir do que nos fala Silvio Almeida (2019) ao elaborar o conceito de racismo. O fenômeno, conforme o autor, está relacionado a uma forma sistemática de discriminação, cujo fundamento se pauta na raça, sendo manifestado de forma consciente ou inconsciente, desembocando em desvantagens ou privilégios para dados grupos raciais (Almeida, 2020).

Assim, para além da compreensão do cenário histórico que motiva a criação e expansão de tais políticas, é fundamental assimilar a importância do seu papel na promoção da igualdade e equidade racial frente a estrutura racista entranhada nas bases da sociedade brasileira, que operou e opera produzindo a marginalização desses grupos (Moreira, 2020). De acordo com Moreira (2020, p. 624):

> A luta contra a discriminação requer medidas dirigidas para minorias raciais, bem como a consideração do impacto que elas podem ter na vida dessas pessoas. Esse aspecto é essencial em todas as políticas públicas relacionadas a elementos centrais da vida social, tais como políticas educacionais, políticas de saúde, políticas de emprego, políticas econômicas e medidas jurídicas.

Moreira (2020) aponta que o combate à discriminação étnico-racial demanda medidas que busquem contornar e corrigir suas consequências na atualidade, de modo que sejam historicamente conscientes, bem como sejam instrumentalizadas para inibir práticas discriminatórias capazes de comprometer a integração social das minorias étnico-raciais.

Nesse sentido, as políticas públicas devem se apresentar não como meras heranças acumuladas, mas como consequência das reconhecidas leituras das desigualdades étnico-raciais legitimadas pelo racismo e influenciadas por outras formas de discriminação racial (Theodoro, 2014). Essa, sem dúvida, é uma das possibilidades dentro do campo de ação das instituições com vistas ao progresso racial (Moreira, 2020).

Reconhecendo a importância das análises em torno das políticas públicas nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), bem como da descentralização política e da ampliação das prerrogativas dos governos municipais vide Constituição Federal de 1988 (Abrucio; Franzese, 2007), neste trabalho, optamos por priorizar as ações realizadas no âmbito municipal, tendo em vista seu contato direto com a população e sua capacidade de legislar sobre problemas locais.

3. MAPEANDO POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: O PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Tendo em vista que as desigualdades étnico-raciais permeiam diversos níveis sociais, as ações de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo podem ser construídas

pela gestão pública a partir de distintas naturezas, temas e objetivos, à luz das especificidades locais. A partir dessa compreensão, o estudo aqui apresentado parte da classificação das ações de promoção da igualdade racial e combate ao racismo em quatro eixos, quais sejam, políticas formativas, políticas persuasivas ou valorativas, políticas sancionais e políticas de reserva.

As políticas formativas incluem ações que visam formar cidadãos para a consciência racial. De acordo com Chauí (2003, p. 12), a formação consiste em "introduzir alguém ao passado de sua cultura (no sentido antropológico do termo, isto é, como ordem simbólica ou de relação com o ausente), é despertar alguém para as questões que esse passado engendra para o presente, e é estimular a passagem do instituído ao instituinte". Nesse sentido, as políticas formativas de promoção da igualdade racial e combate ao racismo possuem o potencial de apresentar ao seu público-alvo o contexto histórico e social em que a sociedade brasileira está inserida, demonstrando os riscos da reprodução das desigualdades étnico-raciais para o desenvolvimento do país.

Tais políticas podem ser desenvolvidas em diversos espaços, conforme o público-alvo pretendido. Assim, as políticas afirmativas podem ser desenvolvidas como oficinas, palestras e cursos no âmbito escolar ou universitário, envolvendo crianças, jovens e adultos nas discussões. Além disso, podem ser construídas como cursos de formação profissional, direcionada à atuação de servidores públicos no desenvolvimento de suas atividades. Ainda, podem consistir em ações informativas, através de materiais didáticos exibidos ou distribuídos à população, tais como *outdoors* e panfletos educativos.

Por sua vez, as políticas persuasivas ou valorativas têm como objetivo reconhecer e valorizar a pluralidade étnico-racial que marca a sociedade brasileira, além de valorizar a comunidade afro-brasileira, destacando tanto seu papel histórico, como sua contribuição contemporânea para a construção nacional. Essas políticas abrem "espaço para a construção de representações culturais alternativas e plurais dos diferentes sujeitos", ampliando "os sentidos de pertencimento e exclusão", os quais "são produzidos por discursos implicados em relações de poder que fazem circular na linguagem representações étnico-raciais que nos interpelam e nos constituem como sujeitos" (Zubaran; Silva, 2012, p. 132).

Exemplos de políticas persuasivas ou valorativas são os festivais que celebram a cultura afro-brasileira, através de espetáculos de diversas expressões artísticas. Além disso, a realização de feiras que visam dar visibilidade do trabalho de pessoas negras e as exposições de arte que ressaltam obras de artistas negros e que destacam a cultura afro no país se caracterizam como políticas persuasivas ou valorativas. Eventos realizados no dia 20 de novembro, em homenagem ao Dia da Consciência Negra, e o Julho das Pretas costumam promover ações dessa natureza.

Um terceiro eixo de políticas aqui apresentadas são as políticas sancionais, as quais se baseiam na legislação criminal e estabelecem algum tipo de sanção em decorrência da prática de racismo, para além do já estabelecido em Lei. Por se tratar de um elemento estrutural reconhecido através de uma conduta individual, o estabelecimento de sanções em diferentes campos, para além do âmbito penal, possibilita a adoção de diferentes estratégias capazes de responder ao mesmo fenômeno, alcançando resultados mais eficazes.

Nesse eixo estão as políticas que estabelecem que pessoas condenadas por racismo não podem ocupar cargos públicos. Além disso, há normas que preveem que esses sujeitos não podem frequentar determinados espaços, como estádios de futebol. Por outro lado, existem políticas sancionais que são construídas também como políticas formativas, visando a formação de pessoas condenadas pela prática de racismo para a consciência racial.

Por fim, estão as políticas de reserva, também conhecidas como "cotas raciais", que têm por objetivo garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Essa espécie de política visa "oportunizar e estimular a ampliação da participação dos grupos discriminados em várias áreas, como educação, mercado de trabalho e comunicação" (Felipe; Lima, 2022, p. 47).

As políticas de reserva podem ser aplicadas nos mais diversos níveis da gestão pública, como concursos públicos, processos seletivos para cargos comissionados ou contratação de estagiários. Ademais, seleção de estudantes para ocuparem vagas em instituições de ensino e a escolha de bolsistas para atuar em determinados projetos da gestão pública podem adotar políticas de reserva.

Essa construção teórica serviu de base para o mapeamento aqui apresentado, especialmente possibilitando a categorização das ações mapeadas. A partir disso, foram adotadas escolhas metodológicas que visaram alcançar o objetivo proposto no período de 6 meses, tempo destinado à realização do estudo. Inicialmente, optou-se por reunir no mapeamento as informações divulgadas ou disponibilizadas pelos próprios órgãos públicos em cada unidade federativa. Logo, o mapeamento não abrange, necessariamente, todas as ações que ocorreram no período analisado. Além disso, o estudo adotou como recorte temporal a atual legislatura (2021-2023) e abrangeu os 5 municípios com maior população em cada estado brasileiro[3], somando 130 municípios.

[3] De acordo com o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022.

Na fase de coleta de dados, buscou-se sistematizar elementos gerais de cada município[4], bem como informações específicas acerca das ações promovidas pelas gestões públicas[5]. A coleta foi realizada em duas fases, sendo a primeira o mapeamento via internet, na qual foram realizadas buscas nos sítios eletrônicos oficiais, nas redes sociais e no Diário Oficial do estado, a fim de identificar as ações realizadas no período[6]. Em um segundo momento, havendo insuficiência das informações obtidas por meio da fase anterior, foram enviados e-mails com questionários a serem preenchidos voluntariamente pelos gestores municipais.

A partir deste quadro teórico e metodológico, buscou-se atender ao objetivo central do estudo, qual seja, compreender tendências e desafios da gestão pública municipal na implementação de ações de promoção da igualdade racial e combate ao racismo. A seguir, apresentamos os dados do mapeamento das ações, através de uma análise quantitativa dos dados, seguida de alguns exemplos de ações.

4. AÇÕES DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E COMBATE AO RACISMO NA ESFERA MUNICIPAL BRASILEIRA

Os procedimentos teórico-metodológicos adotados permitiram o mapeamento de 913 ações municipais de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, as quais foram realizadas entre os anos de 2021 e 2023, nos 130 municípios mapeados. Vale ressaltar que não foi possível identificar ações em 17 dos municípios investigados, os quais estão situados, em sua maioria, na região Norte (10), seguida do Nordeste (3) e Centro-Oeste (3) e da região Sul (1). Considerando apenas os municípios que realizaram alguma ação no período pesquisado, há uma média de 7,73 ações por município no período analisado.

Quanto à localização geográfica, a maior parte das ações se concentram na região Nordeste, onde foram mapeadas 332 ações, seguida da região Sudeste onde foram identificadas 215 ações. A seguir, a região Norte, com 190 ações, o Centro-Oeste, com 109 ações e a região Sul, com 67 ações identificadas.

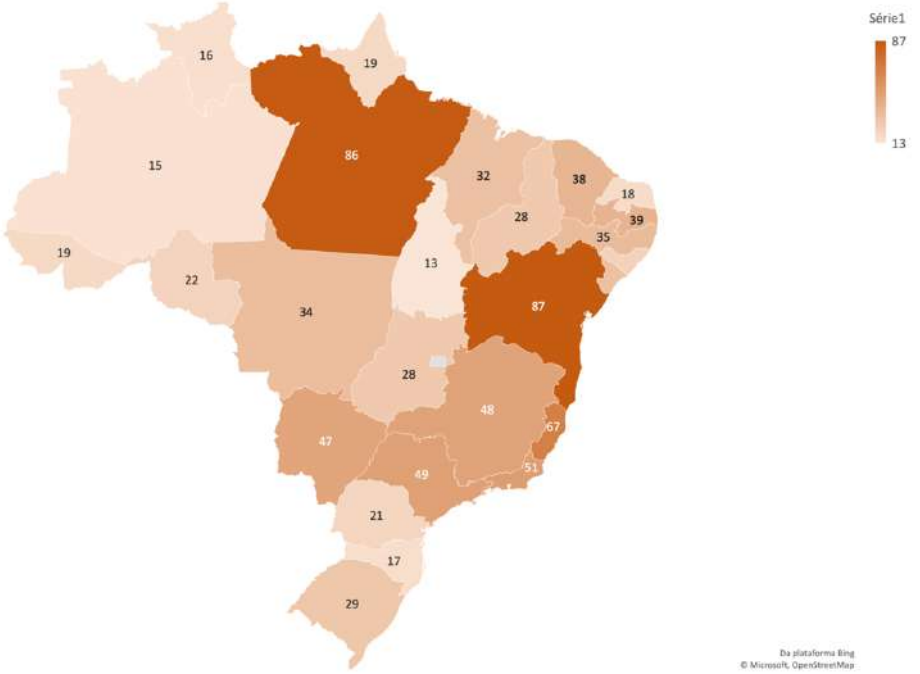
[4] Neste ponto, foram sistematizadas as seguintes informações: identificação do município; estado; região; população total; % de pessoas negras; % de pessoas indígenas; Produto Interno Bruto (PIB) per capita; Renda média; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (anos iniciais do ensino fundamental); IDEB (anos finais do ensino fundamental); raça do(a) atual Chefe do Executivo; partido do(a) atual Chefe do Executivo; adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR); contato; e sítios eletrônicos de interesse

[5] Para cada ação mapeada, foram sistematizados os seguintes elementos: nome; descrição; espécie (ação; política/programa; plano; conselho; secretaria); eixo em que se enquadra a política (formativa; persuasiva ou valorativa; sancional; e/ou de reserva); tema; órgão municipal responsável; parceria com outros órgãos municipais; parceria público-privada; tempo de duração; público-alvo; número de pessoas impactadas; orçamento; origem dos recursos; e observações.

[6] Na busca foram utilizadas palavras-chaves que remetem às ações de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, como "racismo"; "igualdade"; "igualdade racial"; "étnico-raciais"; "afro-brasileiro" e "ações afirmativas".

Considerando o número de municípios de cada região e o número total de ações em cada uma delas, a proporção de ações por município é maior na região Sudeste, com 10,75 ações por município. Em seguida, está a região Nordeste, com 7,38 ações por município e a região Centro-Oeste, onde foram mapeadas 7,27 ações por município. As regiões com a menor proporção de ações por município foram as regiões Norte, com 5,43, e Sul, com 4,47. A Figura 01 detalha a distribuição das ações municipais por estado:

Figura 01 - Distribuição das ações municipais mapeadas, por estado

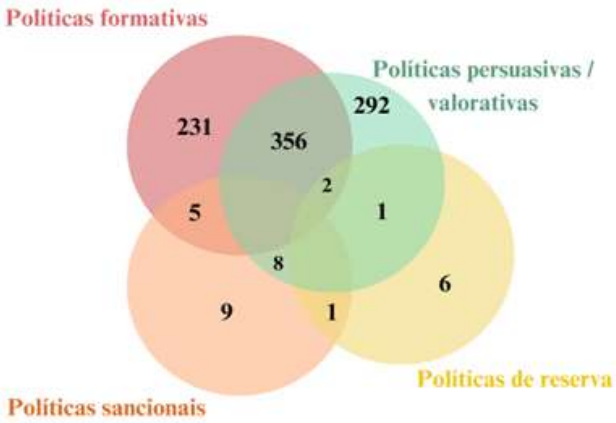


Fonte: elaboração própria.

Dentre as ações mapeadas, foram sistematizadas as secretarias, conselhos, planos, assim como projetos, políticas e/ou programas[7] que tivessem como objetivo a promoção da igualdade racial e/ou o combate ao racismo. Considerando apenas os programas/projetos e as ações em sentido estrito, com relação ao eixo em que estão inseridas, 609 foram políticas persuasivas ou valorativas, 430 formativas, 24 sancionais e 10 políticas de reserva. Portanto, há uma frequente intersecção entre diferentes naturezas de políticas numa mesma ação. A Figura 02 detalha esses cruzamentos entre os eixos das ações mapeadas.

[7] As categorias programas, projetos e políticas utilizadas neste artigo seguiram as terminologias utilizadas pelas próprias instituições na publicização das atividades.

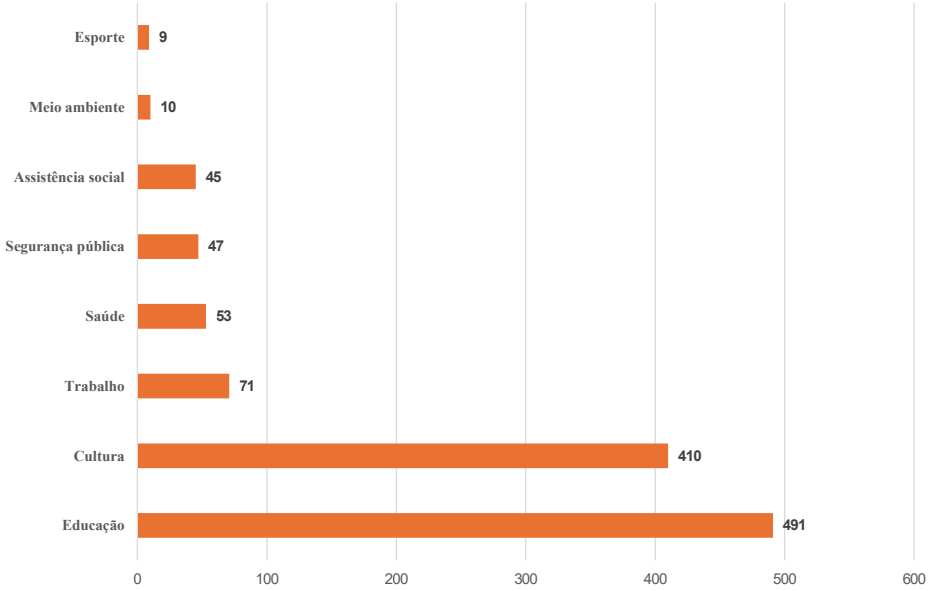
Figura 02 - Intersecções entre os eixos em que as ações e políticas municipais mapeadas estão inseridas



Fonte: elaboração própria.

Acerca do tema de que trata cada ação, a análise realizada sobre os dados sistematizados demonstra que o tema mais frequente entre as ações são educação e cultura. Além disso, também foram identificadas ações com temáticas voltadas ao trabalho, à saúde, à segurança pública, à assistência social, ao esporte e ao meio ambiente. O Gráfico 01 detalha a distribuição das ações mapeadas entre os temas citados.

Gráfico 01 - Temas em que as ações e políticas municipais mapeadas estão inseridas



Fonte: elaboração própria.

Acerca dos atores envolvidos na criação e implementação dessas ações pelas gestões públicas dos municípios brasileiros, a análise das ações identificadas demonstrou que 23% foram realizadas através de parcerias entre diferentes órgãos municipais. Exemplo disso é o Programa Multiplicadores da Hospitalidade, realizado no município de São Luís, no Maranhão (MA) e voltado para os bairros que compõem a área de Quilombo Urbano do município, visando a criação do roteiro afro-turístico. Embora tenha como tema central o turismo, a ação se intersecciona com outras temáticas, de modo que foi realizada pela Secretaria Municipal de Turismo, em parceria com a Secretaria de Educação e a Secretaria de Cultura (Prefeito…, 2021).

Além disso, em 31 ações foram identificadas a existência de parcerias público-privadas. Dentre os parceiros mais frequentes estão agências da Organização das Nações Unidas (ONU), como a Agência da ONU para as Migrações (OIM) e a Unicef; o Banco Mundial; entidades do Sistema S, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e o Serviço Social do Comércio (SESC); Institutos; e outras empresas privadas de diferentes ramos.

Um exemplo de ação que teve o apoio de parceiros privados é o Prêmio Mulheres Negras no município de Porto Velho, no Estado de Rondônia (RO), que tem o intuito de homenagear mulheres negras rondonienses importantes para a história da construção do estado e na luta contra o racismo e violência contra a mulher. A ação contou com parceiros em suas três edições, de diversos ramos da economia, tais como o elétrico, da advocacia e do comércio varejista de joias e cosméticos (Galvão; Pontes, 2022).

Em relação ao orçamento aplicado nas ações, apenas em 30 deles foi possível identificar a vinculação de recursos financeiros, o que representa cerca de 3% do total das ações mapeadas. Dentre estes está a Campanha Itajaí Sem Racismo, uma iniciativa do Município de Itajaí, do Estado de Santa Catarina (SC), a qual é realizada em parceria com o Conselho Municipal de Desenvolvimento da Comunidade Negra de Itajaí e possui uma dotação de 10 mil reais (Município…, 2022).

Quanto à origem dos recursos, esta foi possível ser identificada em 26 ações, as quais puderam ser classificadas em recursos municipais, estaduais ou federais, além de emendas parlamentares e das parcerias público-privadas. Dentre estas está a Lei nº 2.781/2021 do município de Manaus, no Amazonas (AM), que trata da implementação de Escolas Indígenas na cidade de Manaus. Os recursos são oriundos do próprio orçamento municipal, bem como de transferências estaduais, da União e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Manaus, 2021).

A realização do levantamento nos permitiu observar que há um avanço na realização de ações de combate ao racismo e promoção da igualdade racial na gestão pública brasileira. No entanto, ainda nos são postos alguns desafios, seja na falta de destinação de recursos próprios para a realização das atividades de combate ao racismo, seja na concentração de ações nas secretarias de educação, assistência social, cultura e de igualdade racial, seja quando lançamos olhares para indicadores sociais de classe, gênero, sexualidade, deficiência e território associados aos indicadores raciais.

5. TENDÊNCIAS E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EQUIDADE RACIAL NO SETOR PÚBLICO

Uma incursão nos dados apresentados nos permite observar pontos positivos e negativos de destaque no que diz respeito aos eixos das ações e políticas municipais. Para além disso, os dados nos permitem perceber que a gestão pública tem posto em prática uma variada gama de ações, de modo a enfrentar diversos aspectos da discriminação racial, conduta assinalada como assertiva por Moreira (2020).

Dentre os destaques positivos, nota-se um número significativo de políticas de natureza persuasivas/valorativas e formativas, conforme apresentado na Figura 02. Mais especificamente, observa-se um esforço da gestão pública em acolher e celebrar a diversidade étnico-racial, reconhecendo sujeitos e sujeitas que, por séculos, tiveram contribuições históricas, como aquelas no campo da cultura, tecnologia e saúde, invisibilizadas e, até mesmo, subestimadas.

As feiras e festivais voltados à comunidade negra, marcados pela valorização da ancestralidade, artesanato, culinária e religiosidade são amostras importantes dessas ações. A título de exemplo, temos que os espaços de diálogo com as religiões de matrizes africanas podem nos aproximar da compreensão e valorização de outros saberes, como práticas de educação ambiental ancestral presentes nos terreiros, conforme apontam Pinheiro, Nzinga e Sanchez (2020), de modo que as especificidades e multiculturalidades sejam respeitadas.

As políticas formativas também aparecem em números expressivos, indicando o interesse da gestão pública na instrumentalização da educação enquanto uma ferramenta importante no combate à discriminação racial. As ações mapeadas são constituídas enquanto oficinas, cursos e encontros, propostas por diversos órgãos, mediante múltiplas abordagens ao tratar sobre racismo e processos discriminatórios.

As referidas ações voltam-se à formação do próprio quadro da gestão pública, ou seja, servidores e servidoras das gestões municipais ou estaduais, indicando novos horizontes de mudança nas práticas institucionais e rompendo com ciclos onde instituições perpetuam valores racistas. O racismo institucional, sem dúvida, produz inúmeras violências e exclusões a partir de marcadores étnico-raciais (Souza, 2010).

Por outro lado, alguns eixos de ações aparecem de modo inexpressivo se comparado a outros, como as políticas de reserva e as políticas sancionais. O cenário das políticas de reserva nos parece crítico, tendo em vista o baixo número de ações identificadas e que estão pautadas na inserção de grupos étnico-raciais historicamente discriminados nos mais variados setores da vida. Na força de trabalho da gestão pública, tais políticas cumprem um papel importante na redução das desigualdades nesses espaços, promovendo mudanças no cenário institucional laboral, bem como a diversidade e a representatividade nas instituições públicas.

Tal cenário nos remete, ainda, a problematizar as desigualdades étnico-raciais e de gênero entre cargos e funções, lotação e níveis de salário, que embora presentes, não foram objeto do estudo realizado. Paixão e Diogo (2023), ao realizarem um estudo sobre cotas raciais em editais municipais, afirmam que a importância da diversidade étnico-racial nesses espaços vai além da mobilidade social e do rompimento com padrão hegemônico branco de manutenção do poder, mas, também, na potencialidade de desenvolvimento de um letramento racial no campo intelectual e prático de servidores e servidoras públicas.

Por fim, as políticas sancionais, que possibilitam sanções para além do espectro penalista, também apareceram em número pouco expressivo, mesmo que desempenhem um papel pedagógico na inibição de condutas violentas e discriminatórios baseadas em critérios étnico-raciais, afinal, tornam "mais efetiva a busca pela erradicação de comportamentos racistas, já que o combate ao declarado torna-se mais direto e pontual, portanto mais eficaz" (Dias, 2012, p. 27).

Além de apresentarem um leque multifacetado em relação aos eixos políticos, as ações apresentam variedade no que diz respeito às temáticas. A concentração da maioria das ações nos temas ligados à educação e cultura está relacionado com alguns indicadores, o primeiro, a compulsoriedade no currículo pedagógico nacional da história da cultura afro-brasileira e da temática indígena. O segundo, a falta de destinação do orçamento municipal para a pasta da igualdade racial, fazendo com que a forma menos custosa de cumprir a legislação seja promovendo eventos nas escolas, como desfiles para exaltar a beleza negra e palestras relacionadas à temática, ambos, geralmente, concentrados no "Julho das Pretas", no "Dia da Mulher Afro-Latino-Americana", no "Novembro Negro" ou "Dia da Consciência Negra".

De acordo com Oliveira e Nascimento (2021), o desenvolvimento de projetos voltados para atender as demandas impostas pelas legislações supracitadas são importantes mecanismos para a construção de uma educação antirracista, contudo, devem ser implantados em conjunto com outras ações no cotidiano escolas. Os autores apontam que a falta de recursos materiais e humanos, seja com o excesso de demandas laborais dos professores gestores seja com a própria desigualdade racial presente na estrutura escolar como os principais fatores que dificultam a implantação de ações de promoção de justiça nas escolas (Oliveira; Nascimento, 2021).

No mesmo sentido, Bakke (2011, p. 86) destaca que o isolamento das atividades alusivas a datas comemorativas reflete a "pedagogia do evento", considerando como "cortes temporários no tempo e na prática escolar, em que se discute um assunto, antes não abordado, para voltar a abandoná-lo no restante do ano letivo". Assim,

> (...) embora a execução destas ações seja fundamental no enfrentamento do racismo (Ferraro, 2019), a simples realização de atividades pedagógicas pontuais, além de não garantir o pleno cumprimento dos dispositivos legais, pode corroborar com os processos de silenciamento. É importante destacar que a inclusão da temática étnico-racial no currículo da educação básica não pressupõe: mudar um foco etnocêntrico marcadamente de raiz europeia por um africano, mas de ampliar o foco dos currículos escolares para a diversidade cultural, racial, social e econômica brasileira. (Oliveira; Nascimento, 2021, p. 139)

Outro indicador é o investimento na conscientização para combater a discriminação racial na própria estrutura do serviço público, com campanhas, jornadas, conferências, cursos de formação e cartilhas que impactam em outras temáticas, como saúde e segurança pública, pois várias delas tem como objetivo a formação, capacitação e conscientização dos agentes que atuam nessas áreas, a exemplo do "Curso Racismo e Saúde de Salvador (BA)" (SMS…, 2022) e o "Curso de formação sobre Racismo Estrutural para a Guarda Municipal de Maringá (PR)", que objetivou realizar um treinamento sobre ações da Guarda Municipal na luta antirracista (Prefeitura…, 2021).

O quadro apresentado até aqui demonstra um certo padrão na realização das ações de promoção da igualdade racial e combate ao racismo pelas gestões municipais, especialmente pela frequente identidade entre temas, eixos e objetivos das ações. Por outro lado, percebem-se particularidades, que marcam as distinções dos contextos históricos e políticos de formação de cada uma das regiões do país e que serão aprofundadas a seguir.

5.1. Inovação na gestão pública municipal: experiências de ações de promoção da igualdade racial e combate ao racismo

Considerando as especificidades municipais, reconhece-se, dentre as ações mapeadas, aquelas de caráter inovador, que possuem natureza singular, criadas a partir das demandas específicas de cada município, com características próprias que se diferenciam do padrão identificado no quadro geral das ações. Em que pese seus aspectos individuais, tais ações têm potencial de serem replicadas em outros municípios e regiões do país, desde que adaptadas às características locais. Nesse sentido, visando contribuir com a gestão pública brasileira, esta seção apresenta alguns exemplos de ações inovadoras no setor público voltadas à equidade racial.

Um primeiro exemplo de ações inovadoras é um grupo de ações voltadas ao mapeamento dos grupos a que se destinam as políticas públicas de promoção da igualdade racial. Ações dessa natureza foram encontradas em Goiânia, no Estado de Goiás (GO), em e em Vila Velha Cariacica, no Estado do Espírito Santo (ES), e em Contagem, no Estado de Minas Gerais (MG). As ações partem da compreensão de que, para atingir o objetivo da política pública, deve-se, em primeiro lugar, conhecer o seu público-alvo.

O "Mapeamento da cultura afro-brasileira em Goiânia", por exemplo, foi realizado em parceria com a Universidade Estadual de Goiás e com o Instituto Movimento. A pesquisa abrangeu o georreferenciamento e o recorte sociocultural de "comunidades de Afoxés, Ternos de Congada, Catupés, Moçambiques, escolas de samba, Blocos Afro, Terreiros de Umbanda e Candomblé, cultos tradicionais, grupos de capoeira, Hip Hop, entidades do Terceiro Setor, e outros" (Rogério…, 2022). Além de dar visibilidade às manifestações afro-brasileiras do município, o mapeamento também visou fornecer dados para o desenvolvimento de políticas públicas.

Após a construção e implementação da política pública, também faz-se necessária a sua constante avaliação, a fim de viabilizar o seu constante aprimoramento. Esse é o objetivo da Comissão de Acompanhamento da Política Pública de Cotas (CAPPC) vinculada à Política de Cotas Raciais no funcionalismo público do município de São Paulo. Formada por representantes do poder público e sociedade civil, esta comissão tem como função trabalhar na execução dos procedimentos de análise da correspondência entre a autodeclaração e as características fenotípicas que identifiquem o candidato socialmente como negro, assim como na avaliação e monitoramento da política, de acordo com o Decreto nº 57.557/2016 (São Paulo, 2016). A CAPPC também atua na conscientização dos órgãos da administração direta e indireta com dados a respeito da execução da política de cotas raciais, alinhando procedimentos para a aplicação efetiva da política municipal de cotas raciais.

No mesmo município, está o Programa "São Paulo Afroempreendedor", que tem por objetivo "estimular negócios afro no cenário empresarial e promover a troca de experiências, intercâmbio, e contribuir para o fortalecimento econômico desse segmento, criando um ambiente propício para o crescimento e sucesso dos empreendedores afrodescendentes" da cidade (São Paulo, 2023a). O programa viabiliza acesso a um microcrédito no valor de até 3 mil reais, com carência de até 4 meses para início do pagamento, parcelado em 20 vezes com juros de 1% a.m. Além disso, a ação beneficia os empreendedores que pagarem as parcelas em dia, através de descontos nas últimas parcelas, tornando assim o empréstimo sem juros, e conta com apoio de diversos atores do setor privado (São Paulo, 2023b).

No âmbito educacional também há ações inovadoras, como a Lei nº 2.781/2021, do município de Manaus, que criou a categoria de Escola Indígena Municipal (EIM) e regulamentou os Espaços de Estudos da Língua Materna e Conhecimentos Tradicionais Indígenas (EELMCTI) (Manaus, 2021). A norma prevê a possibilidade de parcerias e convênios com organizações não governamentais (ONGs), assim como com lideranças das comunidades indígenas dos municípios. As escolas estão localizadas em regiões urbanas e rurais e, em 2023, alcançou 400 estudantes e 36 professores de magistério indígenas. Através dessa ação, nota-se a importância de inclusão dos saberes tradicionais na educação escolar, a fim de preservar o conhecimento ancestral e reconhecê-lo como base da cultura étnico-racial brasileira.

Já no município de Maceió, no Estado de Alagoas (AL), está o "Procon Racial", ação de natureza sancional e formativa, que tem por objetivo fiscalizar as práticas racistas nas relações de consumo, a fim de prevenir e combater ações discriminatórias. O programa faz parte da agenda da Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), mas com alocação na Secretaria Municipal de Economia (Semec), com apoio da rede do Procon Maceió. Para o seu funcionamento, é destinado um canal de denúncias realizado via aplicativo *WhatsApp*.

Essa ação demonstra como as políticas públicas para o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial podem estar presentes em todos os setores da gestão pública, e não somente na área cultural e/ou educacional. Almeida (2019) e Jaccoud (2008) relatam em suas obras que o racismo está presente em todos os âmbitos da sociedade, com facetas, sendo o racismo institucional uma delas. Ademais, considerando a sua atuação dentro do campo jurídico, o programa "Procon Racial" reafirma o que a legislação brasileira já propõe, o racismo é crime e há punições para quem o reproduz.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do mapeamento demonstra um número expressivo de ações voltadas ao combate ao racismo e à promoção da igualdade racial por municípios brasileiros, o que demonstra a preocupação da gestão pública municipal com o enfrentamento das desigualdades raciais a nível local. Ao total, foram 913 ações identificadas em 130 municípios brasileiros durante os anos de 2021 a 2023. Em sua análise, notou-se que grande parte das ações foram realizadas de forma pontual, com pouca estrutura e sem orçamento próprio vinculado. Além disso, percebeu-se uma tendência de concentração das ações nos eixos de políticas formativas e persuasivas ou valorativas.

Outra questão identificada nos dados foram as ações de caráter inovador, que fogem do padrão de grande parte das ações mapeadas, visando a promoção da igualdade racial em

diferentes espaços e a partir de diferentes temáticas. É o que acontece, por exemplo, com o "Procon Racial", que parte do reconhecimento da existência de racismo nas relações de consumo e da consequente demanda da atuação da gestão pública no combate ao racismo nessas relações.

Por outro lado, os dados também revelam limitações do estudo, a exemplo do número de cidades investigadas, que alcançam cerca de 2,4% do total de municípios brasileiros, de modo a não refletir o cenário geral da gestão pública municipal no país. Ademais, a escolha dos 5 municípios com maiores populações abrange cidades com características diversas, especialmente em termos populacionais, já que foram analisados desde municípios com mais de 11 milhões de habitantes, até municípios com 19 mil habitantes.

Diante disso, ressalta-se que o estudo aqui apresentado consiste em um recorte dos municípios brasileiros que, a partir de suas experiências locais, constroem ações de combate ao racismo e promoção da igualdade racial de diferentes formas. Por isso, faz-se necessário um aprofundamento do mapeamento, abrangendo a análise de ações realizadas em outros períodos e em outros municípios, a fim de compreender o quadro mais geral de construção de políticas locais de combate ao racismo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, São Paulo, v. 1, p. 13-31, 2007.

ALMEIDA, Magali da Silva; BARBOSA, Gabriela Pereira; VIANA, Thaise dos Santos. Raça, políticas públicas e direitos da população negra no Brasil: lutas antirracistas pós-Conferência de Durban e a transversalidade étnico-racial. In: ALMEIDA, M.; FERRIZ, A. (org.). **Trabalho, questão social e diversidade humana: temas contemporâneos**. Salvador: EDUFBA, p. 235-254, 2023.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

BAKKE, Rachel Rua Baptista. **Na escola com os orixás**: o ensino das religiões afro-brasileiras na aplicação da Lei 10.639. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BEZERRA, Renata. Cotas 20 Anos: a história de pioneirismo da UnB. **UnB Notícias**, 29 dez. 2023.

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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 2012.

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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 2014.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. **Ação Afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

CARNEIRO, Sueli. Movimento Negro no Brasil: novos e velhos desafios. **Caderno CRH**, Salvador, v. 15, n. 36, 2002.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, 2003.

DIAS, Luciana de Oliveira. Desigualdades étnico-raciais e políticas públicas no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 3, n. 7, p. 7-28, 2012.

FELIPE, Delton Aparecido; LIMA, Fernanda da Silva. **Cotas raciais**: gestão, implementação e permanência. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2022.

GALVÃO, Beatriz; PONTES, Wesley. Mulheres negras que contribuíram com a história de Porto Velho receberão homenagens. **Prefeitura de Porto Velho**, 16 nov. 2022.

GROSFOGUEL, Ramón. Para uma visão decolonial da crise civilizatória e dos paradigmas da esquerda ocidentalizada. **Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico**, v. 2, p. 55-77, 2019.

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, Mário (org). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. 1. ed. Brasília: IPEA, p. 131-166, 2008.

MANAUS. Lei nº 2.781, de 16 de setembro de 2021. Dispõe sobre a criação da categoria Escola Indígena Municipal, dos cargos dos profissionais do magistério indígena, da regularização dos espaços de estudos da língua materna e conhecimentos tradicionais indígenas na rede municipal de ensino da Secretaria Municipal de Educação, no âmbito do município de Manaus, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Manaus, AM, 16 set. 2021.

MNU. **Movimento Negro Unificado**: 40 anos de luta contra o racismo. Disponível em: https://mnu.org.br/mnu-2/. Acesso em: 19 mar. 2024.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

MUNANGA, Kabengele. Teoria social e relações raciais no Brasil contemporâneo. **Cadernos Penesb**, v. 12, p. 169-203, 2010.

MUNICÍPIO lança campanha Itajaí Sem Racismo. **Município de Itajaí**, 3 nov. 2022.

OLIVEIRA, Rosenilton Silva de; NASCIMENTO, Letícia Abílio do. "Pedagogia do evento": o dia da consciência negra no contexto escolar. **Campos**, v.22, n.1, p. 135-158, jan. /jun.2021.

PAIXÃO, Cassiane de Freitas; DIOGO, Helen Rejane Silva Maciel. Onde estão as pessoas negras no serviço público? Um estudo sobre cotas raciais em editais municipais. **Revista Thema**, Pelotas, v. 22, n. 2, p. 405-426, 2023.

PINHEIRO, Barbara Carine Soares; NZINGA, Alessandra; SANCHEZ, Celso. Patrimônio (i) material e cultura afro-brasileira: aportes das lutas antirracistas à educação ambiental crítica. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 12, n. 32, p. 209-230, 2020.

PREFEITO Eduardo Braide participa de encerramento da primeira etapa do programa Multiplicadores da Hospitalidade. **Prefeitura de São Luís**, 17 jul. 2021.

PREFEITURA de Maringá promove curso de formação sobre Racismo Estrutural para a Guarda Municipal. **Prefeitura de Maringá**, 26 nov. 2021.

ROGÉRIO Cruz lança Mapeamento da Cultura Afro-brasileira em Goiânia, e destaca desenvolvimento de políticas públicas para o setor. **Goiânia Agora**, 12 ago. 2022.

SÃO PAULO. Decreto nº 57.557, de 21 de dezembro de 2016. Regulamenta a Lei nº 15.939, de 23 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o estabelecimento de cotas raciais para o ingresso de negros, negras ou afrodescendentes no serviço público municipal. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo, Poder Executivo, São Paulo**, SP, 22 dez. 2016.

SÃO PAULO. Programa São Paulo Afroempreendedor. **Prefeitura da Cidade de São Paulo**, 4 set. 2023a.

SÃO PAULO. São Paulo Afroempreendedor. **Prefeitura da Cidade de São Paulo**, 19 out. 2023b.

SILVA, Allan Gustavo Freire de; MOTA, Leonardo de Araújo e; DORNELAS, Carina Seixas Maia; LACERDA, Alecksandra Vieira de. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, 2017.

SMS promove 1ª edição do Curso Racismo e Saúde. **Prefeitura de Salvador**, 2 set. 2022.

SOUZA, Arivaldo Santos de. Racismo Institucional: para compreender o conceito. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 1, n. 3, p. 77-88, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

THEODORO, Mário. Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Brasília**, v. 8, n. 1, p. 205-219, 2014.

TUDE, João Martins. Conceitos gerais de Políticas Públicas. In: TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Paulo. **Gestão de Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil SA, p. 11-34, 2010.

UEMG. Nossa voz, nossa vez: (re) pensar políticas públicas a partir das relações étnico-raciais. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 16, n. 32, 2023.

UNICEUB. Gênero, Raça e Direito: articulações empíricas e epistemológicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 2, ago. 2020.

ZUBARAN, Maria Angélica; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. Interlocuções sobre estudos afro-brasileiros: Pertencimento étnico-racial, memórias negras e patrimônio cultural afro-brasileiro. **Currículo sem Fronteiras**, v. 12, n. 1, p. 130-140, jan. /abr. 2012.

Delton Aparecido Felipe
https://orcid.org/0000-0003-3637-0401
Doutor em Educação, Pós Doutor em História, e Professor do Departamento de História e do Mestrado e Doutorado Profissional em Ensino de História pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Pesquisador Visitante da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). Membro do Observatório e Agência de Impacto de Cotas Raciais da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN).
ddelton@gmail.com

Quéren Samai Moraes Santana
https://orcid.org/0000-0002-0691-5514
Doutoranda e Mestra em Direito e Desenvolvimento na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). Pesquisadora do Centro de Pesquisa Aplicada em Direito e Justiça Racial da FGV Direito SP (FGV Justiça Racial).
queren_samai@hotmail.com

Ellen Cristina Setubal Brito
https://orcid.org/0009-0000-5616-1813
Mestranda em Ensino de História pelo Programa de Pós-Graduação Profissional em Ensino de História (PPGEH/Ufac). Especialista em Educação das Relações Étnico-Raciais e História e História e Cultura Africana, Afro-Brasileira e Indígena, e Bacharel em História pela Universidade Federal do Acre (Ufac). Membra do Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas da Universidade Federal do Acre (Neabi/Ufac).
ellensetubal.14@gmail.com

Leonardo Alves dos Santos Correia
https://orcid.org/0009-0006-4934-5992
Doutorando em Direito, na área de Jurisdição Constitucional e Novos Direitos, pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Direito, na área de Teoria do Direito e da Justiça, pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Direitos, Gêneros e Relações Étnico-Raciais pela Universidade de Pernambuco (UPE). Bacharel em Direito pela UFBA.
leonardo.correia@ufba.br

Marcos Franco
https://orcid.org/0009-0003-9597-611X
Bacharel em Administração com Especialização em Gestão Pública pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR).
marcos1.ffranco1@gmail.com

Súllivan dos Santos Pereira
https://orcid.org/0000-0002-8123-7485
Doutoranda em Sociologia pela Universidade de Campinas (IFCH/Unicamp), com bolsa Capes. Graduada em Direito e Mestra em Direitos Fundamentais, Cultura e Relações Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
sullivanpereira83@gmail.com

VINTE ANOS DE POLÍTICA ANTIRRACISTA NO FEDERALISMO BRASILEIRO (2003–2022): EFEITOS DA AUSÊNCIA DE UM SISTEMA NACIONAL DE IGUALDADE RACIAL[1]

Clara Marinho
Fernando Luiz Abrucio

Fundação Getulio Vargas (FGV), São Paulo - SP, Brasil

Este artigo analisa a trajetória da política pública antirracista no Brasil entre os anos de 2003 e 2022, sob a ótica da literatura sobre os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e das políticas de promoção da igualdade racial. Apoiando-se no process tracing e na análise documental, afirma-se que a política antirracista ficou concentrada na União, sem que houvesse uma articulação federativa para expandi-la no plano subnacional. A partir de 2013, buscou-se fortalecê-la, com a criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Mas sua implementação foi praticamente interrompida com a crise do impeachment de Dilma Rousseff, o que criou dificuldades para fortalecer as capacidades da política pública antirracista, criar espaços de articulação e coordenação com Estados e Municípios e estabelecer uma carta de serviços replicável nacionalmente. O trabalho contribui para a literatura em políticas públicas, ao destacar as dificuldades para a consolidação federativa da política pública antirracista, o que seria fundamental para sua expansão e para ampliação e qualificação do enfrentamento às desigualdades raciais.

Palavras-chave: igualdade racial; federalismo brasileiro; articulação federativa; SEPPIR; SINAPIR.

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.10838 ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017
Submetido: 5 de abril de 2024. Aceito: 22 de outubro de 2024.

20 AÑOS DE POLÍTICA ANTIRRACISTA EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO (2003-2022): EFECTOS DE LA AUSENCIA DE UN SISTEMA NACIONAL DE IGUALDAD RACIAL EFECTIVO

Este artículo analiza la trayectoria de las políticas públicas antirracistas en Brasil entre 2003 y 2022, desde la perspectiva de la literatura sobre Sistemas Nacionales de Políticas Públicas y políticas de promoción de la igualdad racial. El trabajo señala que, en general, la política antirracista se concentró en la Unión, sin que existiera una articulación federativa para expandirla a nivel subnacional. A partir de 2013 se realizaron esfuerzos para fortalecerlo, con la creación del Sistema Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (SINAPIR). Pero su implementación quedó prácticamente interrumpida con la crisis del impeachment de Dilma Rousseff. Esto se materializó en sucesivas dificultades, como la degradación institucional de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), la insignificancia presupuestaria, la baja adhesión de Estados y Municipios al Sistema y la ausencia de mecanismos de inducción y coordinación de las entidades federativas. En este sentido, el trabajo revela que la política antirracista permaneció residual a lo largo del período, señalando dificultades en su consolidación como una política pública de carácter federativo, elemento fundamental para su expansión y para ampliar y calificar la lucha contra las desigualdades raciales.

Palabras clave: igualdad racial; federalismo brasileño; articulación federativa; SEPPIR; SINAPIR.

20 YEARS OF ANTI-RACIST POLICY IN BRAZILIAN FEDERALISM (2003-2022): EFFECTS OF THE ABSENCE OF AN EFFECTIVE NATIONAL SYSTEM OF RACIAL EQUALITY

This article analyzes the trajectory of anti-racist public policy in Brazil between 2003 and 2022, from the perspective of literature on National Public Policy Systems and policies to promote racial equality. The work points out that, in general, anti-racist policy was concentrated in the Union, without there being a federative articulation to expand it at the subnational level. From 2013 onwards, efforts were made to strengthen it, with the creation of the National System for the Promotion of Racial Equality (SINAPIR). But its implementation was practically interrupted with the Dilma Rousseff impeachment crisis. This materialized in successive difficulties, such as the institutional downgrading of the Special Secretariat for Policies for the Promotion of Racial Equality (SEPPIR), budgetary insignificance, low adherence of States and Municipalities to the System and the absence of induction and coordination mechanisms of federative entities. In this sense, the work reveals that anti-racist policy remained residual throughout the period, signaling difficulties in its consolidation as a public policy of a federative nature, a fundamental element for its expansion and for expanding and qualifying the fight against racial inequalities.

Keywords: racial equality; Brazilian federalism; federative articulation; SEPPIR; SINAPIR.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a política de igualdade racial no Brasil visando responder à seguinte pergunta: quais dispositivos explicam as dificuldades para construir sua engrenagem federativa, tanto em termos de articulação entre diferentes níveis de governo quanto na sua expansão e consolidação nos âmbitos estadual e municipal? Para isso, analisa como as normas criadas entre 2003–2022 adotaram a lógica dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, com o intuito de promover direitos e oportunidades para a população negra.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou o início de um grande processo de expansão dos direitos sociais no Brasil. Muitos fatores contribuíram para esse fenômeno. Um dos mais importantes foi a construção de uma agenda institucional que combinou a descentralização de políticas públicas com a coordenação federativa, por meio dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas. Tal modelo conjuga três aspectos centrais: (i) descentralização com municipalização de serviços; (ii) apoio e coordenação federal junto aos entes subnacionais; e (iii) criação de mecanismos de equilíbrio das relações intergovernamentais, tanto no aspecto financeiro quanto através de fóruns federativos (Abrucio *et al.*, 2023, p. 244).

Um dos aspectos inovadores desse processo de expansão foi a criação de uma política antirracista. Mas, ao contrário de outras áreas, ela esperaria o aniversário de 25 anos da Constituição para lançar as bases regulatórias de seu próprio Sistema, sinalizando as dificuldades de inserção da agenda no debate público e, então, na dinâmica cotidiana do Estado. Mesmo com essa mudança, não se pactuou uma noção precisa de que tipos de serviços deveriam ser prestados pela União e pelos Estados e Municípios aos cidadãos e como isso ocorreria em termos de coordenação federativa.

Para tanto, além desta introdução, este artigo está dividido em cinco seções: a primeira expõe o percurso teórico-metodológico adotado; a segunda apresenta o processo de criação da política pública antirracista até o advento do Sinapir; a terceira apresenta seu brevíssimo processo de implementação; a quarta discute as duas seções anteriores à luz da primeira; a última recupera os principais desafios a serem enfrentados pelo Sinapir nos próximos anos.

2. PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO E MÉTODOS EMPREGADOS

Esta pesquisa, ainda em desenvolvimento, integra esforços mais amplos para a construção de uma tese sobre transversalidade de gênero e raça nos instrumentos de planejamento e orçamento federal. Nesse trabalho em particular, utilizam-se dois referenciais. O primeiro é a discussão sobre os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, a partir dos quais algumas políticas públicas – destacadamente Saúde, Recursos Hídricos e Assistência Social – conseguiram criar

mecanismos de articulação entre os entes federativos e formas de indução federal para expansão local de programas e ações de cada um destes setores (Franzese; Abrucio, 2013; Palotti; Machado, 2014; Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020; Sales, 2023; Abrucio; Segatto; Silva, 2023).

O segundo é a discussão sobre o quanto a construção deste tipo de federalismo cooperativo foi fundamental para uma grande expansão do Estado de Bem-Estar Social, num modelo com coordenação federal e implementação descentralizada, cujo objetivo foi reduzir os níveis de desigualdade no Brasil, tanto no plano individual como no territorial (Arretche, 2012).

O *process tracing* foi adotado como metodologia principal, por entender-se que esse instrumento analítico é o mais adequado para estudo de um caso único e complexo, permitindo o entendimento do contexto e dos nexos entre os fenômenos. O caso único em questão refere-se à construção da política pública antirracista no federalismo brasileiro por vinte anos.

E qual a relevância do caso? Dentre os países mais ricos do mundo, o Brasil figura há décadas entre os mais desiguais segundo diferentes métricas, sendo o único de maioria negra cuja população é descendente direta de vítimas do tráfico transatlântico de escravos. As políticas antirracistas são, assim, indissociáveis da redução das desigualdades. Ademais, as políticas brasileiras são uma referência para outros países de população com as mesmas origens, como atesta a participação do Brasil no lançamento da Década Internacional de Afrodescendentes no Brasil (2015–2024)[2].

Como técnica de pesquisa, utilizou-se a análise documental. Foram selecionados os principais marcos legais e regulamentos das políticas públicas antirracistas desde a criação da SEPPIR até 2022. Em alinhamento ao *process tracing*, o período foi dividido em duas etapas críticas: 2003 a 2013 (desde a criação da SEPPIR até o surgimento do Sinapir); e de 2014 a 2022, em que a fase de implementação do Sinapir nos dois primeiros anos é sucedida por um longo período de crescimento vegetativo devido a dificuldades institucionais.

De forma preliminar, assumiu-se que a política antirracista no federalismo brasileiro se vincula a três dispositivos: (i) criação de um sistema de política pública sem fortalecimento da capacidade de execução de políticas públicas; (ii) dificuldades de institucionalização em perspectiva federativa, atenta às localidades; e (iii) inexistência de serviços descentralizados em escala nacional. Eles se explicam pela aposta bem-sucedida na transversalidade em políticas de massa para a população negra – na educação, no emprego e na saúde –, cujos resultados não transbordaram para o Sinapir; pela baixa capacidade técnica, administrativa, orçamentária, institucional e política da SEPPIR; e pela ausência de sistematização de experiências subnacionais

[2] <https://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-lanca-decada-internacional-dos-afrodescendentes/> e <https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/julho/decada-internacional-de-afrodescendentes-e-lancada-no-brasil>.

para a promoção da igualdade racial. O referencial teórico-metodológico permitiu a confirmação dos dispositivos e seus processos.

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) foi utilizado como referência para coleta de dados de execução da despesa. Entre os anos 2004–2012, os recursos para a política antirracista foram alocados no órgão Presidência da República e, então, na unidade orçamentária SEPPIR. Entre os anos 2013–2015 a SEPPIR foi o próprio órgão de referência da política e da execução da despesa, com autonomia orçamentária e financeira. Entre 2016–2019, ao invés de identificar a despesa pelo órgão – por conta das sucessivas transformações nas estruturas ministeriais –, o recurso para a política antirracista foi identificado pelo programa dedicado ao assunto aprovado no Plano Plurianual (PPA) para o período. Já entre os anos de 2020–2022, a identificação do gasto com a política antirracista foi feita no nível dos planos orçamentários, classificação gerencial da despesa no interior da ação orçamentária aprovada pelo Congresso, em face da exclusão da questão racial do PPA e da dimensão legal da Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos os valores apurados neste trabalho foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços para o Consumidor Amplo (IPCA) de agosto de 2025.

3. O ADVENTO DA POLÍTICA ANTIRRACISTA (2003–2013)

A Constituição Federal de 1988 reconheceu aspectos relevantes para os movimentos negros, como (1) promover o bem de todos, sem preconceitos de raça[3]; (2) repúdio ao racismo nas relações internacionais[4]; (3) o estabelecimento do racismo como crime imprescritível e inafiançável[5]; e (4) o tombamento e a propriedade das terras quilombolas[6]. Durante sua elaboração, pactuou-se a criação da Fundação Cultural Palmares, visando "promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira[7]"

No entanto, tais avanços não ensejaram a criação de uma legislação implementadora de políticas públicas nacionais antirracistas nos anos subsequentes – e não sem protestos. Em 1995, a Marcha Zumbi dos Palmares levou movimentos negros a apresentar demandas ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), buscando a melhoria das condições de vida da população negra. Embora o Plano Nacional de Ações Afirmativas (PNAA) e o IIIº Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH3) elaborados sob sua gestão tenham oferecido

[3] Art. 3º, inciso IV.
[4] Art. 4º, inciso VIII.
[5] Art. 5º, inciso XLII.
[6] Art. 216 combinado ao Art. 68 das ADCT.
[7] Art. 1º da Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7668.htm>.

promessas, os resultados foram fragmentados. A oportunidade de inclusão do enfrentamento das desigualdades raciais a partir de um órgão nacional de política pública surgiria apenas em 2003, com o Governo Lula I (Silva, 2019, p. 101–132).

A SEPPIR é resultado do refinamento das reivindicações por políticas públicas dos movimentos negros feitas no bojo da IIIª Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban em 2001. O evento também motivou o Estado brasileiro a assumir compromissos com sua Declaração e Plano de Ação.

Sua criação, todavia, ocorreu três meses depois de todos os outros ministérios, o que lhe retirou da disputa de cargos por servidores públicos qualificados e de orçamento que ocorre na transição entre governos, ademais de adiar o trabalho de concepção e articulação do PPA, que ocorre nos meses iniciais de cada mandato e condiciona a intervenção governamental nos quatro anos subsequentes (Silva, 2019, p. 101–132).

O Quadro 1 resume a primeira estrutura organizacional da SEPPIR, inicialmente vinculada à Presidência da República. Nela, há um avanço programático em relação à igualdade racial, dando um novo status na agenda político-administrativa ao tema, porém, sem estabelecer que mecanismos de governança federativa levariam à sua expansão e assunção pelos governos subnacionais – fator que se replicaria com pequenas alterações nas reformas ministeriais subsequentes.

Quadro 1 – Síntese do decreto de organização da SEPPIR, 2003

Natureza e competência	Assessoramento ao Presidente na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a igualdade racial; formulação, coordenação, acompanhamento e avaliação de políticas afirmativas; articulação, promoção e acompanhamento da cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados voltados à igualdade racial; formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais para a igualdade racial; definição de ações visando o cumprimento dos acordos, convenções e outros instrumentos assinados pelo Brasil para a igualdade e o combate à discriminação étnico-racial.
Estrutura	Subsecretarias de: Planejamento e Formulação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Desenvolvimento de Programas de Ações Afirmativas; e de Articulação Institucional. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil, 2003a[8].

Um avanço maior se deu com o Decreto nº 4887/2003 de regulamentação da identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas. O Decreto serviu

[8] A partir de 2004, a SEPPIR contaria com uma Secretaria dedicada a Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase nas comunidades quilombolas.

como referência para a criação do Programa Brasil Quilombola de melhoria das condições de vida deste público, a partir do PPA 2004-2007[9]. De natureza multissetorial, ele atribuiu à SEPPIR o papel de órgão coordenador do Comitê Gestor da iniciativa.

Conforme resumido no Quadro 2, percebe-se aqui um arranjo interministerial mais claro e um propósito de expandir essa política para os governos subnacionais, embora sem um desenho sistêmico, o que supõe, como dito ao início do artigo, três elementos básicos: clara descentralização dos serviços destinados à garantia dos direitos, coordenação e indução federal, além de mecanismos de diálogo e deliberação, especialmente fóruns federativos – ou conselhos intergovernamentais, nos termos de Johanna Schnabel (2020).

Quadro 2 – Síntese do decreto de regulamentação de terras quilombolas, 2003

Definição	Quilombolas são grupos étnico-raciais com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.
Responsabilidade pela titulação	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), sem prejuízo da competência dos entes subnacionais. Regulamentação de procedimentos; faculdade de estabelecer convênios, contratos, acordos e similares com a administração federal e subnacional, organizações não governamentais e entidades privadas; publicação de relatório sobre o trabalho; e demais condições para que o direito à terra seja fruído pelos quilombos, incluindo situações de conflito de interesses.
Outras reponsabilidades	SEPPIR – assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária, para garantir os direitos dos quilombos. Fundação Cultural Palmares – garantir a preservação da identidade cultural dos quilombolas, bem como subsidiar trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento. Garantir assistência jurídica aos quilombolas, para defesa da posse. Prestar assessoramento aos órgãos da Defensoria Pública em face dos interesses quilombolas.
Comitê Gestor, coordenado pela SEPPIR	Casa Civil; Ministérios: Justiça; Educação; Trabalho e Emprego; Saúde; Planejamento, Orçamento e Gestão; Comunicações; Defesa; Integração Nacional; Cultura; Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário; Assistência Social; Esporte; Previdência Social; Turismo; Cidades; Segurança Alimentar e Combate à Fome; Secretarias Especiais da Presidência da República de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Aquicultura e Pesca e Direitos Humanos.

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil, 2003b.

[9] O Programa Brasil Quilombola foi vigente como programa multissetorial no âmbito dos PPA até 2011. Entre 2012 e 2019, suas ações foram incorporadas no programa temático da SEPPIR e demais órgãos, sendo destacadas como parte da agenda transversal de Igualdade Racial. Entre 2019 e 2022, a questão racial desapareceu como problemática a ser enfrentada pelos instrumentos de planejamento e orçamento. De todo modo, sublinhe-se que ainda em 2007, o Decreto nº 6261 passou a organizar a agenda quilombola em quatro eixos de acesso, também sob coordenação da SEPPIR: terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; cidadania.

Importa ressaltar que a criação da SEPPIR foi precedida de experiências subnacionais, as quais, após o seu advento, foram fracamente robustecidas por mecanismos de indução federal.

Ainda na redemocratização, em 1984, na gestão Franco Montoro, foi criado no Estado de São Paulo o Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra. Em 1989, na gestão Luiza Erundina, foi criada a Coordenadoria Especial do Negro no Município de São Paulo. Ambas as iniciativas serviram de referência para a criação de órgãos e conselhos sobre a temática pelo país, as quais formaram o embrião do que viria a se constituir como Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir), lançado em 2004, com participação de organismos (secretarias, diretorias, coordenadorias, assessorias) dedicados à temática de 39 municípios e oito estados (Fipir, 2005).

A agenda inicial do Fipir concentrou-se no enfrentamento ao racismo segundo diferentes áreas de política pública – especialmente educação, com a implementação do ensino de história e cultura afrobrasileira, e saúde para a população negra – e não na própria área, segundo o entendimento de que o racismo é um problema multidimensional e sistêmico (Fipir, 2005, 2007). Nesse sentido, o fórum federativo antirracista criado contribuiu para a incorporação da transversalidade de raça em Sistemas Nacionais de Políticas Públicas mais avançados quanto à sua institucionalização, ao mesmo tempo em que dispersou esforços para a criação de uma sistemática própria de garantia de direitos.

De todo modo, deve-se ponderar que o Fipir propiciou a criação de espaços residuais de cooperação técnica da SEPPIR com Estados e Municípios, inclusive sob a modalidade de transferências voluntárias. Estas, todavia, não obedeceram a sistemática de chamamentos públicos, o que redundou na celebração de vários projetos mal concebidos e executados, como informam os acórdãos feitos pelo Tribunal de Contas da União[10].

Também deve-se notar que foi no nível subnacional, ainda na década de 2000, em que foram implementadas duas soluções de políticas públicas acolhidas com aperfeiçoamentos pela SEPPIR na década de 2010: as reservas de vagas para negros no ensino superior e no serviço público – ou cotas, como são mais conhecidas.

Duas universidades estaduais do Rio de Janeiro foram as primeiras no Brasil a estabelecerem vestibulares com cotas sociais e raciais entre 2001 e 2003. O sucesso da experiência seria paulatinamente replicado pelos conselhos de universidades federais na década de 2000 (Silva, 2019). Já as cotas para o serviço público estadual e municipal já haviam sido legisladas em quatro estados e 46 municípios em 2013 (Ipea, 2016).

[10] Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/todas-bases/seppir?ts=1712102962928&pb=acordao-completo>.

Sem dúvida, duas iniciativas de baixo impacto orçamentário e rápidos resultados na definição de trajetórias educacionais e no mercado de trabalho com facilidade de replicação. Com isso, a esfera federal de governo foi pressionada pelos movimentos negros a concretizar medidas semelhantes em escala nacional, visando alterar o *status* de enfrentamento das desigualdades raciais no país.

Também foi na esfera subnacional que surgiram os primeiros serviços especificamente antirracistas. É digna de nota a criação dos centros de referência de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial em Estados e Municípios a partir do pioneirismo da cidade de São Paulo, em 2009, na gestão de Gilberto Kassab[11]. Estes equipamentos públicos têm realizado atendimentos a vítimas de discriminação étnico-racial, mais a realização de atividades formativas e culturais.

É relevante salientar que a despeito de novidades como essa, o Plano de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), de 2009, repetiu o grau de abstração presente na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) lançada seis anos antes (Brasil, 2003c, 2009). Tal aspecto não é exceção. Os documentos públicos da área de igualdade racial são normalmente enunciados em termos de princípios e ações esperadas, mas as mediações para o alcance dos resultados são bastante frágeis, quando não inexistentes.

Alternativamente, é preciso ponderar que a partir de Vargas, a principal ideia social e organizadora de políticas públicas quanto à questão racial do Brasil foi a de "democracia racial". Simplificadamente, isso significou que na construção recente do Estado, brasileiros de origem africana foram considerados iguais aos demais na formulação de políticas de oferta de bens e serviços públicos, a despeito dos quase 400 anos de escravização e da atualização contínua dos mecanismos de discriminação racial. Assim, a existência de desigualdades entre brancos e negros reputaria a questões de classe e não de raça. Desde a Constituição de 1988 e especialmente durante os governos petistas buscou-se romper com a ideia de democracia racial. **Todavia, a política antirracista tal como efetivamente adotada funcionou muito mais como a exposição de frações da população negra beneficiária dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas existentes do que como uma engrenagem de implementação universalista e federativa, tal qual ocorreu nas principais políticas sociais**.

De fato, um modelo mais estruturado de formulação e implementação de programas e ações governamentais antirracistas esperaria o Governo Dilma I para acontecer, ainda que apenas no nível federal, e não como um sistema de indução e expansão da promoção descentralizada da igualdade racial.

[11] Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/igualdade_racial/>.

No âmbito do Poder Legislativo, o ambiente mais geral de elaboração de políticas públicas antirracistas não seria muito diferente daquele à disposição da SEPPIR. Isto é, o mito da democracia racial estaria sempre presente como pano de fundo das suas deliberações. Nesse sentido, a aprovação Estatuto da Igualdade Racial em 2010, sintetizado no Quadro 3, reflete a baixa permeabilidade do Congresso Nacional em absorver demandas explícitas de equidade baseada na raça, ao enunciar direitos sem fontes de financiamento que os garantissem.

Quadro 3 – Síntese do Estatuto da Igualdade Racial, 2010

Disposições Preliminares	Destinado a garantir à população negra a igualdade de oportunidades, a defesa de direitos, o combate à discriminação e à intolerância. Programas de ação afirmativa repararão as distorções, desigualdades sociais e práticas discriminatórias. Para cumprimento destes objetivos, é instituído o Sinapir.
Direitos Fundamentais	Instituição da Política de Saúde Integral da População Negra. Obrigatoriedade do estudo da história da África e da população negra. Adoção de ação afirmativa no setor público. Reconhecimento das sociedades negras, clubes e outras formas de manifestação coletiva como patrimônio histórico e cultural. Fomento a práticas desportivas. Reconhecimento da capoeira como desporto de criação nacional. Combate à intolerância com as religiões de matrizes africanas. Desenvolvimento sustentável dos quilombos. Implementação de políticas para assegurar moradia adequada. Viabilização de financiamentos habitacionais. Promoção de ações de igualdade de oportunidades no mercado de trabalho. Valorização da herança cultural e a participação da população negra pelos órgãos de comunicação. Inclusão de artistas negros nos contratos audiovisuais.
Do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Sinapir como forma de organização e de articulação voltadas à implementação de políticas e serviços. O Poder Executivo elaborará plano para a implementação da PNPIR; e priorizará o repasse dos recursos referentes aos programas e atividades previstos no Estatuto aos entes subnacionais que tenham criado conselhos. Instituição das Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial. Transparência na alocação e na execução dos recursos para ações previstas no Estatuto.

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil, 2010.

Em 2011, sob a gestão Luiza Bairros, realizou-se um esforço para a regulamentação de dispositivos contidos no Estatuto, cujas ideias já vinham amadurecendo em gestões anteriores. Isso levou a três grandes iniciativas aprovadas pelo Congresso Nacional: a lei de cotas no ensino superior, a lei de cotas no serviço público e a normatização do emprego doméstico. Relevantíssimas na transformação das relações sociais e de trabalho vividas pela população negra, mas sem qualquer reverberação federativa. A elas agregou-se a regulamentação do Sinapir, sintetizada no Quadro 4. Esta, possivelmente por conta da temporalidade em que se estabeleceu, justamente no fim do ciclo da centro-esquerda no Poder, não ensejaria a criação e disseminação de equipamentos e serviços públicos antirracistas nos estados e municípios segundo mecanismo de indução federais.

Quadro 4 – Síntese da regulamentação do Sinapir, 2013

Definição	Forma de organização e de articulação voltadas à implementação de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais, prestado pelo Poder Executivo Federal. Visa descentralizar e tornar efetivas as políticas públicas para o enfrentamento ao racismo e para a promoção da igualdade racial. Deve garantir que a igualdade racial seja contemplada na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas em todas as esferas de governo.
Princípios	Desconcentração, descentralização, gestão democrática e colaboração com os demais poderes e iniciativa privada.
Instrumentos gerenciais	Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), e os planos estaduais, distrital e municipais; Plano Plurianual de Governo; e Rede-Sinapir (para realizar monitoramento, avaliação, transparência e controle social).
Estrutura	Conferência, conselho, órgão federal de promoção da igualdade racial, Fipir (pactuação e articulação), ouvidoria permanente.
Adesão, participação, competências e responsabilidades	Requisitos de participação de Estados, Municípios e Distrito Federal: instituição de órgão e conselho paritário de promoção da igualdade racial. Condições de participação: assegurar o funcionamento dos órgãos e conselhos, participar do FIPIR, elaborar e executar planos, executar a política, realizar conferências. Aos Estados, cabe apoiar Municípios e realizar fóruns intergovernamentais municipais. À União cabe coordenar o Sistema. A sociedade civil poderá participar do Sinapir mediante grupos de trabalho, comitês e projetos. O Sinapir será cofinanciado pelos entes federados e por doações. As transferências voluntárias de recursos federais para apoio à igualdade racial deverão priorizar os entes estaduais, distrital e municipais que tiverem aderido ao Sinapir.

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil, 2013b.

Institucionalmente, Luiza Bairros seria a primeira e única dirigente da SEPPIR com experiência anterior no comando de uma pasta subnacional na mesma área de competência do órgão nacional. A Secretaria de Promoção da Igualdade do Estado da Bahia, à qual Bairros esteve à frente entre os anos de 2008 e 2010, durante o Governo Jacques Wagner, tinha à época a responsabilidade de planejar e executar políticas de igualdade racial e para mulheres. Ela também possuía experiência na implementação de políticas públicas antirracistas na esfera municipal de governo (Barreto, 2021).

Isso exposto, pode-se afirmar que, na sua formulação original, a coalizão de defesa da política antirracista não logrou, nos governos de centro-esquerda após a redemocratização, consolidar uma estrutura organizacional que desse vazão às suas demandas, capaz de garantir não só uma maior força no plano federal, mas, sobretudo, sua expansão sistêmica para os estados e municípios, locais onde se concentram as implementações fundamentais das políticas públicas

no Brasil. Isto é, muito embora o enfrentamento das desigualdades raciais tenha entrado na agenda pública, sua incorporação foi processada de forma marginal e seletiva, num modelo que garantia pouca efetividade de implementação por todo o território nacional.

Em 2013, ainda não se possuía uma estimativa confiável do número de órgãos de igualdade racial no país, apesar do efeito difusor da SEPPIR e da regulamentação do sistema.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DO SINAPIR (2014–2015) E OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO (2016–2022): OPERANDO O FRACASSO DO SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICA ANTIRRACISTA

Após a publicação do decreto de regulamentação do Sinapir, uma portaria estabeleceu os critérios de adesão e as modalidades de gestão do sistema, com as características descritas no Quadro 5.

Quadro 5 – Adesão e modalidades de gestão do Sinapir

Documentação	Legislação de criação do órgão de igualdade racial, com informações sobre sua estrutura e capacidade de execução orçamentária; ato de nomeação e posse do gestor; legislação de criação do conselho de igualdade racial; ato de nomeação e posse dos membros do conselho; ata do conselho com parecer favorável sobre a adesão ao Sinapir; cópia da política e do plano de igualdade racial, se existentes; documento contendo resumo das ações e/ou projetos de igualdade racial em execução.
Modalidades de gestão	Plena – conselho instituído e em pleno funcionamento; órgão de igualdade racial constituído como unidade gestora e orçamentária, com quadro de pessoal para implementação de suas atividades; plano de enfrentamento ao racismo e igualdade racial em execução.
	Intermediária – conselho instituído e em pleno funcionamento; órgão de igualdade racial constituído como unidade orçamentária, com quadro de pessoal para implementação de suas atividades; plano de enfrentamento ao racismo e igualdade racial em execução.
	Básica – conselho instituído e em pleno funcionamento; órgão de igualdade racial constituído como unidade administrativa, com quadro de pessoal para implementação de suas atividades; plano de enfrentamento ao racismo e igualdade racial em execução.
Financiamento	Ao ente participante nas modalidades de gestão confere-se pontuação adicional nos chamamentos públicos realizados pela SEPPIR, nos seguintes termos: Gestão Plena – somatório da pontuação obtida, multiplicado por 3; Gestão Intermediária – somatório da pontuação obtida, multiplicado por 2; Gestão Básica – somatório da pontuação obtida, multiplicado por 1,5.

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil, 2014a.

Como se observa na síntese acima, a portaria exigia que para fazer parte do Sinapir, cada ente federativo possuísse um órgão e um conselho minimamente estruturados, o que sugere justamente o seu inverso: a baixa expectativa da SEPPIR em relação às capacidades institucionais, administrativas e técnicas destas instâncias.

Possivelmente por conta disso, ainda em 2014 – e 11 anos depois da criação da secretaria –, lançou-se o primeiro edital de chamada pública para estruturação de órgãos e conselhos de igualdade racial, com orçamento aproximado de R$ 3 milhões de reais – cerca de R$ 5,5 milhões de reais em valores reais de agosto de 2025. Como parte do esforço de mudança do padrão de relacionamento entre a SEPPIR e os órgãos subnacionais antirracistas, o edital acompanhou-se do Manual de Orientação para Celebração de Convênios com Entidades Públicas, visando padronizar as propostas entre si e então ranqueá-las, para depois distribuir os recursos orçamentários.

Em princípio, as chamadas públicas seriam anuais, criando estímulo para a criação de novos órgãos e incentivos para a sua consolidação. Em 2015, no bojo da gestão Nilma Gomes, foi lançado um novo edital com parâmetros semelhantes ao primeiro, com ampliação dos recursos para R$ 4,5 milhões – aproximadamente R$ 8,3 milhões em valores de agosto de 2025. Apesar do rebaixamento institucional da SEPPIR no mesmo ano, ainda no brevíssimo Governo Dilma II, a organização do processo permitiu que as chamadas públicas continuassem nos anos subsequentes, ora via convênios, ora via Acordo de Cooperação Técnica celebrado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mantendo certa regularidade na ação, apesar do valor ínfimo de recursos alocados[12].

O ano de 2015 se encerraria com 22 adesões ao Sinapir, sendo três delas de estados e as demais de municípios. Até o fim de 2022, apenas 188 municípios (cerca de 3% do total) e 16 estados haviam aderido (Brasil, 2022), o que revela uma baixíssima capacidade de agregação dos entes federativos, num modelo que efetivamente não tem um sistema nacional. Deve-se destacar, ademais, que com o virtual desaparecimento da igualdade racial no orçamento público entre os anos de 2016 e 2022, o principal meio de execução da política pública antirracista junto aos entes federados foi o referido Acordo, celebrado ainda em 2015[13].

Sublinhe-se que o fracasso do Sinapir não diz respeito apenas ao caráter rarefeito de chamadas públicas e sim a um contexto mais amplo de desmonte de políticas públicas, que alcançaram contornos específicos na área de igualdade racial. Isto é, as políticas antirracistas enfrentaram entre 2015 e 2022 um processo de perda de institucionalidade e visibilidade na

[12] Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/publicacoes/editais-e-termos-de-referencias>.
[13] Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/dezembro/governo-federal-e-pnud-firmam-cooperacao-para-fortalecimento-do-sinapir>.

agenda pública. Em 2015, a SEPPIR foi fundida a outros ministérios para formar o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Em 2016, passou a formar o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRJDH). Apesar dos argumentos do governo de que essa fusão promoveria sinergia entre as áreas, o que se demonstrou foi uma perda gradual da já limitada institucionalidade e capacidade de ação dos instrumentos destinados à promoção da igualdade racial no país. A diminuição nas capacidades institucionais impactou as esferas organizacionais e administrativas da política, refletindo-se na redução de orçamento, pessoal, programas e políticas, no esvaziamento de conselhos, na ausência de realização de conferências e no apagamento de informações em portais eletrônicos. (Ipea, 2021, p. 353–354, 356).

Em 2019, com a responsabilidade da pauta racial no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), acrescentou-se ao processo o desmonte simbólico da política pública antirracista. Temer já havia inaugurado a prática de nomear dirigentes com pouca ou nenhuma ligação com os movimentos negros engajados na redemocratização no comando da Secretaria. Bolsonaro constituiu o próprio Governo Federal como polo central de desqualificação do racismo como elemento estruturante das desigualdades nacionais e das demandas negras por políticas públicas para seu enfrentamento. Conforme argumentado pelo Ipea, apresentou-se à época uma narrativa reacionária de democracia racial e de valorização da miscigenação, em que o racismo era visto como um problema isolado, circunstancial e até importado de outros países (Ipea, 2021, p. 354–356).

Também em 2019 inicia-se uma desorganização intencional, mas implícita da política antirracista, em que tomadores de decisão mobilizaram táticas como inação e negligência para fazê-lo, evitando o debate público sobre o assunto. Note-se, por exemplo, que o PPA 2020–2023, não apresentou nenhum programa para a igualdade racial pela primeira vez desde 2004. Como sinalizado na introdução deste trabalho, isso exigiu que a identificação dos recursos para a política fosse feita no nível do plano orçamentário, um atributo de natureza gerencial – e não legal – do orçamento (Ipea, 2021, p. 357; Brasil, 2019).

Em relação à esfera subnacional, considera-se que o efeito demonstrativo do desmonte, junto com a adesão protocolar ao Sinapir, redundou na continuidade da baixa densidade federativa da política, como se verá a seguir.

5. UMA POLÍTICA DESARTICULADA E SUBFINANCIADA

A falta de articulação da política antirracista se fez presente a partir dos seguintes dispositivos no transcurso das duas últimas décadas: (i) criação de um sistema de política pública

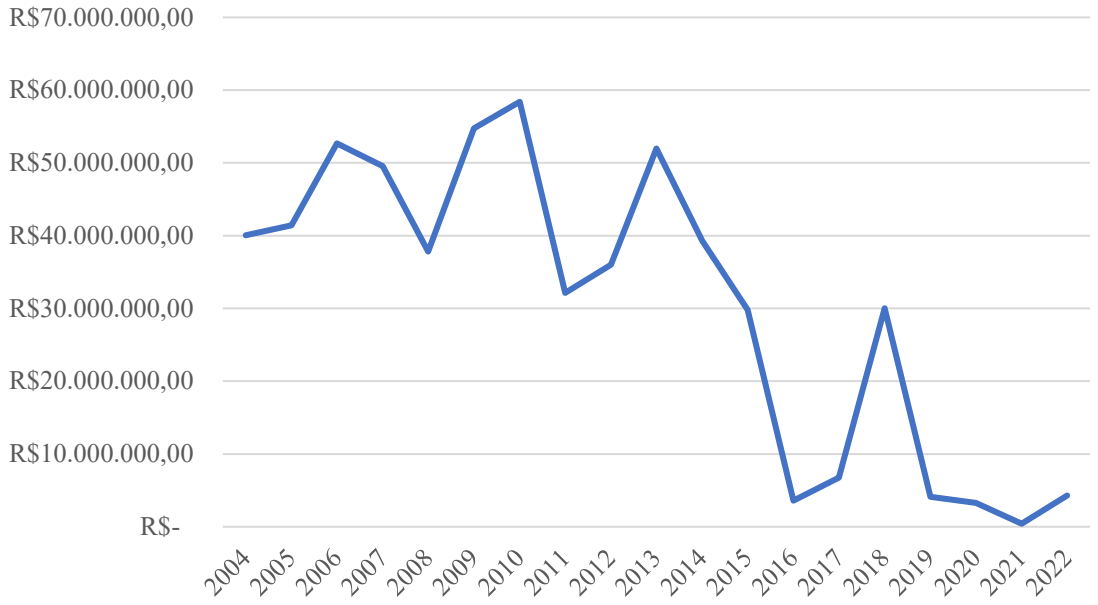
desacompanhado de mecanismos robustos de fortalecimento de capacidades de execução de políticas públicas; (ii) dificuldades de institucionalização da engrenagem federativa, que deveria contar com mecanismos de indução, construção de capacidades estatais locais (Grin; Demarco; Abrucio, 2022) e fóruns federativos; (iii) além da inexistência de uma carta de serviços públicos que pudesse ser implementada em território nacional, de uma forma descentralizada e universal.

O primeiro dispositivo informa uma lacuna crucial entre a inserção na agenda pública da igualdade racial e o potencial de elaborar e executar políticas públicas próprias. Se, de um lado, a identificação de discriminações na educação, saúde e mercado de trabalho permitiu o advento de soluções específicas para a população negra nestas áreas de políticas públicas, ainda que restritas à esfera federal de governo, de outro, dificultou a criação e a disseminação de soluções próprias para a política pública emergente. Ou seja, ao mesmo tempo em que a aposta bem-sucedida na transversalidade como estratégia de reelaboração de políticas públicas pôde impactar milhares de beneficiários em Sistemas de Nacionais de Políticas Públicas fora da governança da SEPPIR, ela pouco fortaleceu as capacidades de execução autônoma de políticas dos órgãos subnacionais do Fipir e do Sinapir. Mesmo a política dirigida a quilombolas, criada com um arranjo interministerial e subnacional promissor a partir da questão fundiária, não se transbordou para o interior do Sistema, criando compromissos federativos concretos de garantia de direitos (Silva, 2015, p.150–155)[14].

Com objetivos setoriais específicos pouco precisos – tal como presentes no Estatuto –, foi difícil à esta área construir consensos operacionais e, então, atribuir responsabilidades aos entes federados sobre o que entregar aos cidadãos. Tal como aprovado, o Estatuto da Igualdade Racial estabeleceu a criação do Sinapir dissociada de fontes próprias de financiamento, contrariando a demanda dos movimentos negros. Assim, os recursos para a implementação do Sistema sempre dependeram do orçamento da SEPPIR. Diminuto, ele foi constituído sobretudo por despesas discricionárias, sujeito, portanto, a bloqueios, contingenciamentos e cortes em razão da expansão das despesas obrigatórias, da meta fiscal e/ou da priorização de outras áreas de políticas públicas, de modo a fragilizar o planejamento estabelecido. Como se vê no Gráfico I, o máximo valor pago pela SEPPIR sempre ficou abaixo de R$ 60 milhões anuais, montante irrisório para financiar projetos simultâneos com escala de atendimento à população ou para estabelecer incentivos orçamentários em outros Sistemas Nacionais de Políticas Públicas.

[14] Como também destacam Teixeira e Sampaio (2019), a despeito da perspectiva federativa, o repasse de recursos da União aos governos estaduais e municipais no âmbito do Programa Brasil Quilombola restringiu-se ao Município de Itacaré e aos Estados de Sergipe, Amapá, Bahia e Maranhão, sempre em valores inferiores aos programados e para ações pontuais, contrariando o próprio caráter de ações estruturantes constante de suas regulamentações.

Gráfico 1 – Valor pago na política de promoção da igualdade racial (2003–2022)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do SIOP, 2024. Valores deflacionados pelo IPCA de agosto de 2025.

A baixa materialidade orçamentária e político-administrativa da política de igualdade racial, a qual foi agudizada com o rebaixamento institucional da SEPPIR e o com o desaparecimento da igualdade racial dos instrumentos de planejamento e orçamento federal é, portanto, o processo que explica as dificuldades de institucionalização da engrenagem federativa. Ainda sobre este aspecto, ressalte-se que muito embora o Fipir tenha se estabelecido como espaço de articulação e trocas de experiências de gestão desde 2004, as principais arenas de negociação da política pública se constituíram no CNPIR e nas Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), onde a presença dos movimentos negros com trânsito no Congresso Nacional sempre foi relevante. Não por acaso, ambos os espaços de participação foram mobilizados para a construção de estratégias de *advocacy* para a aprovação da intensa agenda legislativa antirracista entre os anos de 2010 e 2014.

Sobre o terceiro dispositivo, importa destacar a baixíssima sistematização das experiências subnacionais de igualdade racial capazes de oportunizar a consolidação de uma carta de serviços antirracistas. A despeito da longevidade do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) em Salvador e Recife; da experiência dos centros de promoção da igualdade racial irradiada a partir de São Paulo; dos convênios do Programa Brasil Quilombola; e do trabalho subnacional do PNUD financiado com recursos do orçamento da SEPPIR de 2015, nenhuma destas iniciativas foi escrutinada e mobilizada de forma aberta e transparente como experiência passível de ser replicada por outros Estados e Municípios no período em análise.

Juntos, esses dispositivos contribuíram para que, mesmo quando sendo bem-sucedidas, as políticas priorizadas pela SEPPIR não criassem fluxos positivos de alimentação do Fipir e do Sinapir, de modo que o desenho federativo da igualdade racial inexiste de modo prático.

Vale lembrar aqui da discussão em que Paul Pierson (1995) apresenta duas formas de endereçamento de demandas de grupos minoritários, incluindo a questão étnico-racial, nos Estados Unidos e no Canadá. No primeiro país, o caráter rarefeito da população negra no território ensejou que os movimentos negros dirigissem suas demandas para a esfera federal de governo, dados os vetos de parte dos governos locais. No segundo, a concentração francofônica pressionou pelo movimento de descentralização, para que a autonomia com a construção de suas próprias instituições não fosse perdida.

O caso brasileiro parece mais próximo do primeiro: as demandas têm se dirigido à União, com vistas a contornar resistências a políticas explicitamente voltadas para a equidade racial. Ao mesmo tempo, é essencial destacar a escassa atenção que a SEPPIR e, na sequência, a SNPIR, conferiram à construção de uma dinâmica federativa, adiando a criação de soluções escaláveis de políticas públicas a partir das experiências subnacionais.

O que se sabe da experiência brasileira recente é que sem definições claras de competência e universalização de cobertura coordenada federativamente, implementada de maneira descentralizada, os setores e/ou questões de políticas públicas não se consolidam como instrumentos efetivos de combate às desigualdades.

Deve-se ponderar, ademais, que a ascensão dos Governos Temer e Bolsonaro aprofundou e criou novos problemas. Com a redução ainda maior dos recursos orçamentários destinados à SNPIR, seu papel de formulação e articulação de políticas minguou, a despeito das crescentes adesões ao Sinapir que poderiam oxigenar sua intervenção. A sociedade civil assumiu o papel de endereçamento das principais questões do racismo brasileiro, dada a inoperância do órgão gestor da política, acionando o Poder Judiciário sempre que possível[15]. Com a manutenção da vigência das políticas cotas – que apenas parecem ter permanecido por serem leis aprovadas pelo Congresso –, a política pública antirracista terminou acontecendo por inércia, mesmo com a redução do orçamento do Ministério da Educação e da redução do ritmo de contratação de servidores públicos de carreira, mantidos os Estados e Municípios afastados de sua execução.

Sem lideranças comprometidas na SNPIR, mais a desqualificação do racismo e de demandas para o seu enfrentamento vocalizadas até pelo Presidente da República, a política pública antirracista não pôde, de fato, se estruturar nacionalmente.

[15] Ver Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 – ADPF das Favelas. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502> e ADPF nº 742 – ADPF Quilombola, disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF742ed.pdf>.

Acrescente-se a isso o fato de que, do ponto de vista da formulação, os movimentos negros não parecem ter avançado para uma concepção federativa de política pública antirracista, com instrumentos próprios de implementação. A Coalizão Negra por Direitos[16], por exemplo, novidade recente na articulação de movimentos negros, ainda não avançou para a produção de uma proposta sistêmica, que envolva estados e municípios na discussão e execução das ações governamentais.

Se a democracia racial ainda é uma barreira que impede o acolhimento explícito do enfrentamento das desigualdades raciais no estado, o baixo trânsito de lideranças de movimentos negros em posições de liderança na gestão pública, bem como a escassa inclusão da nova geração de acadêmicos e altos burocratas negros em seus círculos, parece contribuir para a incipiência de uma comunidade de práticas antirracistas aplicada à administração pública que transcenda as setorialidades.

Assim, muito embora a pressão dos movimentos negros tenha inscrito a igualdade racial como política pública, é preciso superar um obstáculo crítico: descentralizá-la, construindo serviços pactuados que lhes garantam escala e robustez.

Os efeitos da ausência de um modelo federativo que apoie e expanda as políticas antirracistas são retumbantes: a despeito das transformações nas relações raciais transcorridas entre 1986–2019, a desigualdade racial medida pela renda a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) sofreu apenas uma pequena redução (Osório, 2021). Ao mesmo tempo, conforme dados do Atlas da Violência de 2023, a população negra respondeu em 2021 por 77,1% dos mortos do país (36.922 vítimas), com uma taxa de 31,0 homicídios para cada 100 mil habitantes desse grupo populacional, contra a taxa de 10,8 para pessoas não negras (soma de amarelos, brancos e indígenas).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O período de estruturação do Sinapir precedeu-se de discussões nas áreas de educação, saúde e mercado de trabalho que se reverberaram na ampliação do usufruto de direitos para a população negra que, contraditoriamente, não transbordaram para a efetividade da sua própria construção. Na ausência de um Sistema Nacional de Políticas Públicas, foi difícil a essa área de política manter-se imune ao ataque frontal de seus princípios realizada a partir de 2016 – basta lembrar que a existência de um sistema, o SUS, na saúde, evitou que essa área fosse destruída durante a desastrosa política bolsonarista na pandemia de Covid-19.

[16] Disponível em: <https://coalizaonegrapordireitos.org.br/sobre/>.

Nesse sentido, ainda resta por fazer um trabalho criativo e político de oferta de serviços públicos, consistentes no tempo, com responsabilidades compartilhadas entre estados e municípios, com indução de capacidades e metas de atendimento.

A análise realizada sugere a atenção a alguns aspectos que podem impactar, de forma decisiva, o sucesso do Sinapir nos anos vindouros: (i) garantir estabilidade de recursos, e então, capacidade de intervenção, consideradas as necessidades de estruturação do próprio Sistema e dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas com forte impacto nas condições de vida da população negra; (ii) investir na difusão e padronização de serviços voltados aos cidadãos no interior do Sinapir em todo o território nacional, visando garantir uniformidade na oferta; (iii) propiciar o desenvolvimento das capacidades dos entes federados, por meio da criação de espaços de cooperação técnica e de indução federativa; (iv) fortalecer o Fipir como espaço de elaboração de soluções e resolução de controvérsias, além de impulsionar o associativismo horizontal dos gestores de igualdade racial, facilitando a defesa dos interesses do sistema junto à sociedade e ao Poder Legislativo. Quando encerrado o quadriênio presidencial de 2023–2026, será possível compreender ainda melhor os efeitos do desmonte dos Governos Temer e Bolsonaro e se a tentativa de reconstrução foi bem-sucedida.

Ademais, o caráter ambíguo da transversalidade na política antirracista – bem-sucedida para os setores de educação, saúde e mercado de trabalho, mas pouco produtiva para uma política setorial antirracista – sugere investigações adicionais sobre este instrumento de política pública, considerando que ela tem sido mobilizada na gestão atual como forma privilegiada de enfrentamento das desigualdades raciais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; RODRIGUES, R.V.; MILANELLO, T. R. S.; MELO, Y. M. Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.26, n. 2, p. 243–254, maio/ago. 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-0259.2023.e91292

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; SILVA, A. L. N. Sistemas nacionales de política social en Brasil y salvaguardas federales. In: RUIZ, J.M.; GRIN, E.J. (orgs). **Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México**: relaciones, límites y contrapesos. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2023, p. 283–316.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. DOI: https://doi.org/10.7476/9788575415665

BARRETO, V. S. **Luiza Bairros**: pensamento e compromisso político. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BICHIR, R.; JÚNIOR, S. S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1–23, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/3510207/2020

BRASIL. **Decreto nº 4.651, de 27 de março de 2003**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003a.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003b.

BRASIL. **Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003c.

BRASIL. **Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a.

BRASIL. **Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, 2013b.

BRASIL. **Portaria nº 8, de 11 de fevereiro de 2014**. Brasília, DF: SEPPIR, 2014a

BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014b

BRASIL. **Medida Provisória nº 696 de 2 de outubro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Entes Federados participantes do SINAPIR**. Brasília, DF: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022.

CERQUEIRA, D; BUENO, S. (coord.). **Atlas da violência 2023**. Brasília: Ipea; FBSP, 2023.

FIPIR. **Um fórum para a igualdade racial**: articulação entre estados e municípios. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2005.

FIPIR. **Encontro do Brasil com a promoção da igualdade racial**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2007

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; AURÉLIO, C (orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. p. 363–388. DOI: https://doi.org/10.7476/9788575415504

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (orgs.) **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília-Rio de Janeiro: Ipea, n. 28, 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Relatório de pesquisa. Ipea: Brasília-Rio de Janeiro, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Ipea: Brasília-Rio de Janeiro, n 22, 2014.

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

OSÓRIO, R. **A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas**. Texto para Discussão nº 2657. Ipea: Brasília-Rio de Janeiro, 2021.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a "armadilhada decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, p. 399–441, 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/0011-5258201413

PIERSON. P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policies. **Governance**, v. 8, n. 4 , 449–478, 1995.

SALES, G.A.C. **Estado social e federalismo**: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SCHNABEL, J. **Managing interdependencies in Federal Systems**. Intergovernmental councils and the making of public policy. Palgrave Macmillan, 2020. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-35461-9

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SIOP. Disponível em <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em mar. 2024.

SILVA, A. A. **Direito, desenvolvimento e políticas públicas**: uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola. 2015. 253f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

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

TEIXEIRA, T. G.; SAMPAIO, C. A. M. Análise orçamentária do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: o ocaso de uma política pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 461–480, 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220170323

Clara Marinho
https://orcid.org/0000-0002-9637-1492
Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV). Servidora licenciada do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).
claramarinhopereira@gmail.com

Fernando Luiz Abrucio
https://orcid.org/0000-0002-3883-9915
Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor e Pesquisador da Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV/EAESP).
fabrucio@gmail.com

DYNAMICS OF MULTILEVEL GOVERNANCE IN RACIAL EQUALITY POLICIES IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF NATIONAL AND LOCAL INSTRUMENTS

Lucas Sena Silva[1]
Graziela Dias Teixeira[2]

[1]University of Toronto (U of T), Toronto – ON, Canada
[2]Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

In this paper, we examine the dynamics of multilevel governance in racial equality policies in Brazil, comparing the national and local levels, specifically the federal government and the municipality of São Paulo. In addition to the theoretical elements that frame the discussion of federalism, we analyze the legal, organizational, and budgetary contexts inherent to the issue. Accordingly, we seek to answer the following questions: How is the governance of public policies on racial equality influenced by political and institutional factors? Has there been continuity in these policies at the local level, despite signs of dismantling at the national level? We adopt a mixed-methods approach, focusing on the period from 2019 to 2022. In our concluding remarks, we emphasize the need to expand studies that observe and compare local and national dynamics, while considering the impacts of policy dismantling and retrenchment. We also note that, although the federal level exhibited signs of dismantling, retrenchment, and discontinuity, the local level in São Paulo, based on budget data and analysis of organizational design, demonstrated continuity in racial equality policy, at least in terms of institutional instruments.

Keywords: public policy; multilevel governance; race relations; federalism; racial equality.

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.10845 ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017
SSubmetido: 5 de abril de 2024. Aceito: 23 de novembro de 2024.

DINÂMICAS DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL NAS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS NACIONAIS E LOCAIS

Neste artigo, examinamos algumas dinâmicas da governança multinível nas políticas de igualdade racial no Brasil, comparando as esferas nacional e local a partir do contexto federal e da Cidade de São Paulo. Além dos elementos teóricos que abordam a discussão sobre o federalismo, analisamos o contexto legal, organizacional e orçamentário inerente à questão. Nesse sentido, buscamos responder às perguntas: Como a governança das políticas públicas de igualdade racial é influenciada por aspectos políticos e institucionais? Houve continuidade nessas políticas em nível local, apesar do indicativo de desmantelamento no nível nacional? A análise é feita a partir de uma abordagem de métodos mistos, cujo recorte temporal compreende o período de 2019 a 2022. Nas considerações finais, enfatizamos a necessidade de expandir os estudos que observem e comparem as dinâmicas locais e nacionais com o olhar para a governança multinível, bem como levem em consideração os impactos do desmantelamento e da retração de políticas. Também observamos que, embora o nível federal apresente elementos de desmantelamento, retração e descontinuidade, o nível local na cidade de São Paulo mostrou, com base nos dados orçamentários coletados e na observação do desenho organizacional, que houve continuidade na política, pelo menos em termos de instrumentalidade.

Palavras-chave: política pública; governança multinível; relações raciais; federalismo; igualdade racial.

DINÁMICAS DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD RACIAL EN BRASIL: UN ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS NACIONALES Y LOCALES

Examinamos algunas dinámicas de la gobernanza multinivel en las políticas de igualdad racial en Brasil, comparando las esferas nacional y local desde el contexto federal y de la Ciudad de São Paulo. Además de los elementos teóricos que abordan la discusión sobre el federalismo, analizamos el contexto legal, organizacional y presupuestario inherente a la cuestión. En este sentido, buscamos responder a las preguntas: ¿Cómo influye la gobernanza de las políticas públicas sobre igualdad racial en aspectos políticos e institucionales? ¿Hubo continuidad en estas políticas a nivel local, a pesar de los indicios de que se estaban desmantelando a nivel nacional? Utilizamos métodos mixtos y el marco temporal comprende de 2019 a 2022. Al fin, enfatizamos la necesidad de ampliar los estudios que observen y comparen las dinámicas locales y nacionales en la gobernanza multinivel, y consideren los impactos del desmantelamiento y la retracción de políticas. También observamos que, aunque el nivel federal presenta elementos de desmantelamiento, retracción y discontinuidad, el nivel local en la ciudad de São Paulo mostró, basándose en los datos presupuestarios recopilados y en la observación del diseño organizacional, que hubo continuidad en la política, al menos en términos de instrumentalidad.

Palabras clave: política pública; gobernanza multinivel; relaciones raciales; federalismo; igualdad racial.

1. INTRODUCTION

In a democratic context, the search for a governance model that responds to democratic demands while ensuring governmental efficiency is both relevant and necessary. However, within the framework of multilevel governance, governments in Brazil face significant challenges in articulating and coordinating public actions. In this regard, the debate on multilevel governance centers on understanding the relationships between central and subnational levels (Bichir et al., 2017).

Building on this premise, the present study aims to examine the dynamics of multilevel governance in racial equality policies from a comparative vertical perspective – between national and local spheres. The local dimension is analyzed through the governance instruments employed in the city of São Paulo. The temporal scope of the study spans from 2019 to 2022, a period selected to enable the identification of causal links between federal executive management and local governance.

Accordingly, this paper seeks to address the following questions: How is the governance of racial equality public policies influenced by political and institutional factors? Has there been continuity in these policies at the local level, despite signs of dismantling at the national level?

In this sense, it is essential to recognize that government policies are shaped by instruments and institutional arrangements, configured according to how actors articulate their roles and mobilize resources – both financial and organizational – which, in turn, contribute to the capacity for public policy implementation (Pires & Gomide, 2018).

Since the inclusion of racial issues in the 1988 Brazilian Constitution, the federal government has assumed responsibility for decision-making, regulation, coordination, co-financing, and the definition of general parameters for the theme. At the subnational level, states are tasked with coordinating municipal actions, while also having the authority to develop more complex policies (Bichir et al., 2017).

Furthermore, since the enactment of the Statute of Racial Equality in 2010, racial equality policies have been developed based on instruments designed at the national level, which establish the guidelines these policies should follow at subnational levels. The Statute mandates that state, district, and municipal executive branches must, within the scope of their competencies, formulate actions, instruments, and policies to promote racial equality. One example is the racial equality promotion councils, which serve as permanent and consultative bodies responsible for monitoring the implementation of these policies.

Especially at the local level, municipalities are responsible for implementing the legal frameworks established at the national level, while maintaining autonomy in the implementation

process. Policy implementation involves the delivery of initiatives through interaction between the public sector and civil society organizations (Bichir et al., 2017). Additionally, defining macro-level analytical parameters enables an understanding of national regulation within the analyzed public policy subsystem and allows for the observation of specific normative acts created at the municipal level (Kazepov, 2005).

For the development of this study, the following macro-level parameters were defined to guide the analysis of policy instruments: thematic regulation, administrative organization, and the relationship between instruments and budgetary frameworks. This research adopts a mixed-methods approach, combining qualitative and quantitative techniques. Qualitative analysis – specifically content analysis – is employed to examine policy documents and academic literature. Quantitative analysis is used to assess budgetary data at both the federal and municipal levels. At the federal level, budget data were sourced from studies published by the Institute for Socioeconomic Studies and cross-verified through the *Siga Brasil*[1] portal of the Brazilian Senate. Municipal budget data for São Paulo were obtained from the city government's official website[2]. The collected data were processed and categorized with a focus on race-sensitive budget allocations aimed at promoting racial equity (Fundação Tide Setúbal & A Tenda, 2022).

Alongside data analysis, theoretical contributions from content analysis were incorporated into the paper, drawing on extensive research from Brazil's primary academic repositories, such as *SciELO* and *CAPES Periódicos*[3]. The methodology leverages national public budget data and data from the city of São Paulo, both focused on race-sensitive budgeting (Xavier, 2020). The data are analyzed through the relationship between planning and execution to assess whether local racial equality policies have been sustained despite dismantling efforts at the national level. This relationship is significant because budget planning does not always translate into implemented policy, and the budget serves as a valuable tool for observing and analyzing this gap.

This paper is structured into four main sections, in addition to the introduction and concluding remarks. The second section presents the theoretical framework of this study, specifically the debate on federalism, decentralization, and multilevel governance. The third section is divided into two subsections: one examines the national landscape of racial equity policies, while the other explores the topic at the local level, focusing on the context of the city of São Paulo. In this regard, the paper seeks to deepen the understanding of multilevel governance by exploring the relationships among different levels of government and the influence of political and institutional factors on the formulation and implementation of public policies.

[1] Website developed by the Brazilian Senate to provide access to public budget data from the federal government.
[2] Available at: https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/index.php
[3] The Periodical Portal of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES, in Portuguese) is an online collection of scientific publications created by the Brazilian Ministry of Education. It brings together Brazilian and international publications from all fields of knowledge.

2. FEDERALISM, DECENTRALIZATION AND MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Federalism, decentralization, and multilevel governance are interrelated concepts. This is because the existence of federalism implies the distribution and redistribution of authority (Rodden, 2005; Arretche, 2012), whether through the decentralization of competencies (policymaking) or through decision-making autonomy in public policy (policy decision-making). Particularly within the vertical dimension of power, federalism has been studied to understand how authority is allocated across the different levels of government in a federal state – that is, how centralization and decentralization operate and how these levels of government interact (Hooghe & Marks, 2003).

Therefore, to explain the interaction between national and subnational levels of government, studies focused on analyzing multilevel relationships – and giving due attention to multilevel governance – are becoming increasingly relevant. Multilevel governance builds on the discussion of federalism and decentralization but goes further, as it enables a broader examination of the relationship between federalism and public policy. It encompasses both the vertical dimension (centralization/decentralization dynamics) and the horizontal dimension (actors beyond the state) (Bichir, 2018).

In this sense, when analyzing Brazilian federalism, Marta Arretche (2012) emphasizes that one must not conflate the dimensions of decentralization and, likewise, must distinguish between policymaking and policy decision-making. Arretche explains that decentralization can be divided into political, fiscal, and functional dimensions. Political decentralization refers to the possibility of local governors being directly elected and having mandates that cannot be revoked by higher levels of government; fiscal decentralization is reflected in the share of subnational governments' revenues and expenditures in total public spending; and functional decentralization involves responsibility for the execution of public policies (Arretche, 2012).

Given this, one way to conceptualize decentralization is by highlighting "the transfer of authority from central to local governments" (Rodden, 2005, p.10). This refers to assessing such transfers in terms of fiscal, political, and policy management authority. In analyzing the causes and consequences of decentralization, Jonathan Rodden (2005) seeks to answer key questions regarding the definitions and metrics that shape the nexus between decentralization and federalism. Rodden notes that the literature tends to focus more on fiscal decentralization, which can be explained by examining how expenditures and revenues are distributed across levels of government. Studies on the fiscal dimension typically measure the participation of local and regional governments in overall public spending. By contrast, analyses aimed at interpreting the decentralization of policy responsibilities are considered by the author to be the most difficult to conduct, given their complexity and the broader discretion in how criteria are codified.

Thus, in analyzing the decentralization of political authority, one seeks to determine which level of government holds decision-making responsibility. The displacement of political authority – or rather, the autonomy of local governments to formulate their own policies – is often limited and more complex than it may initially appear. Therefore, decentralization does not necessarily strengthen subnational governments. Jonathan Rodden (2005) explains that decentralization can make governance and policy implementation more complex and intertwined, even while strengthening state and local governments.

In addition, political decentralization also involves assessing the independence or interdependence of electoral arenas at both the central and subnational levels. In federal systems, a contract is established between federated entities, whereby decisions made by the central government are subject to the consent or cooperation of subnational units (Rodden, 2005). Regarding the degree of dependence or interdependence of political authority, one can examine the level of autonomy in the political process and policy management. Measuring this autonomy helps determine the extent of political decentralization. Rodden (2005) further argues that studies on decentralization within federalism began with a first generation of scholarship that conceived decentralization as a zero-sum game – based on the transfer of central authority to subnational levels, guided by the principles of social welfare and public choice theory.

To expand this discussion and better understand the different levels of government and the vertical and horizontal dimensions of power relations, governance has emerged as a key concept. However, there is no consensus in the literature regarding a universal definition. Precisely because of its polysemy, Renata Bichir (2018) argues that the concept is ambiguous and has been described in various ways: as a process of coordination among actors, social groups, and institutions; as a framework for understanding different levels, regulations, and actors; and, in Brazil, as a tool to address democratization and social participation, as well as efficiency and state reform.

When applied to the multilevel context, Liesbet Hooghe and Gary Marks (2003) highlight a definition that views governance as a system of continuous negotiation among governments at various territorial levels, where multiple levels coexist: supranational, national, regional, and local. Their understanding shifts the concept of multilevel governance toward considering citizens' preferences at each level of government.

When centralization and decentralization are brought into the analysis, Hooghe and Marks (2003) identify two types of multilevel governance. The first, Type I, is modeled on federalist principles, where power is shared among a limited number of governments operating at different levels, with a focus on the relationship between central and subnational governments. Type I is characterized by:

a) *General-purpose jurisdictions*, in which decision-making powers are distributed across levels of government;

b) *Nonintersecting memberships*, where jurisdictions are distinct and do not overlap between higher and lower levels;

c) *A limited number of jurisdictional levels*;

d) *Systemwide, durable architecture*, meaning that despite variations in jurisdictional complexity, the overall structure remains stable.

In contrast, Type II multilevel governance features:

a) *Task-specific jurisdictions*;

b) *Intersecting memberships*;

c) *No fixed limit to the number of jurisdictional levels*;

d) *A flexible design* that adapts to the preferences and needs of various levels of government.

On the other hand, Tortola (2017), in examining the expanding application of the multilevel governance (MLG) concept, identifies three axes of ambiguity within it. These ambiguities concern the concept's applicability beyond Europe, the role of non-state actors, and the distinction between policymaking structures and processes.

Regarding the first ambiguity, the Tortola clarifies that despite the concept's *sui generis* nature in European Union politics, it has been applied in other contexts that extend beyond the European example, particularly in recent years. Concerning the second ambiguity, the author emphasizes the necessity of non-governmental actor participation in policymaking as a fundamental condition for multilevel governance. As for the third ambiguity, Tortola (2017) highlights that research on multilevel governance often relies on highly formal interpretations of the concept, which tend to restrict its application to treaties and jurisdictional boundaries.

Despite these ambiguities, Tortola (2017) argues that multilevel governance can be understood as both a theory of state transformation and a theory of public policy. As a theory of state transformation, multilevel governance underscores the evolving role and relevance of the state, which is increasingly viewed as part of a fluid politico-institutional order – where power is no longer confined to a single direction but can exist across multiple directions and levels. As a theory of public policy, multilevel governance contributes to understanding the processes of policymaking and implementation, particularly because it integrates empirical approaches with theoretical analysis.

Generally, a common thread among authors who examine multilevel governance is the recognition of the importance of the local level. According to Sellers et al. (2020), studying the local level is essential for several reasons – primarily because, in addition to enabling an analysis

of governance relations beyond the macro-level dynamics between state and society, it helps to understand local governance institutions and the decentralization dynamics and actions they undertake. Sellers et al. (2020) further note that, especially in developed countries, the local level can represent a significant share of the gross domestic product, which implies greater decentralization and autonomy in policymaking.

Moreover, the local level can be decisive in interpreting national politics from other scales and can facilitate political and social participation across those scales. Therefore, it is also essential to understand the interrelation between local and national levels, as the local level contributes to national governance and reflects the complexity of institutions, which may have distinct production processes or exert influence over local policymaking. Another justification lies in the need to understand the relationship between supralocal and local institutions, as well as how their political dynamics and instruments operate.

3. BETWEEN THE NATIONAL AND THE LOCAL SPHERES: PUBLIC POLICIES FOR RACIAL EQUALITY

Regarding racial equality policies, governance dynamics involve multiple levels of government, distinct objectives, complex institutional arrangements, and a variety of instruments. These dynamics may also foster collaboration between the state and civil society.

Given this, the following subsections will present the instruments and mechanisms of governance related to racial equality policies at both the federal and local levels. To clarify the multilevel relationship, we will examine these instruments based on the experiences of the city of São Paulo and the broader Brazilian federal context.

3.1 Policies for racial equality in the federal context: context, instruments, and national settings

In Brazil, the 20th century was marked by strong organization and activism from Black movements (Nascimento, 2004; Domingues, 2007). Examples include the Black Experimental Theater (TEN[4]), founded by Abdias do Nascimento; the Union of Colored Men (UHC[5]); and the growing openness of labor unions to addressing racial issues – all of which were crucial for introducing and consolidating the topic of racial equality on the national political agenda (Nascimento, 2004; Passos & Nogueira, 2014; Pires, 2018; Silva & Teixeira, 2019).

Although legislation such as the Afonso Arinos Bill of 1951 aimed to address racial discrimination, its lack of concrete impact reflected institutional neglect of the issue (Campos,

[4] This acronym refers to the Portuguese term Teatro Experimental do Negro (TEN).
[5] This acronym refers to the Portuguese term União dos Homens de Cor (UHC).

1951). Only during Brazil's re-democratization – particularly during the National Constituent Assembly (ANC[6]) of 1987-1988 – did the racial issue gain unprecedented significance, mainly because, after decades of activism, Black mobilization was able to participate in the political redesign of the new constitution. At that moment, racism and racial discrimination became part of the ANC's discussions (Gay & Quintans, 2014; Silva, 2019). However, the delayed inclusion of racial issues in the Brazilian governmental agenda reflected the institutional erasure of the topic, which only resurfaced with the openness provided by the 1988 Brazilian Constitution (Silva, 2019).

In this context, during the Constituent Assembly, Black social movements succeeded in intensifying the debate on racial issues. They produced important documentation submitted to the ANC that conveyed some of the historical demands of Black populations, such as the recognition of quilombola lands and the criminalization of racism (Silva, 2019).

Part of this erasure stems from a long-standing commitment to the idea of racial democracy (Freyre, 1933), which sought to convince the international community that Brazil was a society characterized by harmonious relations among three racial groups – Black, Indigenous, and White. This notion of racial democracy was challenged by both Black movements and prominent academic figures, as reflected in the rich scholarly and activist work of Lélia Gonzalez and Abdias do Nascimento, and especially through the repertoires shaped by the political trajectory of Black feminist activism in Brazil (Rodrigues & Freitas, 2021).

In this sense, since the 1988 Federal Constitution included and recognized race as an element of the Brazilian political agenda, the responsibility to formulate and implement policies and actions to combat racism has become an obligation of the Brazilian state. The approach to this issue also became a shared responsibility among federal entities. The federal government plays a central role in formulating and implementing racial equality policies at the national level.

From the government's perspective, two key moments can be considered milestones in federal efforts to raise awareness of the need to create racial equality policies in Brazil. The first was the creation of the Interministerial Working Group[7] (GTI) in 1995, during Fernando Henrique Cardoso's administration, to discuss race-related issues. The GTI was a direct outcome of the Zumbi dos Palmares March held on November 20, 1995, in Brasília, which challenged the rhetoric of racial democracy and paved the way for a new approach to racial issues in Brazil – this time focused on developing affirmative action and racial equality policies (Silva, 2019).

[6] This acronym refers to the Portuguese term Assembleia Nacional Constituinte (ANC).
[7] In Portuguese: *Grupo de Trabalho Interministerial* (GTI).

The second moment of governmental openness was the creation, in 2003, of the Special Secretariat for Policies to Promote Racial Equality (SEPPIR[8]), a body linked to the Presidency of the Republic tasked with effectively formulating and implementing racial equality policies. In both cases, these institutional mechanisms emerged from pressure exerted by Black civil society, Black social movements, and the growing prominence of racial discourse on both national and international stages. As a result, the issue gained greater visibility, began to be addressed programmatically, and became increasingly present in national political debate and the public sphere (Melo et al., 2010).

Through robust dialogue between civil society and the government, SEPPIR played a vital role in the development of the Statute of Racial Equality (Law 12.288/2010), a legal framework approved after ten years in Congress and subject to intense debate throughout its legislative process (Silva, 2012). With the Statute, the effectiveness of anti-discrimination legislation was strengthened, as its enactment encouraged the creation of more consistent institutional mechanisms to combat racial discrimination.

Although the Statute promotes national coordination of instruments based on initiatives from the federal executive branch – especially due to the centrality of the National Policy for the Promotion of Racial Equality (PNPIR[9]) and the possibility of transferring resources for subnational implementation – it also reinforces that state, district, and municipal executive branches may complement the regulation with their own initiatives. Therefore, the Statute fosters multilevel governance.

An example of this is Article 49 of the Statute, which establishes that the federal executive branch shall develop the National Plan for the Promotion of Racial Equality, including the goals, principles, and guidelines for implementing the PNPIR. This task is accompanied by other responsibilities, such as implementing, coordinating, evaluating, and monitoring the policy, as well as organizing, articulating, and coordinating the National System for Racial Equality Policies (Sinapir[10]) (Brasil, 2010).

Although the Statute has strengthened the legal and regulatory framework and encouraged actions that federated entities should prioritize, its application is not automatic. Among the elements necessary for a policy to yield significant results, two key dynamics can be identified: political will and incentive. These elements are subjective and relate, among other things, to the commitment to advancing a given agenda and the technical-political support

[8] This acronym refers to the Portuguese term *Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial* (SEPPIR).
[9] In Portuguese: *Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial* (PNPIR).
[10] In Portuguese: *Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial* (SINAPIR).

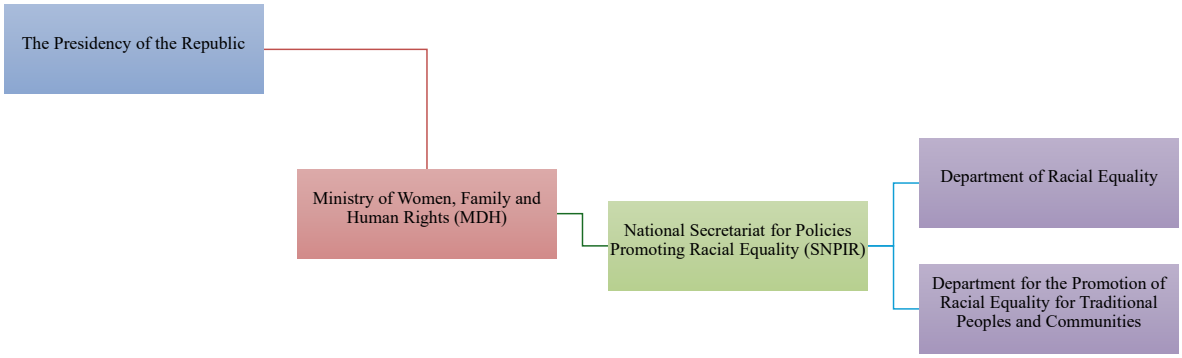
provided by the executive branch. Incentives, on the other hand, involve budgetary instruments and the technical mechanisms created to operationalize the policy.

Given these considerations, at the national level, during Jair Bolsonaro's administration (2019-2022), the institutional dynamics surrounding racial issues underwent restructuring, marked by a lack of political will and instrumental incentives. In practical terms, the racial agenda began to feel the effects of the governmental shift more acutely.

First, while previous administrations had addressed the issue through National Secretariats with ministerial status, beginning with Michel Temer's government (2016-2018), the trend was to downgrade the portfolio, reducing it to a single secretariat within the Ministry of Human Rights. Under Bolsonaro, SEPPIR was again repositioned, becoming a subunit of the National Secretariat for Citizenship, an agency within the Ministry of Women, Family, and Human Rights.

The following figure illustrates the portfolio structure under the Bolsonaro administration.

Figure 1 – Organization of the racial equality portfolio in the Bolsonaro government (2019 to 2022)



Source: prepared by the authors based on the federal government's organizational chart.

This reallocation elucidates the Bolsonaro administration's decision to deprioritize the issue of racial equality. In this regard, the lack of interest is reflected in actions and instruments that diminish the issue's significance and minimize concerns by formulating public policies that merely touch on the subject.

This dynamic is further exemplified by the ideological shift at the Palmares Foundation (FCP[11]) (Minella, 2020), a cultural institution established in 1988 that has historically worked alongside the Black movement to promote the recognition and appreciation of Afro-Brazilian culture (Paula & Ayala, 2023). However, from 2019 to 2022, the Foundation experienced an

[11] This acronym refers to the Portuguese term *Fundação Cultural Palmares* (FCP).

ideological rupture under the leadership of Sérgio Camargo, a Black conservative political figure who advocates for Brazil's far-right agenda.

While heading the FCP, Camargo sought to advance a conservative platform aligned with the radical right, aiming to dismantle the progress made by Black movements. He also attempted to revise the country's racial history in ways that delegitimize anti-racist discourse, undermine Black identity, erase the legacy of slavery, and downplay the anti-racist struggle in Brazil. This phenomenon is referred to as the revisionist logic of counterpublic Black discourse (Paula & Ayala, 2023).

Another indicator of this ideological shift was the reduction of SEPPIR's budget, which began 2019 with 69.5% less funding than in 2018[12] and ended 2022 with a 97% budget cut[13]. This budgetary contraction underscored the dismantling trend, a central issue analyzed by the Institute for Socioeconomic Studies (Inesc) in a study evaluating federal budget data related to social rights, urban equity, gender, race, and childhood (Inesc, 2021). In its analysis of the impact of budget cuts on racial equality, the Institute notes that since 2015, policies promoting racial equality have faced reductions in funding, but especially since 2019, they have also suffered from a depletion of concrete actions (Inesc, 2021).

This pattern of budget cuts aligns with the priorities outlined in the Multi-Year Plan (PPA[14]) 2020–2023, in which the Bolsonaro administration signaled from the outset that racial issues would not be a central focus. As Ursula Peres (2018) points out, the PPA is a key instrument within Brazil's budgeting system, present at all three levels of government, and serves as a medium-term planning tool for public expenditures. Thus, when the PPA excludes certain social groups, it directly affects the allocation of resources for targeted programs (Inesc, 2024).

In this regard, the PPA under Jair Bolsonaro's administration demonstrated minimal investment in racial equality, resulting in the exclusion of Black and quilombola populations from the budget planning process (Inesc, 2024). This outcome directly impacted the possibility of implementing a race-sensitive budget during the four years of his administration.

As the name suggests, a race-sensitive budget emphasizes the need for public budgeting to address the racial inequalities present in society. In this sense, the budget cannot be viewed as neutral; it is a tool that reflects a government's priorities and political choices (Peres, 2018). Therefore, a race-sensitive budget makes racial inequalities visible, as the allocation of public resources reveals whether such distribution perpetuates or combats inequality. It can also enhance

[12] Silva, Vitória Régia da. F*uturo da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial preocupa movimento negro*. 2018. Available at: <http://www.generonumero.media/futuro-da-secretaria-nacional-de-politicas-de-promocao-da-igualdade-racial-preocupa-movimento-negro/>. Accessed in 2024.
[13] Final Report from the Government Transition Office. Available at: <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>.
[14] In Portuguese: *Plano Plurianual*.

the effectiveness of cross-cutting and intersectoral public policies and promote social justice (Fundação Tide Setúbal & A Tenda, 2022). However, the discussion around public budgets and inequality extends beyond race alone, as analytical approaches also address gender disparities and the intersections between race and gender (Zigoni, 2020; Rodrigues, 2020; Xavier, 2020; Farranha & Silva, 2021).

Based on this, policies that reflect liberal-democratic backsliding – such as deprioritizing or disregarding issues related to the promotion of racial equality – can be identified through reduced resource allocation, diminished staffing, and the influence of a new ideological order on administrative culture, which compromises bureaucratic neutrality (Bauer et al., 2021).

Regarding the ideological dimension, since the 2018 electoral campaigns – which resulted in the victory of Jair Bolsonaro's anti-minority and anti-social participation agenda – it was evident that the federal government would undergo an ideological shift in the years that followed. Evidence of this shift can be seen in the process of deinstitutionalizing councils and committees whose institutional frameworks were fragile and posed challenges to Bolsonaro's governmental agenda (Bezerra et al., 2024); the dismantling of social control policies and practices (Teixeira et al., 2024); and, most notably, the neglect of issues related to gender, sexuality, and race (Franco & Filho, 2020; Peixoto et al., 2023).

Thus, democratic backsliding and the hollowing out of actions can be illustrated through three main mechanisms of dismantling:

1. Institutional changes that erode the theme;
2. Budget cuts that affect the development of instruments and the formulation, implementation, and coordination of public policies;
3. Noncompliance with regulatory frameworks governing racial issues.

During Jair Bolsonaro's term in office, the institutional dynamics of the federal government undermined even the public debate on racial equality policies. As a result, the fight against racism was excluded from the Multi-Year Plan (PPA) 2020–2023, which harmed not only the organization and development of racial equality instruments but also extinguished initiatives previously included in Program 2034: Combating Racism and Promoting Racial Equality. This program was absorbed and downgraded to a subset of the budgetary actions under Program 5034: Protecting Life, Strengthening the Family, Promoting and Defending Human Rights for All (Inesc, 2023, 2024).

Another manifestation of institutional changes detrimental to the theme is the weak and nearly absent performance of the National Secretariat for the Promotion of Racial Equality (SNPIR[15]), which was reallocated to a lower-ranking body and subunit within the Ministry

[15] In Portuguese: *Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial* (SNPIR).

of Women, Family, and Human Rights (MMFDH[16]). This second dismantling mechanism is reflected in the Secretariat's reallocation to a subunit within the MMFDH, accompanied by budget cuts that affected the development of instruments and the formulation, implementation, and coordination of public policies. Figure 2 presents the budget for racial equality from 2019 to 2022.

Figure 2 – Budget for racial equality, MMFDH, from 2019 to 2022, in millions of real[17]

Source: graphic from Inesc (2023), verified by the authors through consultation of Siga Brasil.

Between 2019 and 2022, the Ministry of Women, Family, and Human Rights (MMFDH) was led by Minister Damares Alves, a political and religious figure whose work favored evangelical sectors and rhetoric opposing minority rights. Her leadership ideologically transformed the ministry by introducing elements considered to reflect traditional Christian values into its institutional framework. As such, the ideological discourse within the agency echoed the phrase, "*The state is secular, but this minister is terribly Christian*" (Franco & Maranhão, 2020).

The attempt to impose Christian values in the public sphere also reinforced a binary and essentialist view of gender, exemplified by another well-known phrase coined by Damares Alves: "*Boys wear blue and girls wear pink*." This stance opposed what the minister referred to as gender ideology, which she portrayed as a destructive force against Christian values and the traditional family (Franco & Maranhão, 2020).

[16] This acronym refers to the Portuguese term *Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos* (MMFDH).
[17] Brazilian currency (Real).

Despite the continued existence of the National Secretariat for Policies to Promote Racial Equality (SNPIR), its performance was marked by timidity and insufficient resource allocation, undermining the effectiveness of the guidelines established by the 1988 Federal Constitution and the Statute of Racial Equality (Law No. 12.288 of July 20, 2010) regarding the promotion of equity and the reduction of racial inequalities (Inesc, 2023).

A concrete indication of this situation is shown in the graph above, which depicts the evolution of financial execution from 2019 to 2022, revealing a sharp decline in investments earmarked for this policy. In 2019, the amount authorized for this policy was R$13.3 million, consistent with the previous multi-year plan. However, in 2020, the authorized amount was significantly reduced to R$3.8 million – a cut of R$9.5 million (a 70.7% decrease) – with actual financial execution totaling only R$3 million (Inesc, 2023).

In the following year, 2021, the allocation of resources remained nearly the same, with an authorized amount of R$3.9 million. However, financial execution was alarmingly low, totaling only R$231.1 thousand, equivalent to just 5.81% of the authorized amount. In 2022, there was a slight increase in the authorized amount, reaching R$4.7 million, and financial execution also rose to R$6.9 million, of which R$3.1 million refers to outstanding payables (Inesc, 2023).

In general terms, the MMFDH should promote three main types of instruments that extend beyond the national sphere and reach subnational entities:

1. Promoting institutional strengthening of state and municipal bodies to combat racism and advance racial equality – stimulated through the National System for the Promotion of Racial Equality (SINAPIR);

2. Fostering affirmative action across the national territory;

3. Ensuring the operation of the National Council for the Promotion of Racial Equality (CNPIR[18]), which shares its budget with the National Council of Traditional Peoples and Communities (CNPCT[19]).

However, considering that in 2020 the budget was zeroed out and in 2021 its financial execution was more than seven times lower than in 2019, the national scenario reflects a dismantling trend in these policies. This abrupt budget reduction raises concerns about how – and whether – subnational levels have addressed the issue, particularly in creating and implementing instruments to promote racial equality. This will be the focus of the following subsection, which examines the case of the Municipality of São Paulo between 2019 and 2022.

Despite the dismantling observed during the four years of the Bolsonaro administration, the election of President Luiz Inácio Lula da Silva in 2022 reignited hope for institutional

[18] In Portuguese: *Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial* (CNPIR).

[19] In Portuguese: *Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais* (CNPCT).

reconstruction of racial equity within the federal government. As a consequence of Bolsonaro's mismanagement, the new Lula administration began 2023 with a zero-budget allocation, as no financial resources were planned in the 2023 Annual Budget Law (PLOA[20]), and therefore, no funds were earmarked for a Ministry of Racial Equality in the Annual Budget Law (LOA[21]) (Inesc, 2024).

Nevertheless, despite this challenging scenario, the Ministry of Racial Equality (MIR[22]) managed to allocate R$68.8 million of the R$70.8 million authorized by Lula's administration. Of this amount, R$30.5 million was disbursed, representing 43% of the total allocation (Inesc, 2024).

It is also important to note that, for the first time, the issue of racial equality was addressed through a dedicated ministry, rather than merely as an executive secretariat linked to the Presidency, as it had been during Lula's first two terms in the early 2000s and during Dilma Rousseff's administration (2010–2016).

3.2. Policies for racial equality in the local context: the case of the city of São Paulo

In the city of São Paulo, the issue of racial equality has undergone a long and uneven trajectory within institutional settings. When examining municipal administrations that have addressed racial equity, one of the earliest examples can be found during the government of Luiza Erundina, who served as mayor from 1989 to 1993. During her administration, initial efforts were made to institutionalize a municipal agency focused on issues affecting the Black population – a topic strongly advocated by the city's Black movements.

Although racial matters were present in Erundina's government from the beginning of her term in 1989, they were only formally codified into law in 1992 with the passage of Bill No. 11,321/1992, which established the Special Coordination for Black Affairs[23] (CONE). This agency aimed to institutionalize some of the demands of São Paulo's Black population, albeit in a limited form due to modest outcomes. CONE was linked to the Municipal Citizenship and Human Rights Advisory Office within the Municipal Government Secretariat and was tasked with formulating, coordinating, monitoring, proposing, and implementing policies directed at the city's Black population (São Paulo, 1992).

[20] The Annual Budget Proposal (PLOA) is a draft law presented by the President of the Republic that estimates revenue and sets expenditure for the following year.
[21] The Annual Budget Bill, known in Brazil as *Lei Orçamentária Anual* (LOA), is a key piece of Brazilian budget legislation. It stems from the national planning process established in the Multi-Year Plan and specifies how much money will be allocated and for what purposes over the course of a year.
[22] This acronym comes from the Portuguese term *Ministério da Igualdade Racial* (MIR).
[23] In Portuguese: *Coordenadoria Especial do Negro* (CONE).

In the subsequent administration of Paulo Maluf (1993-1996), the issue lost visibility, and critics accused the mayor of contributing to what is now referred to as the genocide of the Black population (Folha, 1996). During the administration of Celso Pitta (1997-2001) – the first Black mayor elected in the city – there was no significant support for the development of policies or initiatives targeting the Black population. This lack of engagement led the Unified Black Movement to support Erundina in the 1996 municipal election (Folha, 1996).

In 2001, the law that created CONE was amended during the administration of then-mayor Marta Suplicy (2001-2004), linking the agency directly to the Municipal Government Secretariat and renaming it the Special Coordination for Black Population Affairs. Despite the name change, the structure and responsibilities established by the 1992 law were maintained (São Paulo, 2001).

From 2005 to 2012 – a period encompassing the administrations of José Serra (from 2005 to March 31, 2006) and Gilberto Kassab (from March 31, 2006, to 2012) – the Special Coordination for Black Population Affairs remained part of the bureaucratic-administrative structure of City Hall. However, it was only during Fernando Haddad's administration (2013-2017) that the issue was elevated to the status of a municipal secretariat.

At the launch of the Municipal Secretariat for Racial Equality (SMIR), held on January 31, 2013, the event featured the presence of Luiz Inácio Lula da Silva, who had left the presidency in 2010. The occasion emphasized the need for an institutionalized approach to the racial equality agenda – one that would consolidate the efforts initiated in 1989 with the creation of CONE during Luiza Erundina's administration (Prefeitura de São Paulo, 2013).

In addition to establishing a dedicated secretariat to address racial equity demands, Haddad's administration also created the Council for the Promotion of Racial Equality (Compir[24]). This council reflected the relationship between civil society and the state in formulating, implementing, monitoring, and evaluating local racial equality policies (Prefeitura de São Paulo, 2016).

In the subsequent administration of João Doria (from 2017 to April 6, 2018), the issue of racial equality was once again downgraded to a sub-agency. It was placed under the Municipal Secretariat for Human Rights as the Coordination for the Promotion of Racial Equality (CPIR). This structure remained in place during the administrations of Bruno Covas (from April 6, 2018, to May 16, 2021) and Ricardo Nunes (from May 16, 2021, to the present).

This historical background helps us understand that, despite the limited development of policies within the governmental sphere, there was a persistent social demand that, to some extent, reverberated within public institutions. In the state of São Paulo, Black activism has a

[24] This acronym comes from the Portuguese term *Conselho de Promoção da Igualdade Racial* (Compir).

long history, beginning in the early 20th century with the Black press – newspapers published in the city starting in 1915 that aimed to denounce racial discrimination. This activism also led to the creation of the Brazilian Black Front (FNB[25]) (Alberti & Pereira, 2006). Emerging from society and reaching the governmental sphere, this activism continued throughout the 20th century, led by Black social movements, intellectuals, and activists who challenged the notion of racial democracy and advocated for the genuine inclusion of the Black population (Guimarães, 2004; Andrade, 2015).

While the establishment of CONE represented a partial step toward institutionalizing racial equality policies, the creation and subsequent dismantling of the Municipal Secretariat for Racial Equality under the Haddad administration highlights the fragile nature of these structures. Although such organizational frameworks have been established, their continuity and effectiveness depend on sustained political will and adequate resource allocation. A closer examination of budgetary data is essential to assess the extent to which racial equality has been prioritized by the city.

In this regard, although the data has temporal limitations, budgetary figures are not merely technical instruments – they also reflect political decisions that reveal a government's priorities (Peres, 2018). Thus, the distribution of resources exposes the political commitments undertaken by public administration and whether issues intersecting with inequality, such as gender and race, are meaningfully reflected in the budget (Peres, 2018; Xavier, 2020).

Although no budgetary data are available for municipal administrations prior to 2003, the publicly accessible data on the São Paulo City Hall website – covering the period from 2003 to 2024 – shows that, at least since 2009, there has been a cross-cutting allocation of race-sensitive budgeting. One example is the R$150,000 allocated to the *Risco e Rabisco* Project, in partnership with the Union of Blacks for Equality, using resources from the Municipal Social Assistance Fund.

As noted, especially from 2010 onward, following the approval of the Statute of Racial Equality (Law No. 12,288), the issue of racial equality has become more consistently integrated into the bureaucratic-administrative structure of City Hall. In compliance with the Statute, the regulation of racial equality in the Municipality of São Paulo includes a municipal plan issued by each new administration, aiming to align with and complement national initiatives.

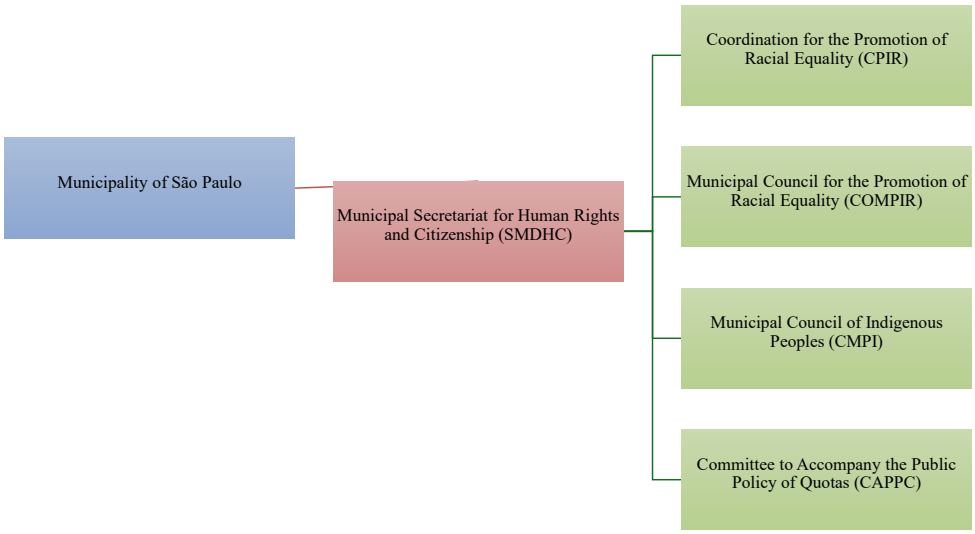
In 2018, then-Mayor Bruno Covas enacted Decree No. 58.526/2018, which established the Municipal Plan for the Promotion of Racial Equality (PLAMPIR). Implemented in the city of São Paulo, the plan addresses not only Black populations but also Indigenous communities.

[25] In Portuguese: *Frente Negra Brasileira* (FNB).

This regulatory instrument outlines proposals for government action to promote racial equality and includes a single annex detailing the implementation pathways.

The municipal decree also administratively organizes the racial equality portfolio within the Municipal Secretariat of Human Rights and Citizenship, as illustrated in Figure 03 below.

Figure 3 – Organization of the racial equality portfolio in the Municipal Executive Branch of São Paulo



Source: prepared by the authors based on Municipal Decree No. 58,526 of November 23, 2018, and Decree No. 58,410 of September 13, 2018.

Despite the existence of councils, the Coordination for the Promotion of Racial Equality (CPIR) is the body within the Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship (SMDHC) responsible for implementing racial equality initiatives. Municipal Decree No. 58.526/2018 established the Municipal Council for the Promotion of Racial Equality (COMPIR), created during Haddad's administration, to evaluate and monitor the implementation of PLAMPIR.

Therefore, CPIR is responsible for coordinating and institutionally articulating the actions outlined in the municipal plan. The instruments included in PLAMPIR are organized around ten structural axes, which address three types of actions within the subsystem of racial equality public policies: evaluative actions, repressive actions, and recognition actions. Each axis includes goals and initiatives that must be pursued through a governance dynamic involving government bureaucrats, organized civil society, market entities, and civil society at large.

To carry out its activities, the Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship receives an annual budget defined by the Budget Guidelines Law. This budget is internally allocated according to government priorities to meet the goals set by City Hall. Among the targets of the local executive for 2021 and 2024 are Goal 19.C, which aims to establish and

maintain the Committee for the Prevention and Combat of Institutional Racism within the Secretariat, and Goal 19.B, which seeks to certify 80 private law organizations with the Seal of Racial Equality.

As these goals are directly tied to the availability and allocation of resources, the table below presents details of SMDHC's budget from 2019 to 2022.

Table 1– Budget of the Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship of the City of São Paulo between 2019 and 2022

YEAR	BUDGET	UPDATED	COMMITTED	LIQUIDATED
2019	R$ 87.175.473,00	R$ 69.853.165,12	R$ 50.582.588,01	R$ 50.282.588,01
2020	R$ 108.887.294,00	R$ 146.201.403,95	R$ 113.344.388,26	R$ 113.344.388,26
2021	R$ 117.888.004,00	R$ 295.648.786,90	R$ 260.136.330,87	R$ 228.509.059,90
2022	R$ 144.196.707,00	R$ 322.256.925,26	R$ 286.377.576,61	R$ 235.653.296,47

Source: data retrieved from the official website of the Municipality of São Paulo[26].

Although the data above indicates that the SMDHC has budgetary self-sufficiency to meet the goals set by City Hall and, therefore, to operate actively, only the expenditures directly allocated to racial equality instruments can demonstrate whether the issue has received the attention outlined in the Plan and whether it continues to be prioritized on the municipal agenda.

In this regard, it is important to note that the Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship encompasses two types of expenditures specifically directed toward racial issues, which can therefore be considered race-sensitive budgeting. These are the amounts allocated to: (i) Maintenance and Operation of Public Facilities for the Promotion of Racial Equality, and (ii) Policies, Programs, and Actions for the Promotion of Racial Equality.

The budget allocated to the first item – hereafter referred to as *Maintenance* – covers operational costs such as personnel expenses, materials, event organization, support centers, and service units. The second item – referred to as *Policies* – focuses on developing programs and initiatives ranging from educational campaigns to training programs and related activities.

Examining the budget allocated to these two categories is important because the amounts assigned to them help assess the quality of spending – an aspect that goes beyond simply identifying what is or is not a priority. In other words, while it is essential to understand what is prioritized, analyzing how the issue is addressed is equally relevant. To evaluate this, it

[26] Available at: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/acesso_a_informacao/index.php?p=178713>. Access in 2022.

is necessary to map the government's allocative choices (Pereira, 2022) – that is, the decisions made regarding where funds are directed, which must take into account the social impact the budget will have on citizens' lives, particularly in terms of promoting social justice and reducing inequalities.

Another important point is that the amounts presented in the PPA are not necessarily executed, as it is a medium-term planning instrument that defines only guidelines, objectives, and goals for public administration over a four-year period (Pereira, 2022). Nevertheless, it is important to consider what the PPA outlines, as it provides insight into how government priorities are shaped and helps assess whether there is coherence between what is planned and what is executed (Xavier, 2020; Pereira, 2022).

Thus, the PPA will not be evaluated in isolation. Alongside the budgetary figures from the PPA, we will present a table with the executed amounts for *Maintenance* and *Policies* from 2019 to 2022. The following table presents the Multi-Year Plan budget from 2019 to 2022.

Table 2 – Budget in Real in two Multi-Year Plans – 2018–2021 and the first year of the 2022–2025 Plan – for racial equality initiatives by the Municipal Secretariat of Human Rights and Citizenship, São Paulo City Hall

Budget Action	PPA 2018-2021			PPA 2022-2025
	2019	2020	2021	2022
Maintenance and Operation of Public Facilities for the Promotion of Racial Equality	3.426.000	3.396.000	3.396.000	2.500.000
Policies, Programs, and Actions for the Promotion of Racial Equality	889.352	1.477.905	1.219.682	626.000
Total for the Year	4.315.352	4.873.905	4.615.682	3.126.000
Variation	-27,9309	12,94339	-5,298072	-32,27436379

Source: prepared by the authors based on the 2018–2021 and 2022–2025 Multi-Year Plans of the São Paulo City Hall.

The data presented in the table suggest that, although there was a budget expansion in 2020 – with a 12.94% increase compared to 2019 – the following years showed a significant downward trend, which may affect the sustained attention given to the topic by City Hall. In this regard, there is a notable reduction in the budget planning of the PPA 2022-2025, which begins its first year with a 32.27% decrease compared to the final year of the PPA 2018-2021. This shift may indicate that, while actions continue, there is a trend toward re-evaluating the

city's budget priorities, which could eventually lead to the discontinuation or dismantling of local racial equality policies.

The second table outlines how *Maintenance* and *Policies* were treated in terms of executed expenditures. It also presents the budgeted amount, the committed amount, the paid amount, and the outstanding liabilities. The updated budget is useful for analysis because it reveals the actual variation between the PPA projections and the amounts effectively allocated for specific expenditures. Additionally, we present the total updated values for each action, reflecting the sum of all revised budgeted amounts and helping to clarify what the government estimates it will spend within a defined period.

Regarding committed amounts, the table is divided into *net committed* and *total committed*:

• The *net committed* amount refers to what has actually become a government obligation, excluding canceled or annulled amounts.

• The *total committed* amount includes all commitments, already accounting for any cancellations or annulments.

We also present the *paid amount*, which is the total effectively disbursed by the government to settle committed expenditures. This distinction is important because committed amounts are not necessarily paid. Finally, to determine whether the government paid within the fiscal year or deferred payment to future periods, we include a column for *outstanding liabilities* – amounts committed at a specific financial moment but not paid by year-end. We also show the total *outstanding liabilities*, which represent the sum of all unpaid commitments yet to be settled (Xavier, 2020).

Table 3 – Race-sensitive executed budget in Real from 2019 to 2022, based on updated, committed, paid, and outstanding amounts from the Municipal Secretariat of Human Rights and Citizenship of São Paulo City Hall

Year	Type of Expenditure	Updated Budget	Total Revised	Net Committed	Total Committed	Amount Paid	Total Paid	Outstanding Liabilities	Total Outstanding
2019	Maintenance	1.307.426,96	1.497.344,74	1.221.068,96	1.303.695,64	1.091.368,11	1.143.994,79	0,00	0,00
	Policies	189.917,78		82.626,68		52.626,68		0,00	
2020	Maintenance	1.900.554,42	2.480.654,32	1.255.617,41	2.050.475,60	1.103.956,35	1.144.884,35	704.491,36	704.491,36
	Policies	580.099,90		794.858,19		40.928,00		0,00	
2021	Maintenance	1.857.760,00	2.052.610,00	1.029.207,49	1.137.247,37	960.843,17	1.061.883,05	828.552,51	914.368,51
	Policies	194.850,00		108.039,88		101.039,88		85.816,00	
2022	Maintenance	3.004.507,60	3.321.052,20	1.833.844,23	1.852.494,23	1.355.653,60	1.374.303,60	1.770.662,84	2.068.557,44
	Policies	316.544,60		18.650,00		18.650,00		297.894,60	

Source: prepared by the authors based on public budget data from São Paulo City Hall.

Regarding the updated budget and total revised figures, we observe a significant increase from 2019 to 2022 in the budget allocated to *Maintenance*, as the amount more than doubled during this period – from R$1.3 million in 2019 to R$3 million in 2022. Similarly, the updated budget for *Policies* also grew substantially, rising from R$189,000 in 2019 to R$316,000 in 2022. When combining the amounts related to *Maintenance* and *Policies*, these figures are important because they highlight a noticeable discrepancy between the planned values and the amounts available for execution. Only in 2022 did the executed amount exceed the planned amount in the PPA, reaching R$3.3 million compared to the PPA projection of R$3.1 million.

With regard to committed amounts, the low figures allocated to *Policies* stand out, as they are generally much lower than those allocated to *Maintenance*. In 2022, the amount committed to Policies was just R$18,650 – an 82.65% decrease from 2021. This amount was spent on direct applications: R$15,400 for Cultural, Artistic, Scientific, Sports, and Other Awards, and R$3,250 for consumables. However, no further information is available regarding which awards were granted or what types of materials were produced, purchased, or developed.

Observing the amounts paid for the *Maintenance* action is equally relevant, as they far exceed those for *Policies*. The highest payment occurred in 2022, when R$1.3 million was spent on *Maintenance*. Of this amount, R$1.1 million was allocated to transfers to non-profit private institutions for services rendered by third parties, and R$214,000 was allocated for labor leasing and other unspecified third-party services.

Regarding outstanding payments, there has been a significant increase since 2020, particularly for *Maintenance* expenses, which reached R$1.7 million in 2022. This suggests that committed funds are not being effectively settled within the annual fiscal period, potentially leading to the discontinuation of programs and initiatives focused on racial equality in the city of São Paulo. On the other hand, examining the outstanding payments for *Policies* reveals a striking figure for 2022, as these unpaid commitments were nearly 16 times greater than the amount disbursed – implying a policy blackout on this issue during that year. This elevated figure may reflect challenges beyond the scope of local policy continuity, pointing to the need to consider constraints arising from bureaucratic inefficiencies or management priorities.

However, this data indicates that, despite continuity, racial equality policies require sustained efforts to ensure that financial resources are effectively allocated to the creation and maintenance of local programs and initiatives. The mere existence of funding does not guarantee that the issue is being prioritized. We can observe that racial equality is present on the local government's agenda. Even though the Secretariat has a multi-million budget – which even exceeded the national budget of the Ministry of Human Rights under Jair Bolsonaro's federal administration – the availability of funds requires civil society oversight to ensure that resources are effectively applied to this cause.

In this regard, it is important not only that resources are available, but also that they are effectively utilized to support the development and implementation of policies promoting racial equality at the local level. The data presented suggests that, while there may be intentions to prioritize racial equality and maintain its continuity despite the dismantling of federal policies, these intentions are not consistently reflected in financial commitments and expenditures. This highlights a gap between what remains on the political agenda and the actual allocation of resources.

Furthermore, the data suggests that this situation calls for a more robust framework to monitor and evaluate financial flows related to racial equality initiatives. Such a framework would help ensure that the actions undertaken by the Human Rights Secretariat are aligned with the commitments outlined in the municipal agenda, which often reflects the aspirations of segments of the population. In this context, the continuity of racial equality efforts at the local level must also guarantee the involvement of civil society in setting priorities. Although

examining the relationship between civil society and the state was beyond the scope of this paper, we believe that a more direct relationship between the two would enable local government to better demonstrate its commitment to fostering an inclusive environment – one in which racial equality is not merely a topic of perennial and cross-cutting discussion in the budget, but a priority reflected in intersectional decisions and concrete budgetary actions (Farranha & Silva, 2021).

In this sense, the challenge of multi-level governance lies in coordinating public, economic, and social actors across different spheres of government. It is therefore crucial to consider the articulation between public sector bodies and secretariats at various levels, avoiding overlapping governance structures that could hinder the effective coordination of policies.

In this context, within the debate on multi-level governance, local power – with its similarities and particularities – is reinforced as the space where the effectiveness of government actions becomes visible. Since the 1988 Constitution, municipalities have been recognized as federative entities in Brazil, helping to emphasize the importance of local interests.

In this paper, the municipality of São Paulo stands out, particularly due to its distinct financial and political autonomy, which contributes to its fiscal and administrative capacity. A large portion of its revenue comes from its own tax collection, meaning it is not necessarily dependent on federal transfers for policy development. This autonomy is evident in the city's budget data, as most resources originate from the Municipal Fund, which is primarily financed by municipal tax revenue. In other words, São Paulo enjoys decision-making autonomy at the local level – a direct consequence of high tax collection in the country's most populous and economically powerful city.

In this regard, although racial equality policies have been dismantled at the national level, as shown in the previous subsection, the scenario in the municipality of São Paulo is somewhat different. Data collected from the city's budget also suggests a pattern of continuity, albeit with low-quality expenditures allocated to race-sensitive budgets. As previously noted, this may be linked to the persistence of these policies due to the municipality's budgetary autonomy, although mere continuity does not necessarily imply effective budget implementation. Despite the continuity, there is a pattern that mirrors the federal government's approach – marked by budget cuts or the hollowing out of policy through a lack of new initiatives and nearly arbitrary resource allocation, as reflected in spending quality.

4. CONCLUDING REMARKS

This study aimed to understand some of the dynamics of multilevel governance in relation to racial equality policies, particularly by examining the instruments used at both national and

local levels. At the national level, we analyzed the emergence of the theme within the Brazilian context, the public policy instruments employed by the Ministry of Women, Family, Human Rights, and Citizenship, and the budget allocations for maintaining and developing these policies. In turn, we examined the local level through the case of racial equality policies in the city of São Paulo, where responsibility for formulating, implementing, and promoting these policies lies with the Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship.

In the case of racial equality policies, the analysis reveals a tendency toward greater decision-making autonomy at the subnational level, especially when subnational and local entities show interest in continuing to invest in these policies, despite limited engagement at the national level. As demonstrated, it is also essential to assess the quality of expenditures, as doing so reveals how the budget is actually implemented. Notwithstanding this tendency, this aspect could be better addressed through large-N studies that observe and compare the dynamics of policy development in municipalities with greater fiscal independence and the national government's treatment of the issue. Despite this limitation, the example of São Paulo shows that, due to its extensive fiscal capacity and decentralization, the municipality is able to allocate funding for these policies without necessarily relying on federal transfers.

In this sense, the study contributes to advancing the research agenda in the field of public policy and race relations by examining federalist dynamics that enable decentralized, multilevel governance to account for the continuities and discontinuities of agendas and policies. In this regard, analyzing budget data and examining institutional and organizational design are key elements for gaining deeper insight into institutional change and policy dismantling.

Governance dynamics at the national level have been affected by the dismantling of racial equality policies by the federal executive branch, which can be observed through three main mechanisms:

1. Institutional changes that erode the issue;

2. Budget cuts that affect the development, formulation, implementation, and coordination of public policies;

3. Noncompliance with regulatory instruments governing racial equality.

In the case of São Paulo, local governance dynamics demonstrate an effective apparatus that continues to operate but must improve the quality of spending and invest not only in maintaining existing programs but also in developing policies that respond to the local context. This is because, despite the dismantling of policies at the federal level, the set of instruments – or rather, the institutional framework for racial equality in São Paulo – includes not only regulatory tools but also budgetary and managerial instruments that support the achievement of objectives outlined in federal policy. Moreover, given the budgetary scale of São Paulo's capital, this is made possible by a notable degree of decentralization.

Despite the dismantling of racial equality policies at the federal level, a multilevel governance analysis – based on the case of São Paulo – suggests that such policies tend to persist at the local level, particularly in municipalities with greater financial and political autonomy. However, further studies are needed to examine municipalities with sufficient administrative and budgetary capacity. It is also worth noting that racial equality policies demonstrate resilience at the local level, as this in-depth study of São Paulo reveals that financial autonomy, combined with strong civil society participation in oversight and monitoring, can help sustain the visibility of key issues for societal development.

Future research directions include:

1. Advancing a deeper analysis of multilevel relationships;
2. Expanding this study through empirical observation;
3. Analyzing additional elements of policy dismantling, particularly in racial equality policies;
4. Observing and comparing other cities with secretariats dedicated to racial equality;
5. Enhancing theoretical discussions; and
6. Investigating further instruments and discretionary budget use for racial equality at the municipal level.

The main challenges encountered in this study relate to difficulties in obtaining data and information about the concrete actions of public institutions. In future research, one solution to this problem will be to combine empirical data analysis with interviews involving the actors responsible for developing and managing racial equality policies.

REFERENCES

Alberti, V., Pereira, A. A. 2006. A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo. **Estudos Históricos**, v. 19, n. 37, p. 143-166.

Andrade, L. F. C. 2015. O movimento negro e a cultura política no Brasil (1978-1988): O caso de São Paulo. 2015. Dissertation (Master's in Sociology) - Federal University of São Carlos, São Carlos. Available at: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/7784>.

Arretche, M. 2012. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz.

Bauer, M. W. (Ed.). 2021. **Democratic backsliding and public administration**: How populists in government transform state bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press.

Bezerra, C. de P., Almeida, D. R. de, Lavalle, A. G., & Dowbor, M. 2024. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. Dados, v. 67, n. 4, e20220118. Available at: https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339.

BICHIR, R. Governança multinível. 2018. **Boletim de Análise Político-Institucional** (BAPI), n. 18, Brasília: Ipea.

Bichir, R., Brettas, G. H., & Canato, P. 2017. Multi-level governance in federal contexts: The social welfare policy in the city of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2. Available at: https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020003

Brasil. 2010. Estatuto da igualdade racial. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

Brasil. 2010. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; e dá outras providências. Available at: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm>. Accessed on: October 12, 2024.

Campos, W. 1951. Direito, ideologia e política: O processo de elaboração da Lei Afonso Arinos.

Farranha, A. C., & Silva, L. S. 2021. Interseccionalidade e políticas públicas: Avaliação e abordagens no campo do estudo do direito e da análise de políticas públicas. **Revista Aval**, v. 5, n. 19, p. 44–67.

Franco, C. D., & Maranhão F., E. M. de A. 2022. Um Estado terrivelmente cristão e privatizador: A opressão à educação em direitos humanos no governo Bolsonaro. **Revista de Estudos Teológicos**, v. 60, n. 1, p. 134–155. Available at: http://dx.doi.org/10.22351/et.v60i1.3909

Freyre, G. 1933. Casa-grande & senzala: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. São Paulo: Global.

Fundação Tide Setúbal, & A Tenda. 2022. Orçamentos sensíveis a gênero e raça: Um guia prático para estados e municípios. São Paulo: Fundação Tide Setúbal | A Tenda.

Gay, A., & Quintans, M. T. D. 2014. Movimento negro e a luta por direitos: a participação na ANC e as conquistas na Constituição Federal brasileira. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 23., 2014, João Pessoa. **Sociologia, antropologia e cultura jurídica I**. João Pessoa: UFPB.

Guimarães, A. S. A. 2004. Intelectuais negros e formas de integração nacional. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 50, p. 271–284.

Hooghe, L., & Marks, G. 2003. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233–243. Available at: https://doi.org/10.1017/S0003055403000649

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). 2021. **Balanço do orçamento geral da União 2021**. Brasília.

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). 2024. **Balanço do orçamento da União 2023: Brasil em reconstrução?** Brasília.

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). 2023. Depois do desmonte: **Balanço do orçamento geral da União 2022**. Brasília.

Kazepov, Y. (Ed.). 2005. **Cities of Europe**: Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion. New Jersey: Blackwell Publishing.

Melo, R. S., Silva, F. G., Machado, M. R. de A. 2010. A esfera pública e as proteções legais anti-racismo no Brasil. **Cadernos de Filosofia Alemã: Crítica e Modernidade**, v. 16, p. 95–116. Available at: https://doi.org/10.11606/issn.2318-9800.v0i16p95-116

Nascimento, A. do. 2004. Teatro experimental do negro: Trajetória e reflexões. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 50, p. 209–224. Available at: https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000100019

Passos, J. C. dos, & Nogueira, J. C. 2014. Movimento negro, ação política e as transformações sociais no Brasil contemporâneo. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 105–124. Available at: https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p105

Paula, L. de, & Ayala, P. 2023. Contrapublicidade e a política racial da Fundação Cultural Palmares (2019-2022). **Dissonância: Revista de Teoria Crítica**, v. 7, p. 1–51.

Peixoto, V. B., Salvador, E., & Bianchetti, A. L. R. 2023. Direitos sexuais e reprodutivos: Políticas e orçamentos nos governos Temer e Bolsonaro. **Argumentum**, v. 15, n. 1, p. 23–37. Available at: https://doi.org/10.47456/argumentum.v15i1.39017

Pereira, C. M. 2022. Raça, gênero e orçamento público: Uma conversa com Clara Marinho. **Mundo Livre: Revista Multidisciplinar**, v. 8, n. 2, p. 241–254.

Peres, U. D. 2018. Análise da governança do orçamento público. In: Marques, E. C. L. (Org.). **As políticas do urbano em São Paulo.** p. 102–125.

Pires, R. R., & Gomide, A. 2018. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, IPEA, n. 19, p. 25–32.

Pires, T. R. de O. 2018. Estruturas intocadas: Racismo e ditadura no Rio de Janeiro. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 2, p. 1054–1079. Availble at: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2018/33900

Prefeitura de São Paulo. 2013. Dia da África celebra a criação da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial. Available at: <https://capital.sp.gov.br/web/direitos_humanos/w/igualdade_racial/noticias/142311>. Accessed on: October 23, 2024.

Prefeitura de São Paulo. 2016. Prefeito cria conselho de promoção da igualdade racial. Available at: <https://capital.sp.gov.br/w/noticia/prefeito-cria-conselho-de-promocao-da-igualdade>. Accessed on: 22 Oct. 2024.

Rodden, J. 2005. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: Sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9–27. Available at: https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100003

Rodrigues, C., & Freitas, V. G. 2021. Ativismo Feminista Negro no Brasil: do movimento de mulheres negras ao feminismo interseccional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, p. e238917. Available at: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.238917

Rodrigues, J. A. M. 2020. Mulheres e orçamento público: Uma análise da participação feminina na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional entre 1990 e 2019. In: Xavier, E. M. (Org.). **Gênero e raça no orçamento público brasileiro**. p. 109–128.

São Paulo (Município). 2018. Decreto nº 58.410, de 13 de setembro de 2018. Sistematiza modificações na estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica em decorrência das extinções promovidas pelo artigo 39 da Lei nº 16.974, de 23 de agosto de 2018; altera a lotação e a denominação dos cargos de provimento em comissão constantes dos anexos.

São Paulo (Município). 1992. Lei nº 11.321, de 22 de dezembro de 1992. Cria a Coordenadoria Especial do Negro – CONE, e dá outras providências.

São Paulo (Município). 2001. Lei nº 13.169, de 11 de julho de 2001. Dispõe sobre a reorganização parcial das estruturas organizacionais das Secretarias Municipais que especifica, cria e extingue cargos de provimento em comissão, altera as formas de provimento de cargos em comissão, e dá outras providências.

Sellers, J. M., Lidström, A., & Bae, Y. 2020. **Multilevel democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.

Silva, L. S., & Teixeira, G. D. 2019. Negação e reconhecimento: As políticas públicas de promoção da igualdade racial e a agenda racial brasileira. In: **VIII Encontro de Administração Pública da Anpad - EnAPG**.

Silva, T. D. 2019. Mudança institucional, discurso e instituições: Políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014. 2019. Thesis (PhD in Public Administration) – University of Brasília, Brasília.

Silva, T. D. 2012. O estatuto da igualdade racial. **Texto para Discussão**.

Teixeira, G. D., Sena, L., & Silva, S. de A. M. e. 2024. Governança pública e democracia: O papel da Controladoria Geral da União na promoção da accountability social. **Tempo Social**, v. 36, n. 2, p. 171–202. Available at: https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2024.216403. Accessed on: October 16, 2024.

Tortola, P. D. 2017. Clarifying multilevel governance. **European Journal of Political Research**, v. 56, n. 2, p. 234–250. Available at: https://doi.org/10.1111/1475-6765.12180. Accessed on: October 11, 2024.

Xavier, E. de M. O impacto do teto dos gastos sobre as mulheres: Subsídios à reflexão. In: Xavier, E. M. (Org.). 2020. **Gênero e raça no orçamento público brasileiro**. Brasília: Assecor, p. 129–165.

Xavier, E. M. (Org.). 2020. **Gênero e raça no orçamento público brasileiro**. Brasília: Assecor.

Zigoni, C. 2020. A questão do racismo no orçamento público. In: XAVIER, E. M. (Org.). **Gênero e raça no orçamento público brasileiro**. Brasília: Assecor, p. 51–87.

Lucas Sena Silva
https://orcid.org/0000-0002-1444-1347
PhD in Political Science from the University of São Paulo (DCP-USP). Master's degree in Law from the University of Brasília (UnB). Postdoctoral fellow at the University of Toronto Faculty of Law (U of T).
lucassena21@gmail.com

Graziela Dias Teixeira
https://orcid.org/0000-0002-6070-2165
PhD in Sociology and Master's in Political Science from the University of Brasília (UnB). Associate Professor at the Political Science Institute of the University of Brasília (IPOL-UnB).
graziela.dt@gmail.com

DESIGUALDADES NO ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO E AO ENSINO SUPERIOR: PERFIS DE CANDIDATOS E INGRESSANTES NO CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENTRE 2010 E 2020[1]

Bruno Lazzarotti Diniz Costa[1]
Thiago Zordan Malaguth[2]
Anna Clara Ferreira Mattos[1]

[1]Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte – MG, Brasil
[2]Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag), Belo Horizonte – MG, Brasil

A desigualdade de acesso é uma característica compartilhada entre o ensino superior e carreiras no serviço público no Brasil. O Curso de Administração Pública (Csap) da Fundação João Pinheiro é um caso relevante, por ser simultaneamente um curso de graduação e uma etapa do concurso para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. O artigo analisa o perfil de candidatos e ingressantes do Csap e sua relação com mudanças na carreira e no processo seletivo. Para delimitação dos perfis, foi utilizado o método Grade of Membership, considerando sexo, raça, renda e outros determinantes da exclusão educacional. Os resultados apontam para uma diversificação dos perfis de candidatos e ingressantes, decorrente da adoção de políticas afirmativas, não de modificações na carreira, iluminando as relações entre carreiras, regras de seleção e desigualdade no acesso às posições de prestígio. Mudanças que democratizam o processo seletivo podem não ter o mesmo efeito sobre o acesso à carreira; nem sempre mudanças que reduzem o peso de uma dimensão da desigualdade alteram outras dimensões com a mesma efetividade; os mecanismos pelos quais melhoras objetivas nas carreiras se traduzem em aumento de prestígio e competição por elas são indiretos e mediados pela assimetria de informação sobre sua atratividade.

Palavras-chave: desigualdades educacionais; serviço público; ações afirmativas; Minas Gerais.

[1] Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) pelo apoio financeiro para realização da pesquisa.

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.10671 ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017
Submetido: 21 de março de 2024. Aceito: 26 de agosto de 2025.

DESIGUALDADES EN EL ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO Y ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: LOS PERFILES DE CANDIDATOS E INGRESANTES EN EL CURSO DE GRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ENTRE 2010 Y 2020

La desigualdad de acceso es una característica compartida entre la educación superior y las carreras en el servicio público en Brasil. El Curso de Administración Pública (Csap) de la Fundação João Pinheiro constituye un caso relevante, por ser simultáneamente un curso de grado y una etapa del concurso para Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental. El artículo analiza el perfil de los postulantes e ingresantes del Csap y su relación con los cambios en la carrera y en el proceso selectivo. Para la delimitación de los perfiles se utilizó el método Grade of Membership, considerando sexo, raza, ingreso y otros determinantes de la exclusión educativa. Los resultados señalan una diversificación de los perfiles de postulantes e ingresantes, derivada de la adopción de políticas afirmativas y no de modificaciones en la carrera, lo que ilumina las relaciones entre carreras, reglas de selección y desigualdad en el acceso a posiciones de prestigio. Los cambios que democratizan el proceso selectivo pueden no tener el mismo efecto sobre el acceso a la carrera; no siempre las modificaciones que reducen el peso de una dimensión de la desigualdad alteran otras dimensiones con la misma efectividad; los mecanismos mediante los cuales mejoras objetivas en las carreras se traducen en un aumento del prestigio y de la competencia por ellas son indirectos y están mediados por la asimetría de información sobre su atractivo.

Palabras clave: desigualdades educativas; función pública; políticas de acción afirmativa; Minas Gerais.

INEQUALITIES IN ACCESS TO PUBLIC AND HIGHER EDUCATION: THE PROFILES OF APPLICANTS AND ADMITTED STUDENTS IN THE UNDERGRADUATE COURSE IN PUBLIC ADMINISTRATION BETWEEN 2010 AND 2020

The access inequality is a characteristic shared by higher education and public service careers in Brazil. The Public Administration Program (Csap) at Fundação João Pinheiro is a relevant case, as it is simultaneously an undergraduate course and a stage of the civil service examination for the position of Specialist in Public Policy and Government Management. The article analyzes the profile of Csap applicants and entrants and its relationship with changes in the career and in the selection process. To delimit profiles, the Grade of Membership method was used, considering gender, race, income, and other determinants of educational exclusion. The results indicate a diversification of applicant and entrant profiles, stemming from the adoption of affirmative policies rather than career modifications, shedding light on the relationships between careers, selection rules, and inequality in access to prestigious positions. Changes that democratize the selection process may not have the same effect on access to the career; not all changes that reduce the weight of one dimension of inequality alter other dimensions with the same effectiveness; the mechanisms through which objective improvements in careers translate into increased prestige and competition are indirect and mediated by the asymmetry of information about their attractiveness.

Keywords: educational inequalities; public service; affirmative actions; Minas Gerais.

1. INTRODUÇÃO

A educação superior brasileira passou por grandes transformações desde a década 1990, com expansão e democratização do acesso, apesar de uma tendência à estratificação horizontal, que direciona distintos grupos sociais a determinadas modalidades, carreiras e instituições (Senkevics, 2021). Uma medida essencial para a democratização do acesso ao ensino superior foi a política federal de cotas (Senkevics; Mello, 2022), acompanhada de outras políticas de ações afirmativas em nível estadual ou internas às instituições de ensino. A discussão sobre cotas e ações afirmativas, no entanto, não se limitam ao acesso ao ensino superior: o serviço público também é marcado por intensa desigualdade de acesso de determinados grupos - como demonstrado por (Silva; Lopes, 2021) para o caso do executivo federal - e, nesse âmbito, as políticas afirmativas possuem papel fundamental na democratização do acesso.

Este trabalho olha especificamente para o caso do Curso de Graduação em Administração Pública (Csap) da Fundação João Pinheiro, em que as políticas afirmativas para garantia do acesso de determinados grupos foram adotadas após as políticas nacionais. A pertinência de estudar esse caso está em sua característica particular de caracterizar tanto o acesso ao ensino superior, quanto o acesso à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Estado de Minas Gerais, que se concretiza após a conclusão do curso de graduação. Para isso, foram utilizados dados de perfil dos candidatos e ingressantes ao curso, traçando as mudanças ocorridas no período analisado.

Nesse contexto, o artigo tem como objetivo analisar a transformação do perfil de candidatos e ingressantes do Csap e sua relação com as medidas adotadas no período. Nesse sentido, foram elaboradas duas perguntas norteadoras: Houve mudanças relevantes no sentido de democratização do acesso ao Csap (e, por conseguinte, à carreira de EPPGG) no período? Como as mudanças das regras de seleção para ingresso no curso e eventuais melhorias na carreira de EPPGG estão associadas com a variação no perfil de candidatos e ingressantes no Csap? Foram elaboradas duas hipóteses, sendo a primeira sobre as mudanças na carreira de EPPGG, que teria baixa relação com mudanças nos perfis de candidatos, e a segunda sobre as mudanças na formação de seleção, que possuiriam efeitos diretos e imediatos nos perfis.

Para explorar o tema, em sequência a esta introdução, o artigo se organiza em uma seção que apresenta a carreira de EPPGG e a estrutura de formação destes profissionais a partir do Csap, seguida por uma revisão da literatura sobre a desigualdade no acesso ao ensino superior e ao serviço público, oferecendo um marco teórico para a análise proposta na seção metodológica. Por fim, são apresentados os resultados desta análise e as considerações finais do estudo.

Além de avaliar a trajetória e vetores que constituem a desigualdade de acesso ao Csap (e, por conseguinte, à carreira de EPPGG), a análise contribui para a compreensão das

complexas interações entre desigualdade de acesso aos mecanismos de aquisição de posições de status educacional e ocupacional mais valorizadas (ainda que coberta pelo manto ideológico do mérito), regras institucionais de regulação do ingresso e atratividade das carreiras. Esta contribuição permite ainda decisões mais informadas sobre ações afirmativas e democratização do acesso às carreiras públicas de prestígio.

2. O CSAP E A CARREIRA DE EPPGG

O Csap foi criado em 1986, antes mesmo da criação da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG), em 2001. Desde a sua criação, tem como objetivo a capacitação e formação de servidores públicos para atuação na modernização do Estado e na inovação administrativa. Dado o objetivo do curso, no mesmo ano foi criada a carreira de Administrador Público (Rodrigues; Oliveira, 2019). O cargo de Administrador Público foi transformado em Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) em 1998. A conclusão do curso, de acordo com os requisitos descritos em legislação, é condição necessária para ingresso na carreira de EPPGG. Essa vinculação entre curso de graduação e ingresso em um cargo público faz com que o vestibular para ingresso no Csap seja, ao mesmo tempo, um vestibular para um curso superior e a primeira etapa de um concurso público. Essa característica faz do Csap um caso de estudo relevante para o campo de públicas, tanto do ponto de vista de acesso a um curso referência no campo, quanto de acesso a uma carreira estadual de prestígio.

Nos 11 anos entre o primeiro e o último ano analisados por este estudo, foram realizadas 5 alterações significativas na carreira de EPPGG ou nos critérios de seleção e ingresso no Csap. A primeira mudança foi realizada pela Lei estadual nº 18.974 de 2010, que reestruturou a carreira de EPPGG. As consequências dessa alteração para a retenção na carreira foram analisadas por Oliveira et al. (2020). Os autores concluem que as mudanças introduzidas pela legislação foram responsáveis por reduzir a evasão observada na carreira.

Além de alterar a estrutura da carreira, a Lei nº 18.974/2010 também aumentou a remuneração, mas os aumentos concedidos pelas leis estaduais 20.336/2012 e 21.334/2014 tiveram um impacto salarial maior. Cruz e Wanderley (2020) identificam que a evasão da carreira de EPPGG tende a ocorrer nos primeiros anos da vida profissional, mas após o término do estágio probatório. Esse comportamento da evasão está relacionado a um dispositivo legal que prevê o ressarcimento dos valores recebidos durante o curso caso o egresso abandone a carreira antes de 3 anos de efetivo exercício. Além disso, a insatisfação salarial é apontada como possível principal razão para a evasão na carreira. Sendo assim, as alterações realizadas em 2012 e 2014 seriam responsáveis pela redução da evasão observada no período.

Tanto Oliveira *et al.* (2020) quanto Cruz e Wanderley (2020) analisaram a relação entre as características da carreira e a evasão da carreira de EPPGG. Os estudos não buscam compreender como essas mesmas características influenciam o perfil dos candidatos e ingressantes na carreira. Uma vez que o Csap é uma condição necessária para ingresso na carreira, é esperado que essas mudanças também impactem as características das pessoas que tentam e que efetivamente ingressam no curso. O estudo de Amorim *el al.* (2019) buscou discutir essa perspectiva do problema ao mesmo tempo que analisava a evasão da carreira. As autoras concluem que a mudança realizada em 2010 foi responsável por uma mudança no perfil dos ingressantes e, por conseguinte, dos egressos do curso (futuros EPPGGs), tornando-o mais elitizado. Essa conclusão das autoras é feita com base na proporção de egressos do Csap na carreira de EPPGG que cursaram o ensino médio em instituições privadas ou federais de ensino.

Os dados disponíveis quando os três estudos citados foram produzidos não permitiam que fossem analisadas as mudanças no processo de seleção e ingresso que ocorreram após a reestruturação e melhoria da carreira. Entre essas mudanças destacam-se a Lei nº 22.257 de 2016 que estabeleceu a adoção do Enem como etapa única do vestibular para ingresso em 2017 e a Lei nº 22.929 de 2018 que estabeleceu a adoção de cotas sociais e raciais a partir de 2019. O presente estudo busca contribuir com a discussão sobre desigualdades no acesso ao ensino superior e ao serviço público a partir da análise da relação entre o perfil dos candidatos e ingressantes com as mudanças na carreira e no processo seletivo ocorridas no período.

3. DESIGUALDADE DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR E AO SERVIÇO PÚBLICO

O caso em análise encontra-se na interseção de duas problemáticas que ocupam lugar importante na compreensão dos mecanismos de reprodução das desigualdades no Brasil e das políticas públicas para seu enfrentamento. Pela sua natureza, trata-se a um só tempo de: a) um vestibular para um curso superior de qualidade, gratuito e com acesso à bolsa de estudos; e b) a primeira etapa de um concurso público para acesso a uma carreira de prestígio e remuneração de destaque no Executivo estadual. Assim, a discussão sobre o acesso ao Csap envolve mobilizar igualmente o debate sobre perfil e desigualdades no acesso ao ensino superior e sobre a seletividade na composição da burocracia pública, com consequências tanto sobre o mercado de trabalho no setor público, quanto sobre os possíveis vieses de classe, raça e gênero que uma burocracia pouco diversa pode produzir na relação do Estado com os diferentes segmentos sociais.

3.1 Desigualdades no setor público e ações afirmativas nos processos de recrutamento

De fato, várias análises demonstram que a composição e estratificação do setor público no Brasil reproduz, em grande medida, as desigualdades sociais e do mercado de trabalho mais geral, em clara desvantagem para mulheres e negros e, mais ainda, para as mulheres negras (Osório, 2006). De forma geral, pode-se afirmar que o setor público brasileiro, apesar da grande participação de mulheres, apresenta um alto grau de segregação ocupacional, que se reflete em desigualdade salarial: mulheres e negros (e, mais ainda, mulheres negras) encontram-se em ocupações e carreiras de pior remuneração. Além disso, dentro de ocupações semelhantes, estes mesmos segmentos estão sobrerepresentados em níveis de governo ou unidades federadas que pagam pior. Finalmente, quanto mais elevada a posição na burocracia pública (cargos de direção e assessoramento mais altos), menor a participação de mulheres e negros (Silva; Lopez, 2021).

A denúncia das persistentes desigualdades e da falta de diversidade na composição do aparelho de Estado no Brasil não é nova. Tampouco a reivindicação de mecanismos de democratização da burocracia pública: ainda em 1983, o então parlamentar Abdias do Nascimento propôs, em projeto de lei, ações afirmativas para ingresso no serviço público, bem como constou depois, já em 2000, da proposta original do Estatuto da Igualdade Racial, de autoria do senador Paulo Paim. Mas foi apenas em 2014 que se promulgou a lei normatizando a adoção de cotas raciais em concursos públicos para o Executivo federal. Desde o início do século, vários municípios e alguns estados foram paulatinamente instituindo seus próprios modelos de ações afirmativas em processos seletivos. Em 2022, segundo Silva (2023a), quinze estados contavam com alguma modalidade de ação afirmativa, além da disseminação de iniciativas entre os poderes Judiciário e Legislativo, o Ministério Público e vários municípios, alcançando 113 entes federados.

Ao contrário do que ocorreu com as ações afirmativas para o acesso ao ensino superior, porém, os resultados das iniciativas para a democratização do recrutamento para o serviço público foram menos expressivos e mais heterogêneos, mesmo que não deixem de ser significativos. No caso do governo federal, ainda que tenha ocorrido ampliação da participação de negros entre ingressantes das principais carreiras de nível superior, apenas entre os docentes do ensino básico a proporção de ingressantes negros superou os 30% (alcançou 40%) do total. As razões apontadas para o resultado mais limitado das cotas para o ingresso no serviço público federal são variadas e incluem lacunas tanto no desenho quanto na implementação do instrumento. Em relação ao desenho, o percentual de reserva proposto parece insuficiente para alterar a composição das carreiras na intensidade e velocidade necessárias. A pouca especificação de procedimentos e parâmetros para lidar com as especificidades de diferentes carreiras e processos seletivos, com

o cadastro de reserva e as chamadas adicionais de aprovados, entre outras lacunas, abriram espaço para interpretações e apropriações muito heterogêneas da norma legal. Além disso, a falta de coordenação e monitoramento da aplicação da Lei levou a processos de implementação frequentemente restritivos ou mesmo contrários aos objetivos da legislação. Entre os problemas enfrentados estão a segmentação dos concursos em processos seletivos para muito poucas vagas, inviabilizando a aplicação da norma, sua não consideração na formação do cadastro de reserva em caso de convocação de candidatos excedentes e, claro, a escassez de concursos e vagas desde a promulgação da lei de cotas (Silva, 2023b).

Por outro lado, a análise de iniciativas estaduais de reserva de vagas para negros em processos seletivos traz informações importantes. Como nota Silva (2023a), ao analisar 15 normativas estaduais de ações afirmativas no recrutamento de servidores, a maioria delas é posterior à norma federal e nela inspirada, em um processo de difusão e formação de agenda que pode ser considerado, per se, um outro tipo de resultado positivo da lei federal. Além disso, algumas expressam um aprendizado a partir dos problemas apontados anteriormente e procuram corrigi-los.

3.2. Desigualdades no ensino superior e papel das ações afirmativas na democratização

Uma das faces do atraso educacional brasileiro é a ainda baixa proporção de graduados no ensino superior entre a população, mesmo se comparada à de outros países latino-americanos (OCDE, 2021). Sua expansão mais acelerada se deu tardiamente – iniciando-se na década final do século passado e intensificando-se ao longo da primeira década e meia deste século. De início, foi uma expansão estratificada e desigual. Começa pelo setor privado (que predomina na oferta de matrículas) e só neste século é acompanhada pela expansão de instituições, campi, cursos e oferta de vagas no setor público. Ela se inicia e é mais acentuada entre instituições e cursos de custos mais baixos de instalação e manutenção – e de menor prestígio social – e só depois para as formações de maior prestígio e exigência (Senkevics; Carvalho, 2020).

É também, especialmente em seu início, uma expansão fortemente desigual: no aspecto regional, mais concentrada no sudeste e sul; do ponto de vista socioeconômico, concentrada no quintil mais alto de renda e, do racial, concentrada nos brancos. Do ponto de vista de gênero, já no final do século passado há uma inversão e mais mulheres do que homens ingressam no ensino superior. Apesar de mais numerosas, as mulheres estavam sub-representadas nos cursos de maior concorrência e prestígio e sobrerepresentadas em formações com remuneração mais desvantajosa (nota-se que a direção de causalidade aqui ainda não é clara e, em uma sociedade machista e patriarcal, é bem possível que a presença de muitas mulheres em uma profissão

contribua para que a ela seja atribuído menor valor social e econômico) (Carvalhaes; Ribeiro, 2019).

Entretanto, ao menos ao longo da primeira década e meia deste século há um notável processo de democratização de oportunidades educacionais, o qual alterou fortemente o perfil de ingressantes e do corpo discente das instituições e dos cursos de ensino superior, ainda que graves desigualdades persistam e outras tenham surgido. Este processo tem vários determinantes. Em relação ao aspecto da demanda, a significativa ampliação das taxas de conclusão do ensino médio ampliou muito a população jovem elegível para o ensino superior e a tornou mais diversa do ponto de vista socioeconômico, pressionando o acesso e a cobertura do ensino superior. A contribuição mais significativa, porém, veio de iniciativas institucionais e de política pública que democratizaram a competição, a oferta e o acesso, em relação tanto ao ensino privado como ao público. No caso do ensino privado, que não é objeto específico deste artigo, a criação do PROUNI e a reformulação do FIES combinaram os objetivos de expansão da oferta e democratização do acesso, pelos critérios de elegibilidade ou priorização para atendimento pelas iniciativas de públicos historicamente excluídos do ensino superior.

Várias iniciativas de políticas públicas mudaram a cobertura e os mecanismos de acesso ao ensino superior público, contribuindo para ampliar a diversidade do acesso, um processo ainda em curso e com limitações importantes. Primeiro, por meio do Reuni, houve ampliação de instituições federais de ensino, criação de novos cursos (principalmente noturnos), interiorização de universidades e *campi*. Segundo, a consolidação do Enem como instrumento principal de acesso ao ensino superior e do Sistema de Seleção Unificado (SISU), que centralizou e integrou a seleção e acesso às instituições federais de ensino de todo o país. Terceiro, institucionalização e padronização de ações afirmativas para o ingresso nas instituições federais de ensino. Houve também criação e fortalecimento de programas específicos para apoio à permanência dos estudantes. As consequências foram diversas: a ampliação da oferta de vagas, especialmente em cursos noturnos e a desconcentração territorial e regional desta oferta ampliaram o leque de alternativas e reduziram os custos de acesso e frequência ao ensino superior, sendo uma medida, portanto, de expansão e democratização. O par Enem/SISU teve, provavelmente, efeitos ambivalentes: reduziu os custos de candidatura e competição por vagas; há ganhos prováveis de eficiência alocativa, já que se expandem muito tanto o pool de candidatos quanto o de possíveis vagas a que podem ter acesso; no entanto, há também um efeito provável de tornar mais acirrada e nacionalizada a competição, aprofundando tanto seu caráter seletivo e excludente quanto a estratificação de instituições e cursos (Senkevics; Carvalho, 2020).

Foram, porém, as iniciativas de ação afirmativa nas instituições públicas - principalmente as chamadas "cotas" ou reserva de vagas e, em menor medida, a adoção de distintas formas

de bônus - destinadas aos públicos historicamente excluídos do acesso ao ensino superior as que tiveram efeito mais direto e imediato sobre o perfil dos ingressantes no ensino superior público. Quando foi editada a chamada "Lei de Cotas", que padronizou e disciplinou as ações afirmativas nas instituições federais de ensino, já existiam ao menos 70 instituições públicas (federais e estaduais) que adotavam algum tipo próprio de ação afirmativa, de maneira bastante heterogênea em termos de ambição, critérios e instrumentos - e, portanto, de resultados. Em 2012, a "Lei de Cotas" estendeu as ações afirmativas para todas as instituições federais de ensino, por meio da reserva de pelo menos 50% das vagas para candidatos provenientes de escolas públicas; dentre estes, uma proporção mínima de 50% de estudantes oriundos de famílias cuja renda mensal per capita é igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo; e uma proporção de autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) no mínimo igual à soma desses grupos na unidade da federação (UF) onde se encontra o referido estabelecimento de ensino. Apesar desta padronização, os resultados da aplicação da lei variaram bastante entre estados, instituições e cursos; estas variações se combinavam com os efeitos diversos sobre cada um dos segmentos beneficiados pela iniciativa. Entretanto, mesmo com certa heterogeneidade de efeitos, a direção geral foi fortemente democratizante, contribuindo para o acesso dos grupos excluídos ao ensino superior. Particularmente importante foram seus efeitos sobre os cursos mais seletivos e excludentes (que tendiam a ser também os de maior prestígio e remuneração), sobre os quais os impactos foram mais visíveis (Senkevics; Mello, 2019; Senkevics; Mello, 2022).

4. DADOS E METODOLOGIA

4.1. Dados

Utilizou-se dados dos questionários socioeconômicos preenchidos pelos candidatos no momento de inscrição do concurso para provimento do cargo de EPPGG, para as edições de 2010 a 2021. Os questionários socioeconômicos possuem informações sobre todos os candidatos inscritos, mas não contêm nenhuma variável que identifique o candidato que foi aprovado e efetivamente ingressou no curso. Sendo assim, para identificar os ingressantes foi utilizada uma planilha fornecida pela Seção de Registro e Controle Acadêmico (SRCA) da EG/FJP. Em relação aos aspectos éticos da pesquisa, é importante ressaltar que as informações foram utilizadas de forma agregada e anônima, sem que em qualquer momento houvesse possibilidade de violação de privacidade ou se apresentassem riscos de qualquer natureza para os respondentes.

No período de 2010 a 2021, 19 turmas e 779 estudantes ingressaram no Csap. O número supera 760 previstos, 40 vagas por turma, pois são realizadas novas chamadas para ocupar as vagas abertas por evasões que ocorrem no início do primeiro semestre letivo. Utilizou-se a

variável nome para identificar os ingressantes de 2010 a 2017 e a variável CPF a partir de 2018. Foram identificados 755 (96,2%) ingressantes na base de candidatos, 13 das 19 turmas tiveram todos os ingressantes identificados. Apesar dos dados dos questionários socioeconômicos estarem disponíveis desde o edital de 2009 para ingresso em 2010, em diversos anos não foi possível identificar todos os ingressantes na base. Foram identificados 100% dos ingressantes na base de candidatos para os anos de 2010, 2011, 2012, 2014, 2017 e 2020. Para os demais anos não foi possível identificar entre 2,5% e 28,6% dos ingressantes.

Nos 11 anos compreendidos pelo período estudado, houve cinco mudanças relacionadas à carreira de EPPGG ou à forma de seleção para o Csap. O Quadro 1 apresenta tais mudanças e as respectivas turmas que ingressaram em cada ano. No caso de alterações legais, normalmente, as novas regras passam a valer no ano seguinte à aprovação. Considerando as alterações descritas e o percentual de ingressantes identificados, foram selecionados os anos de 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020 para realização do estudo. Nesses anos foram identificados todos os ingressantes na base de candidatos e eles permitem analisar a diferença no perfil dos candidatos e ingressantes antes e depois das principais mudanças observadas no período. Uma das limitações na seleção de anos é a impossibilidade de separar os perfis entre a Lei 21.334/2014 e 22.257/2016, pois não há dados que permitam identificar os ingressantes para os anos de 2015 e 2016.

Quadro 1 – Turmas ingressantes e mudanças na carreira ou forma de seleção por ano de ingresso no Csap (2010 a 2020)

Ano de ingresso	Turmas ingressantes	Mudanças na carreira ou forma de seleção e ingresso
2010	25 e 26 Csap	Lei 18.974/10: Reestrutura a carreira
2011	27 e 28 Csap	
2012	29 e 30 Csap	Lei 20.336/12: Art. 25 a 30 altera a GDPI criando parcela fixa, alterando valores e dá outras providências
2013	31 e 32 Csap	
2014	33 e 34 Csap	Lei 21.334/14: Art. 9º a 11 incorpora parcela fixa da GDPI e altera valores
2015	35 e 36 Csap	
2016	37 e 38 Csap	Lei 22.257/16: Adoção do ENEM como etapa única do vestibular (ingresso em 2017); Redução do número de vagas de 80 para 40 por ano (ingresso em 2017); e Redução do número de cargos da carreira.
2017	39 Csap	
2018	40 Csap	Lei 22.929/18: Adoção das cotas sociais e raciais (ingresso em 2019)
2019	41 Csap	
2020	42 Csap	

Fonte: elaboração própria com dados dos Registros Administrativos CSAP/EG/FJP 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

O Quadro 2 apresenta as 14 variáveis selecionadas para análise dos perfis dos estudantes divididas em três dimensões: características individuais, background escolar, e características socioeconômicas. As variáveis escolhidas foram coletadas utilizando a mesma pergunta em todas as edições selecionadas, com exceção da variável raça/cor que só foi inserida no questionário de 2016, logo, está disponível apenas para as últimas duas edições selecionadas.

Quadro 2 – Variáveis disponíveis nos questionários socioeconômicos de inscrição para o concurso público de EPPGG selecionadas - elaboração do perfil - 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020

Características demográficas Sexo; Idade; Raça/Cor1; Local de residência.
Background escolar Dependência administrativa da escola em que cursou o ensino médio; Domínio de língua estrangeira
Características socioeconômicas Escolaridade da mãe; Escolaridade do pai; Trabalho em atividade remunerada; Renda mensal familiar

Notas: [1] Inserida a partir do ano 2016.

Fonte: elaboração própria com dados dos Questionários Socioeconômicos CSAP 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

4.2. Metodologia

Visando responder à pergunta norteadora deste estudo, a estratégia metodológica é focada em uma análise descritiva e está dividida em duas partes. Na primeira parte, foi feita uma análise de cada variável apresentada no Quadro 2, discutindo em que medida as variações nas proporções são consistentes com as mudanças na carreira e no processo de seleção do curso. Na segunda parte, foram estimados perfis de candidatos e ingressantes com uso do método *Grade of Membership* (GoM), com as respostas dos candidatos de 2020, e calculada a prevalência dos perfis para todos os anos selecionados.

O GoM é um método matemático que permite identificar grupos a partir do compartilhamento de características, com base em diversas variáveis. Uma das vantagens desse método é que ele permite que cada elemento da amostra pertença a múltiplos grupos ao mesmo tempo, mas com graus de pertencimento diferentes (Guedes *et al.*, 2016). Com base nos pressupostos descritos em Guedes *et al.* (2016) é possível formular um modelo de probabilidade para construção do processo de estimação por máxima verossimilhança. O processo de estimação dos graus de pertinência aos perfis extremos foi calculado conforme descrito em Guedes *et al.* (2016) utilizando a linguagem de programação R.

Utilizou-se os dados de candidatos de 2020 para delimitação dos perfis extremos e estimativas dos graus de pertencimentos. Optou-se pelo ano de 2020 por ser o ano mais recente do conjunto de dados. A título de comparação, realizou-se as mesmas estimativas com dados de 2010, primeiro ano da série, e o número ótimo de perfis e a descrição dos perfis extremos não se alteraram. Não se utilizou a base com todas as observações para estimação dos perfis para não violar o pressuposto de que as respostas dos diferentes indivíduos são independentes, uma vez que um candidato não aprovado poderia tentar o concurso/vestibular em outro ano.

Adotou-se o critério de Informação de Akaike para identificar o número ótimo de perfis e o critério de preponderância (Razão Lambda/Frequência Marginal – RLFM) para descrição dos perfis. As categorias em que a RLFM é maior do que 1,2 foram utilizadas para descrever os perfis extremos.

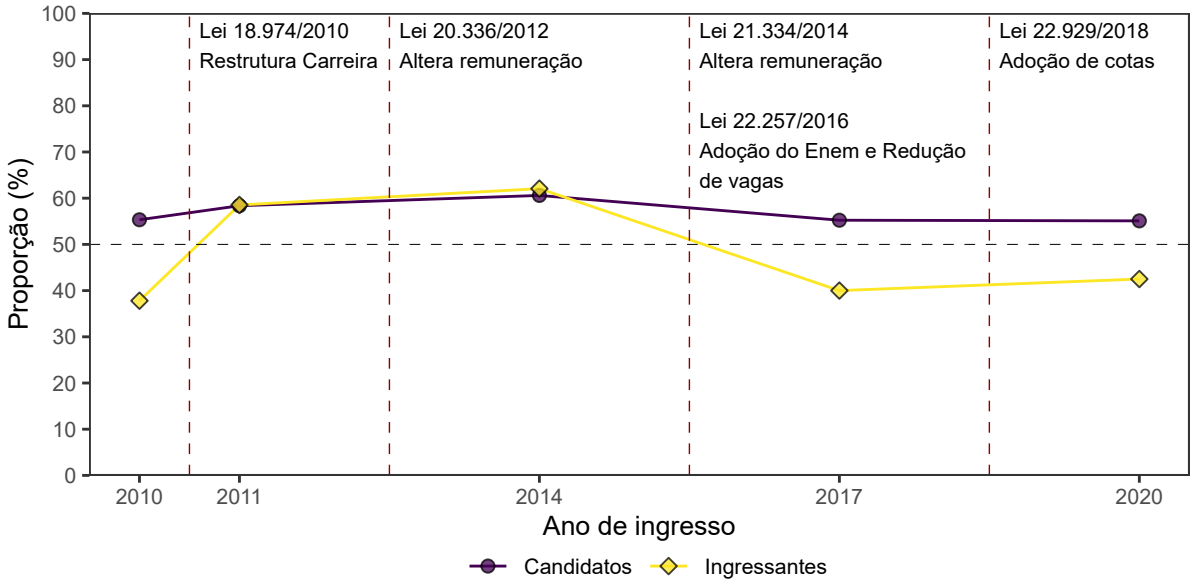
5. RESULTADOS

A análise dos resultados está dividida em três partes. Nas duas primeiras são apresentadas as tendências identificadas nas variáveis, a saber: envelhecimento e interiorização dos candidatos; e persistência da exclusão relacionada ao background educacional com diminuição da desigualdade socioeconômica. Por fim, na terceira parte desta seção, são apresentados os perfis extremos identificados e a variação ao longo do tempo.

5.1. Envelhecimento e interiorização dos candidatos

Uma dimensão da segregação do acesso ao ensino superior e a carreiras públicas com maior prestígio está relacionada à desigualdade de gênero. No caso do Csap, para o período estudado essa não é uma dimensão presente de forma expressiva. Em todos os anos, a proporção de pessoas candidatas do sexo feminino é maior do que as do sexo masculino, próxima de 60%. Essa proporção não varia no período, indicando uma ausência de relação com as mudanças na carreira ou seleção não tiveram influência na atratividade do concurso por gênero. Além disso, apesar do prestígio da carreira e do curso, a proporção de mulheres entre os candidatos é maior do que a dos homens, reforçando a nota sobre dificuldade de estabelecer a direção da causalidade entre proporção de mulheres e valor social e econômico de uma profissão. A interpretação das proporções de ingressantes precisa considerar que o número de observações por ano é baixo (até 2017 eram 80 ingressantes por ano e, em 2020, foram 40).

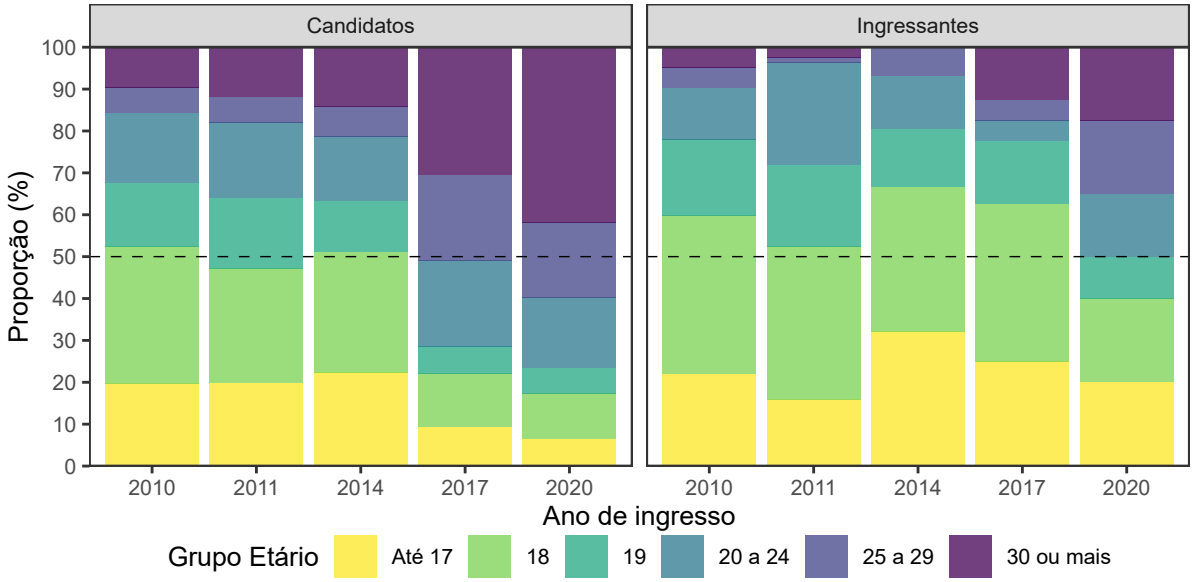
Figura 1 – Proporção de candidatos e ingressantes no Csap do sexo feminino por ano de ingresso no curso - 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020



Fonte: elaboração própria com dados dos Questionários Socioeconômicos Csap 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

As alterações na estrutura da carreira em 2010 e na remuneração em 2012 não parecem ter influência na alteração do perfil etário das pessoas candidatas ou ingressantes. Por outro lado, a adoção do Enem muda expressivamente os candidatos em 2017, primeiro ano em que 50% deles tinha 25 anos ou mais. Esta mudança só é percebida no perfil dos ingressantes em 2020, após adoção de cotas no processo seletivo. Apesar dos ingressantes serem mais novos do que os candidatos em todos os anos, até 2014 os perfis etários são mais próximos: a adoção do Enem leva a um distanciamento entre os perfis etários de candidatos e ingressantes, que se aproximam novamente após a implementação da reserva de vagas. Ainda, o padrão etário após lei de cotas é mais envelhecido do que o observado anteriormente. Outra explicação bastante plausível para o envelhecimento da estrutura etária dos candidatos das edições de 2017 e 2020 está relacionada à crise econômica observada a partir de meados de 2014. Por se tratar de um concurso público com estabilidade e uma boa remuneração, a diminuição de oportunidades de emprego na iniciativa privada e a redução no número de concursos públicos pode ter tornado o Csap uma oportunidade mais atrativa fazendo com que pessoas mais velhas estivessem dispostas a cursar uma graduação para ingressar na carreira.

Figura 2 – Proporção de candidatos e ingressantes no Csap por idade e ano de ingresso no curso - 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020



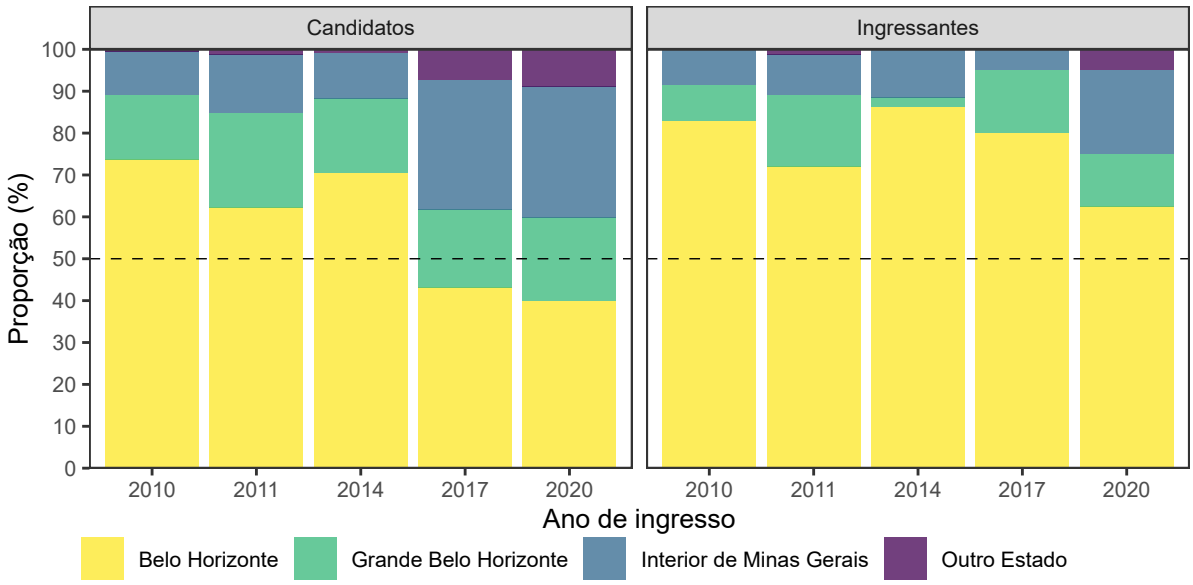
Fonte: elaboração própria com dados dos Questionários Socioeconômicos Csap 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

Para concluir a dimensão de características demográficas, foi analisada a proporção de candidatos e ingressantes por local de residência. Até 2014, entre 85 e 90% dos candidatos eram oriundos de Belo Horizonte ou da Região Metropolitana, expressão dos custos de candidatura em um processo seletivo próprio e que ocorria somente em Belo Horizonte, e da visibilidade limitada do Csap fora de seu nicho tradicional. A adoção do Enem, no entanto, altera o perfil dos candidatos, com redução da porcentagem de pessoas residentes em Belo Horizonte de 71% em 2014 para 43% em 2017. A redução da proporção de residentes em Belo Horizonte foi acompanhada pelo aumento da proporção de pessoas residentes no interior do estado. Mesmo com a adoção do Enem, o percentual de candidatos de outros estados não ultrapassa 10%, apesar de não haver diferença no custo para se candidatar. Essa limitação no interesse de pessoas de outros estados pode estar ligada à mencionada pouca visibilidade do Csap ou ao vínculo entre o curso e o ingresso em uma carreira estadual, já que uma pessoa que se candidata ao curso deve estar disposta a se mudar para Minas Gerais por um período mais longo do que o previsto para a graduação.

O padrão de mudança do local de residência é parecido com o de mudança na idade, ou seja, o perfil dos candidatos se altera significativamente com adoção do Enem, mas apenas com as ações afirmativas, por meio da reserva de vagas, ocorre mudança no perfil dos ingressantes. Entretanto, no caso de local de residência a mudança observada é mais tímida do que a observada

na idade. Mesmo com a adoção de cotas em 2020 os ingressantes continuam sendo compostos em sua maioria por pessoas residentes em Belo Horizonte, ainda que aumente a participação de ingressantes do interior do estado.

Figura 3 – Proporção de candidatos e ingressantes no Csap por local de residência e ano de ingresso no curso - 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020



Fonte: elaboração própria com dados dos Questionários Socioeconômicos Csap 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

5.2. A persistência da exclusão relacionada ao background educacional com diminuição da desigualdade socioeconômica

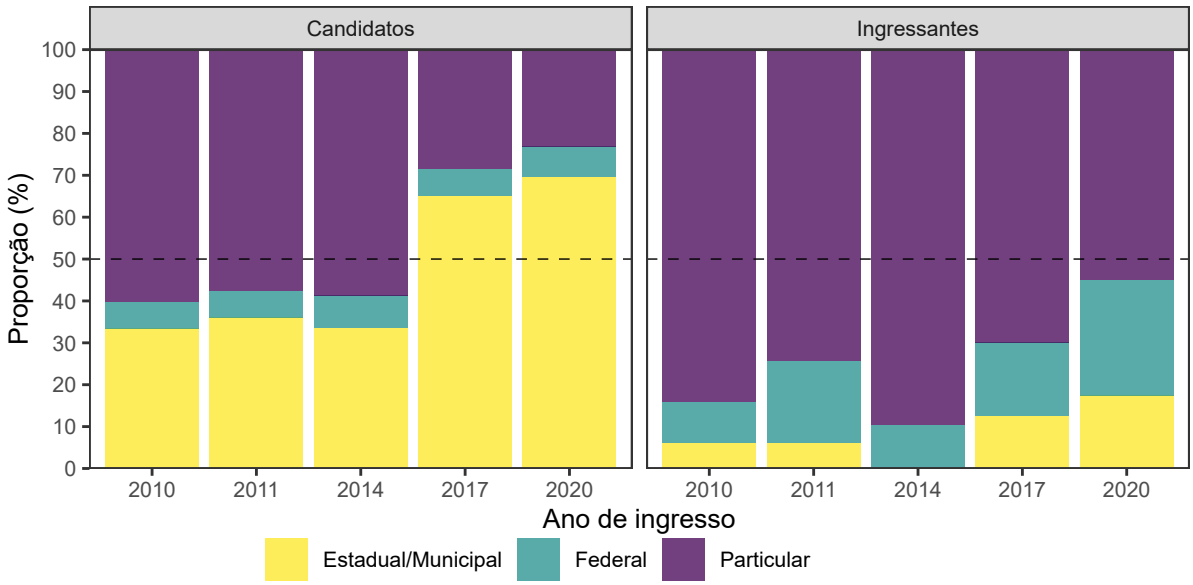
Apesar da expansão educacional observada a partir da década de 90 e mais intensamente na primeira década e meio deste século, o acesso ao ensino superior ainda é marcado por persistentes desigualdades. O *background* educacional do candidato ainda é um forte preditor da probabilidade de ingresso no ensino superior, principalmente em cursos de maior prestígio em universidades públicas.

A análise da dependência administrativa da escola em que o candidato cursou o ensino médio deixa evidente a importância das ações afirmativas para tornar mais inclusivo o perfil de ingressantes. Apesar do aumento dos candidatos provenientes da rede pública com a adoção do Enem em 2017, somente em 2020 com as cotas é observado um crescimento significativo dos ingressantes de rede pública. Entretanto, boa parte do aumento observado entre ingressantes ocorreu no grupo de estudantes oriundos da rede pública federal, que já é seletiva per se.

Essa é a característica utilizada por Amorim et al. (2019) para concluir que as mudanças na carreira de EPPGG tornaram o ingresso curso mais elitizado. Os candidatos e ingressantes em

2010 se inscreveram antes da aprovação da Lei nº 18.974/2010 e, apesar disso, o perfil observado mesmo entre os candidatos já era excessivamente elitizado. Não se observa indícios de que as mudanças recentes da carreira tenham tornado o curso ainda mais elitizado sob este ponto de vista, talvez porque o ponto de partida observado já fosse bastante excludente. Assim como a proporção de candidatos e ingressantes da rede privada, a proporção que declarou dominar pelo menos uma língua estrangeira não se altera após as melhorias na carreira.

Figura 4 – Proporção de candidatos e ingressantes no Csap por dependência administrativa da escola em que cursou o ensino médio e ano de ingresso no curso - 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020

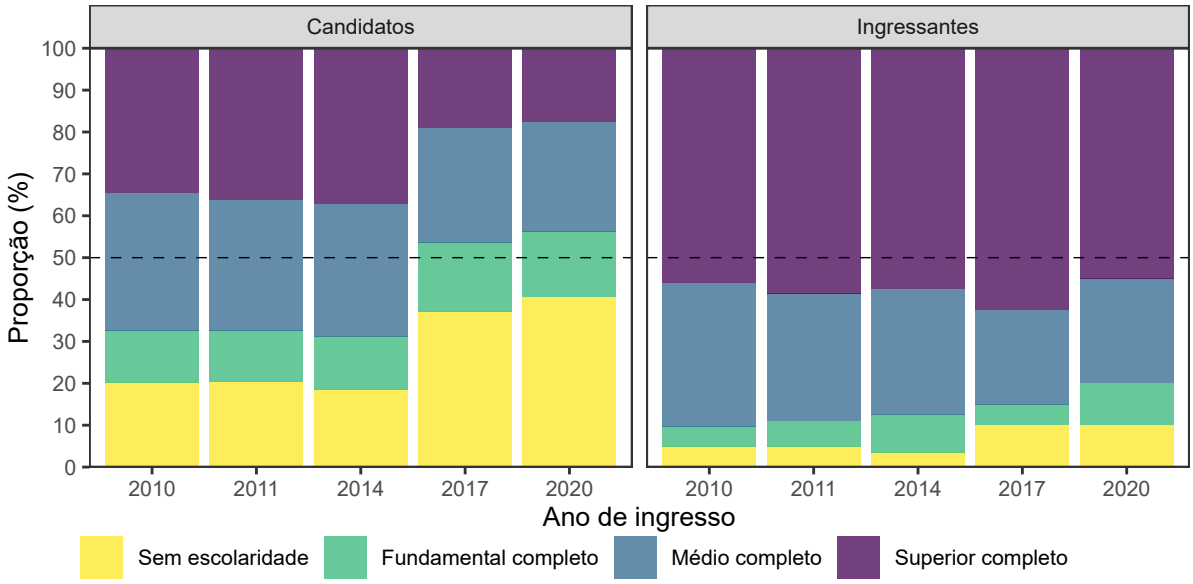


Fonte: elaboração própria com dados dos Questionários Socioeconômicos Csap 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

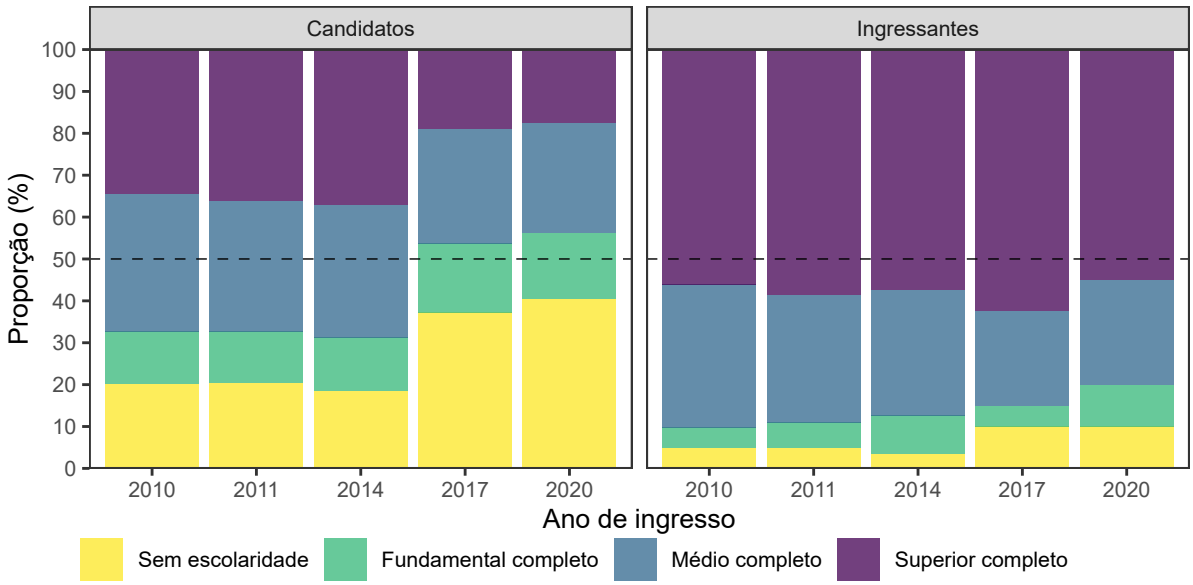
A escolaridade das mães é uma das variáveis que melhor ilustra a persistência das da exclusão relacionada ao *background* educacional mesmo com adoção de cotas. Em geral são em média mais escolarizadas do que os pais e há uma mudança a partir de 2017 para ambos os responsáveis dos candidatos. Existe uma redução na proporção de responsáveis com ensino superior devido a um aumento daqueles com até ensino fundamental completo. Essa mudança aponta para uma democratização do perfil de candidatos que se aproxima da distribuição da população, apesar de continuar mais restrito. Por outro lado, mesmo após adoção de cotas, a proporção de estudantes cujas mães possuem ensino superior completo é maior do que 50%. O mesmo comportamento observado para as mães é visto para os pais com a diferença já mencionada de que em média as mães são mais escolarizadas do que os pais.

Figura 5 – Proporção de candidatos e ingressantes no Csap por escolaridade do responsável e ano de ingresso no curso - 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020

A - Escolaridade da Mãe



B - Escolaridade do Pai

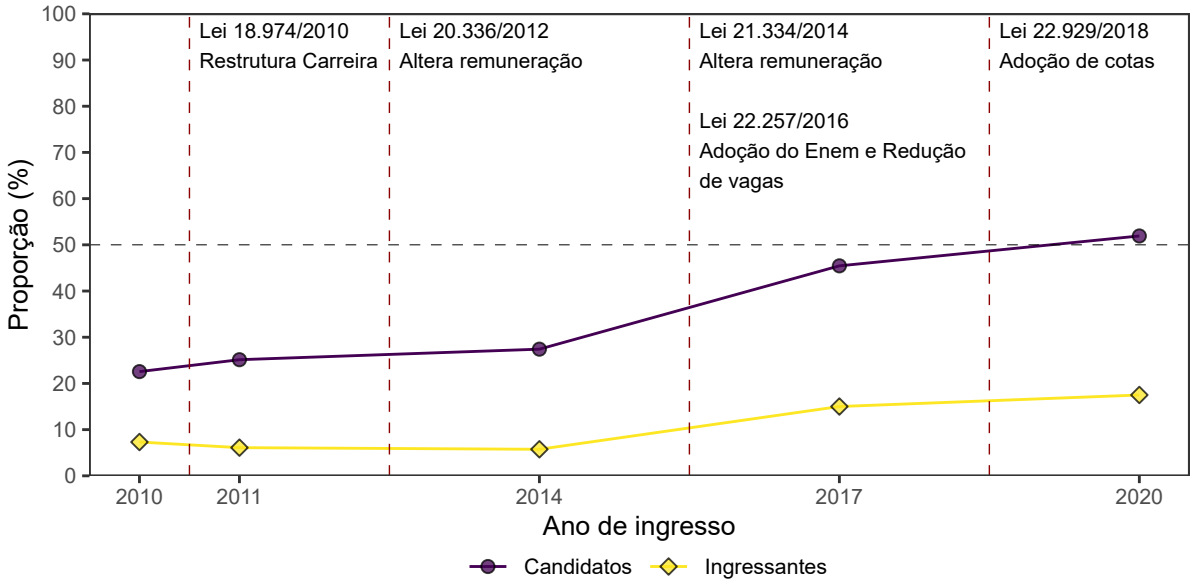


Fonte: elaboração própria com dados dos Questionários Socioeconômicos Csap 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

A realização de atividade remunerada entre candidatos a um curso de graduação está correlacionada negativamente com o nível socioeconômico e com o *background* escolar. Além

disso, um candidato que trabalha em atividade remunerada possui menos tempo para se dedicar aos estudos e preparação para o vestibular. Por esses motivos, era esperado que a proporção de ingressantes que trabalhavam em atividade remunerada fosse menor do que a de candidatos. O aumento na proporção de candidatos que trabalhavam entre 2014 e 2017 pode ser explicado pelos mesmos motivos da mudança no perfil etário dos candidatos. Entretanto, ao contrário da idade, após a adoção de reserva de vagas não é observada mudança na proporção de ingressantes que trabalhavam em atividade remunerada. A reserva de vagas permitiu que pessoas com menor nível socioeconômico ingressassem no curso, mas ainda é necessário que eles tenham tempo para se dedicarem à preparação para o vestibular.

Figura 6 – Proporção de candidatos e ingressantes no Csap que trabalhavam em atividade remunerada por ano de ingresso no curso - 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020

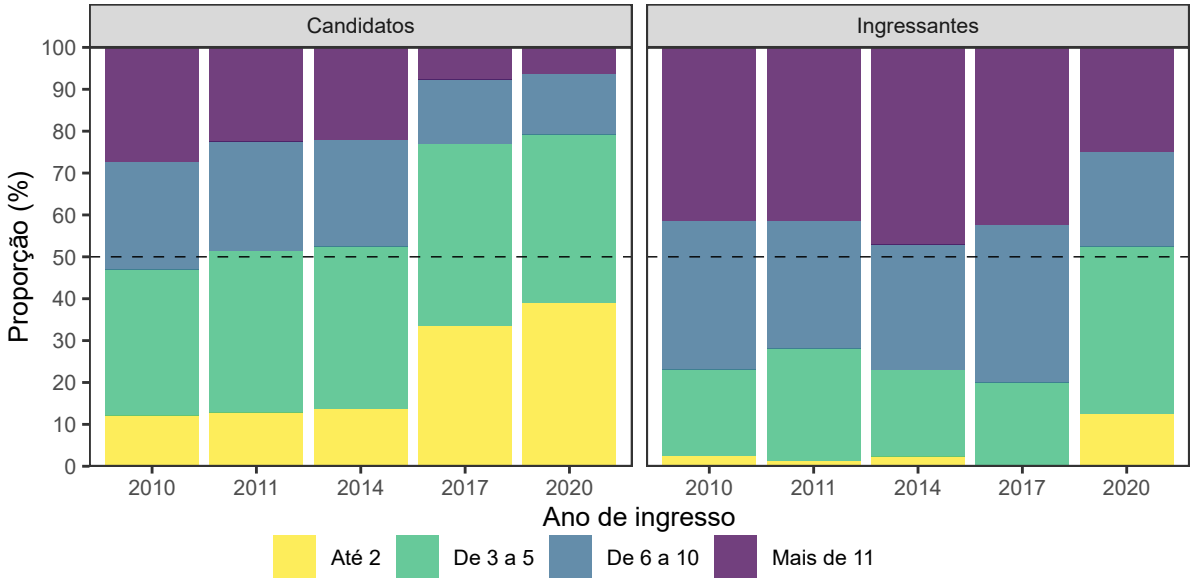


Fonte: elaboração própria com dados dos Questionários Socioeconômicos Csap 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

Durante a análise da dependência administrativa em que os candidatos estudaram no ensino médio, foi afirmado que as melhorias na carreira não tornaram o perfil mais elitizado, pois este já é muito excludente desde o início. Essa afirmação fica ainda mais evidente quando se olha para a renda familiar dos candidatos. Em 2010, antes da reestruturação da carreira, mais da metade dos candidatos tinha renda familiar maior que 6 salários-mínimos e, aproximadamente, 70% possuía renda maior que 11 salários. Essa proporção permanece praticamente constante até 2014. Somente após a adoção do Enem é que é observada uma mudança com aumento expressivo dos candidatos com até 2 salários-mínimos de renda familiar. Em 2020, os candidatos

que possuem renda familiar de até 5 salários-mínimos são maioria. Esse grupo não tinha ultrapassado 30% em nenhum ano até 2020.

Figura 7 – Proporção de candidatos e ingressantes no Csap por faixa de renda familiar em salários-mínimos e ano de ingresso no curso - 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020

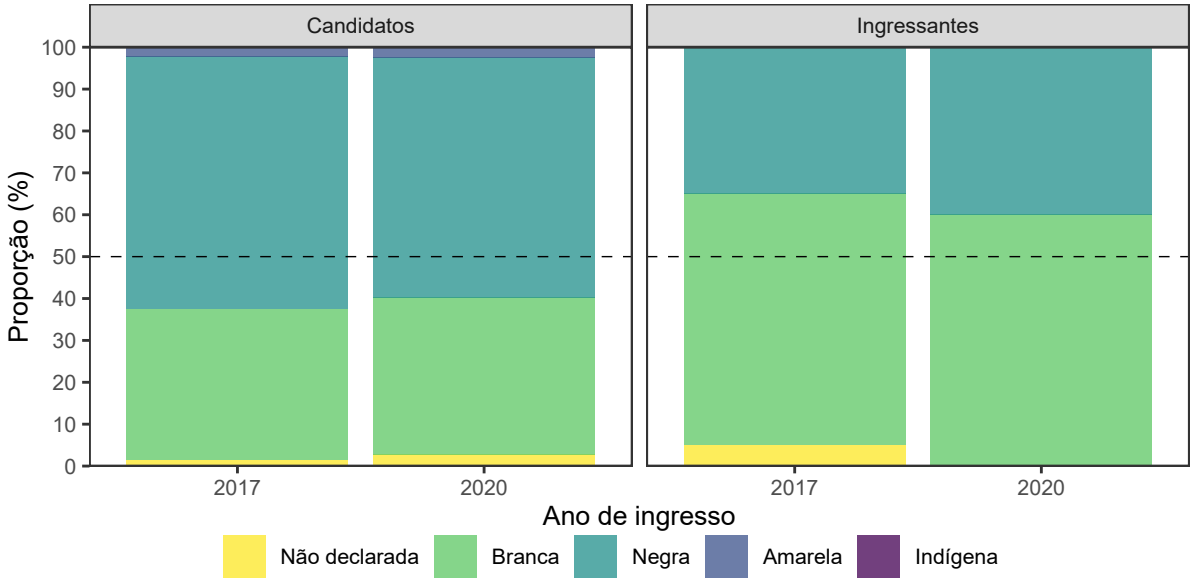


Fonte: elaboração própria com dados dos Questionários Socioeconômicos Csap 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

O ano de inclusão da variável raça/cor no questionário socioeconômico não permite analisar a variação no perfil dos candidatos com adoção do Enem em 2017. Em relação ao período após adoção do Enem observa-se uma diferença nos perfis de candidatos e ingressantes. Enquanto pessoas autodeclaradas negras representam a maioria entre candidatos, os ingressantes são compostos em sua maioria por pessoas autodeclaradas brancas. A adoção de reserva de vagas não parece ter alterado significativamente a proporção de ingressantes pretos e pardos, apesar de 20% das vagas serem reservadas para pessoas autodeclaradas negras. Uma das explicações para a ausência de variação é que o percentual de ingressantes já era superior ao valor da reserva. O desenho da ação afirmativa altera o seu resultado: além da quantidade de vagas, as regras de implementação dessa reserva também podem limitar sua efetividade.

Outra hipótese para pequena mudança após a reserva de vagas está com a comparação da variável entre os anos. A adoção de cotas vinculadas à autodeclaração de cor/raça foi acompanhada da instituição de processo de heteroidentificação. A previsão desse processo pode ter alterado a forma como os candidatos se autodeclaram tornando a comparação entre os dois anos mais complexa.

Figura 8 – Proporção de candidatos e ingressantes no Csap por raça/cor autodeclarada e ano de ingresso no curso - 2017 e 2020



Fonte: elaboração própria com dados dos Questionários Socioeconômicos Csap 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

5.3. Os perfis de candidatos e ingressantes do Csap

O uso de um método para delimitação dos perfis com base na correlação existente nos dados permite identificar se as variações observadas nas variáveis estão ligadas. Foram delimitados dois perfis extremos. De forma resumida, o primeiro perfil é mais velho, residente na grande Belo Horizonte e com menor nível socioeconômico, enquanto o segundo perfil é mais novo, residente na capital com maior nível socioeconômico. Tanto a delimitação dos perfis quanto a análise dos graus de pertinência a esses dois perfis ao longo das edições reforçam as tendências descritas na seção anterior. No período analisado é observada uma interiorização e envelhecimento dos candidatos com aumento da proporção de candidatos e, em menor medida, de ingressantes oriundos de níveis socioeconômicos mais baixos.

Figura 9 – Proporção de candidatos e ingressantes no Csap por grau de pertencimento aos perfis extremos estimados pelo método GoM - 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020

PERFIL EXTREMO K1	PERFIL EXTREMO K2
Pessoas com 30 anos ou mais que residem na Grande Belo Horizonte, cursaram o ensino médio em escolas estaduais ou municipais e não dominam nenhuma língua estrangeira. Trabalham em atividade remunerada, a renda familiar é de até 2 salários-mínimos e os pais possuem no máximo o ensino fundamental completo.	Pessoas com 19 anos ou menos que residem em Belo Horizonte, cursaram o ensino médio em escolas privadas ou federais e dominam pelo menos uma língua estrangeira. Não trabalham em atividade remunerada, a renda familiar é maior que 6 salários-mínimos, a mãe possui ensino superior e o pai pelo menos o médio completo.

Fonte: elaboração própria com dados dos Questionários Socioeconômicos Csap 2010, 2011, 2014, 2017 e 2020.

O gráfico mostra que, tanto entre os candidatos quanto entre os ingressantes, há uma tendência de redução da proporção de candidatos que se aproximam do perfil extremo K2, mais jovens, residentes em Belo Horizonte, com pais mais escolarizados e condições mais favoráveis de educação e renda para acessar o ensino superior. Principalmente entre os candidatos, há uma tendência de aumento da proporção de pessoas próximas ao perfil extremo K1, mais velhos, residentes na Grande Belo Horizonte e com condições de educação e renda menos favoráveis ao

acesso ao ensino superior. O aumento dos ingressantes com esse perfil ocorre apenas em 2017, enquanto para os candidatos já é identificado aumento da proporção desse perfil em 2014.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a trajetória do perfil de candidatos e ingressantes do Csap entre 2010 e 2020. O consenso da literatura sobre as desigualdades na composição do serviço público e no acesso ao ensino superior no Brasil permitiram formular e avaliar um conjunto de hipóteses sobre o caso analisado. Primeiro, combinando curso superior gratuito, com direito à bolsa mensal durante todo o período e alta qualidade, de um lado, e, de outro, acesso a uma carreira de alto prestígio e, comparativamente, alta remuneração no Executivo estadual, seria de se esperar um perfil de recrutamento e ingressantes elitista e excludente. E, de fato, é o que se observa durante a maior parte do período analisado: candidatos e ingressantes eram, em vasta maioria jovens recém-formados, oriundos de estratos sociais mais altos de escolaridade e renda, de escolas privadas ou federais, moradores da capital ou da região metropolitana de Belo Horizonte.

Segundo, ao contrário do que se poderia a princípio esperar, as modificações na carreira, em termos de atratividade (remuneração, progressão etc.) não foram acompanhadas de mudanças significativas no perfil dos candidatos e dos ingressantes. Uma hipótese (que carece de investigação) para este resultado é a de que estas modificações não alcançam o conhecimento mais amplo dos possíveis candidatos, para além de uma imagem mais genérica de uma carreira estável e bem remunerada. Outra possibilidade é a de que, como o perfil de candidatos já era muito elitizado, estas mudanças quanto às expectativas sobre a carreira não chegavam a alterar ainda mais a composição de candidatos e ingressantes.

Terceiro, conforme hipótese aventada na literatura, a mudança para o Enem como instrumento de seleção teve, aparentemente, efeito relevante sobre o perfil de candidatos, mas não dos ingressantes. Ao se reduzirem os custos financeiros, de deslocamento e de preparação para a candidatura, diversificaram-se as características dos candidatos, mas a manutenção dos critérios estritamente competitivos de acesso fez com que se mantivesse a vantagem dos grupos socioeconômicos mais bem posicionados e o caráter excludente da seleção.

Quarto, foi apenas com a combinação Enem – ações afirmativas que se registrou uma mudança significativa na origem social dos ingressantes: comparativamente à situação anterior, se tornaram mais velhos, com menor nível socioeconômico, menos concentrados na região metropolitana e com menor proporção de egressos da rede privada de ensino. Isto mostra, por um lado, a resiliência dos intrincados mecanismos que sustentam as desigualdades no acesso às posições mais elevadas de status sócio-ocupacional, bem como sua transmissão intergeracional.

Por outro lado, mostra a importância e a efetividade das ações afirmativas na democratização desse acesso. Para o caso em tela, este ponto é particularmente importante, pois trata-se também de tornar mais diverso e plural um estrato estratégico da burocracia estatal, o que pode contribuir para tornar o Estado mais sensível ao tema da equidade e menos míope às demandas e necessidades dos setores historicamente excluídos da população, na medida em que um Estado mais plural e inclusivo tende a ser não apenas mais legítimo, mas também mais eficaz.

Mais além, o trabalho representa uma contribuição teórica para a literatura no sentido da democratização do acesso tanto ao ensino superior quanto ao serviço público. Dessa forma, evidencia a importância das ações afirmativas para a democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, indo de encontro à tendência observada nas últimas décadas em outros estudos. Em relação ao serviço público, observou-se que a adoção de ações afirmativas não ocorre de forma homogênea, com aplicações e resultados que variam de caso a caso. Nesse sentido, o estudo oferece uma perspectiva sobre alternativas para um acesso mais igualitário às carreiras, olhando para o caso concreto da carreira de EPPGG.

O artigo contribui ainda para iluminar as complexas relações entre mudanças nas carreiras, regras de seleção e desigualdade às posições de prestígio. Os dados evidenciam que não necessariamente as mudanças institucionais que democratizam o processo seletivo têm o mesmo efeito sobre o acesso à carreira; que tampouco mudanças que reduzam o peso de uma dimensão da desigualdade sobre o acesso, terão a capacidade de alterar outras dimensões com a mesma efetividade; que os mecanismos pelos quais melhoras objetivas nas carreiras públicas se traduzem em ampliação de seu prestígio e em aumento da competição por elas são, ao que tudo indica, indiretos e mediados, entre outros fatores, pela assimetria de informação sobre sua atratividade.

Finalmente, há que se considerar os limites do trabalho. Conforme se afirmou anteriormente, a abordagem descritiva utilizada não permite fazer inferências causais mais fortes, ainda que a consistência global entre as hipóteses levantadas e os resultados encontrados tornem as afirmações feitas bastante plausíveis. Há também que se ter alguma cautela com o perfil de ingressantes, já que seu número reduzido em cada ano o torna bastante vulnerável a flutuações episódicas. Em último lugar fica a lacuna parcial da análise sob o ponto de vista racial, já que a informação só estava disponível para os últimos dois anos analisados. Assim, foi possível inferir que as ações afirmativas tiveram efeito importante sobre o perfil de ingressantes, mas pouco se pode dizer sobre a trajetória anterior do Csap.

REFERÊNCIAS

AMORIM, M. A.; SOUZA, L. G. de; GOMES, A. P. S. Gestores do Governo de Minas Gerais: um retrato, novos desafios para a administração pública. **EnAPG**, v. 2019, 2019.

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. A. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. **Tempo Social**, v.31, n.1, p.195-233, 2019. https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2019.135035

CRUZ, R. M. S. G.; WANDERLEY, C. B. Evasão no setor público: estudo de caso da carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental no estado de Minas Gerais. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 3, p. 434–475, 29 set. 2020. https://doi.org/10.21874/rsp.v71i3.3951

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. **Projeto pedagógico 2021**: Curso de Graduação em Administração Pública. Belo Horizonte, 2022.

OCDE. **Education at a Glance 2021**: OECD Indicators. OECD Publishing, Paris, 2021. Disponível em: < https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2021_b35a14e5-en.html>. Acesso em: 26 set. 2025

OLIVEIRA, K. P.; CKAGNAZAROFF, I. B.; DA SILVEIRA, M. C. A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais e os desafios de retenção: análise comparativa de 2009 e 2019. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 4, p. 987–1022, 24 dez. 2020. https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4012

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT, 2006.

SENKEVICS, A. S. A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 3, n. 4, p. 48–48, 22 abr. 2021. https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4892

SENKEVICS, A. S.; CARVALHO, M. P. Novas e velhas barreiras à escolarização da juventude. **Estudos Avançados** 34 (00), 2020. https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.020

SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. O perfil discente das universidades federais mudou pós-lei de cotas? **Cadernos de Pesquisa**. v.49, n.172, p.184-208, abr./jun. 2019. https://doi.org/10.1590/198053145980

SENKEVICS, A. S.; MELLO, U. M. Balanço dos dez anos da política federal de cotas na educação superior (Lei no 12.711/2012). **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 6, 29 abr. 2022. https://doi.org/10.24109/9786558010531.ceppe.v6.5384

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. **Perfil racial do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, jul. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 49). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10673> . Acesso em: 26 set. 2025.

SILVA, T. D. Ações afirmativas nos estados brasileiros: o caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos. In: PALOTTI, P.; LICIO, E. C.; GOMES, S.; SEGATTO, C. I; DA SILVA, A. L. N. **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea. 2023a. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12003> . Acesso em: 26 set. 2025.

SILVA, T. D. Ingressantes no executivo civil federal: Uma análise no contexto da lei de cotas no serviço público. In: LOPES, F. G.; CARDOSO JR, J. C. **Trajetórias da burocracia na nova república: Heterogeneidades, desigualdades e perspectivas** (1985-2020). Rio de Janeiro: Ipea. 2023b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11743> . Acesso em: 26 set. 2025.

RODRIGUES, M. I. A.; OLIVEIRA, K. P. O curso de Administração Pública e a Carreira de EPPGG. In: AMORIM, M.A.; RODRIGUES, M. I. A.; SOUZA, L. G. (Org.). **Histórias de gestores governamentais: formação e experiência profissional de egressos do Curso de Administração Pública (Csap) da Fundação João Pinheiro (FJP)**. 1. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2019. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3573> . Acesso em: 26 set. 2025.

Bruno Lazzarotti Diniz Costa
https://orcid.org/0000-0001-5972-4175
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador e professor da Fundação João Pinheiro (FJP).
bruno.diniz@fjp.mg.gov.br

Thiago Zordan Malaguth
https://orcid.org/0000-0002-6489-6446
Mestre em demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
thiagomalaguth@gmail.com

Anna Clara Ferreira Mattos
https://orcid.org/0009-0004-5627-3654
Graduanda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP).
mattosanna2@gmail.com

ENEGRECENDO A DOCÊNCIA UNIVERSITÁRIA: RESULTADOS PRELIMINARES DA POLÍTICA DE RESERVA DE VAGAS PARA CANDIDATOS NEGROS NOS CONCURSOS PÚBLICOS PARA CARGOS DO MAGISTÉRIO FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Rosana da Silva Pereira[1]
Rodrigo Ednilson de Jesus[2]

[1]1Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil
[2]Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte – MG, Brasil

A Lei nº 12.990, promulgada em 2014 e que reserva 20% das vagas em concursos públicos para pessoas negras, foi concebida como forma de enfrentar as grandes assimetrias existentes entre grupos populacionais no serviço público brasileiro. Nas universidades brasileiras, de modo geral, e nos concursos destinados a servidores docentes, de modo particular, a existência da referida lei não tem sido suficiente para garantir a efetiva ocupação das vagas previstas. Na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a dificuldade em aplicar, de forma efetiva, as reservas de vagas para pessoas negras se relaciona ao modo sui generis de organização dos processos seletivos para docentes, descentralizados por departamentos acadêmicos e áreas de conhecimento. Diante desse cenário, o objetivo central deste artigo é apresentar e discutir algumas estratégias colocadas em prática para garantir a efetiva aplicação da legislação vigente nos concursos públicos do magistério federal da UFMG, a partir da proposição do **indicador de disparidade racial (IDR)**, no que tange às vagas reservadas para pessoas negras. Após mapear os cenários de disparidades raciais nas unidades acadêmicas da UFMG e definir, com base no IDR/UFMG, as unidades que receberiam vagas reservadas, observamos uma mudança significativa na ocupação dessas vagas. Se, entre 2015 a 2022, nos primeiros anos de vigência da Lei nº12990, tivemos apenas três vagas ocupadas por docentes negros cotistas, no ano de 2023, sob a vigência da nova política centralizada da UFMG, tivemos a aprovação de 15 docentes nesta modalidade de vagas reservadas.

Palavras-chave: concurso público; reserva de vaga; cotas docentes; cotas raciais; pessoas com deficiência.

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.10794 ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017
Submetido: 2 de abril de 2024. Aceito: 17 de dezembro de 2024.

ENEGRECIENDO LA DOCENCIA UNIVERSITARIA: RESULTADOS PRELIMINARES DE LA POLÍTICA DE RESERVA DE VACANTES PARA CANDIDATOS NEGROS EN CONCURSOS PÚBLICOS PARA CARGOS DOCENTES FEDERALES EN LA UNIVERSIDAD FEDERAL DE MINAS GERAIS

La Ley nº 12.990, promulgada en 2014 y que reserva el 20% de las vacantes en concursos públicos para personas negras, fue concebida como una forma de abordar las grandes asimetrías que existen entre grupos de población en el servicio público brasileño. En las universidades brasileñas, en general, y en los concursos dirigidos al personal docente, en particular, la existencia de la citada ley no ha sido suficiente para garantizar la ocupación efectiva de las plazas vacantes ofertadas. En la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), la dificultad para aplicar efectivamente las reservas de vacantes para personas negras está relacionada con la forma sui generis de organizar los procesos de selección de docentes, descentralizados por departamentos académicos y áreas de conocimiento. Ante este escenario, el objetivo central de este artículo es presentar y discutir algunas estrategias puestas en práctica para garantizar la aplicación efectiva de la legislación vigente en los concursos públicos para la enseñanza federal en la UFMG, a partir de la propuesta del Indicador de Disparidad Racial (IDR), en los exámenes públicos con plazas reservadas a los negros. Luego de mapear los escenarios de disparidades raciales en las unidades académicas de la UFMG y definir, con base en el IDR/UFMG, las unidades que recibirían plazas reservadas, observamos un cambio significativo en la ocupación de esas plazas reservadas. Si entre 2015 y 2022, en los primeros años de vigencia de la ley 12990, tuvimos solo tres vacantes cubiertas por profesores de cuota negra, en 2023, bajo la nueva política centralizada de la UFMG, tuvimos la aprobación de 15 profesores en esta modalidad de plazas reservadas.

Palabras clave: concurso público; reserva de vacantes; cuotas docentes; cuotas raciales; personas con discapacidad.

BLACKING UNIVERSITY TEACHING: PRELIMINARY RESULTS OF THE POLICY OF RESERVING VACANCIES FOR BLACK CANDIDATES IN PUBLIC COMPETITIONS FOR FEDERAL TEACHING POSITIONS AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF MINAS GERAIS

Law nº.12.990, enacted in 2014 and which reserves 20% of vacancies in public competitions for black people, was conceived as a way to address the great asymmetries that exist between population groups in the Brazilian public service. In Brazilian universities, in general, and in competitions aimed at teaching staff, in particular, the existence of the aforementioned law have not been sufficient to guarantee the effective occupation of the vacancies provided. At the Federal University of Minas Gerais (UFMG), the difficulty in effectively applying vacancy reservations for black people is related to the sui generis way of organizing selection processes for teachers, decentralized by academic departments and areas of knowledge. Given this scenario, the central objective of this article is to present and discuss some strategies put into practice to guarantee the effective application of current legislation in public examinations for federal teaching at UFMG, based on the proposition of the Racial Disparity Indicator (IDR), in vacancies reserved for black people. After mapping the scenarios of racial disparities in UFMG academic units and defining, based on IDR/UFMG, the units that would receive reserved places, we observed a significant change in the occupancy of these reserved places. If, between 2015 and 2022, in the first years of law 12990 being in force, we had only three vacancies filled by black quota professors, in 2023, under the new centralized policy of UFMG, we had the approval of 15 professors in this modality of reserved places.

Keywords: public competition; vacancy reservation; teaching quotas; racial quotas; people with disabilities.

1. INTRODUÇÃO

A luta por políticas de ações afirmativas dirigidas à população negra na Universidade Federal de Minas Gerais se inicia nos primeiros anos da década de 2000, no mesmo período em que as discussões nacionais sobre a temática estavam efervescentes. No entanto, ao contrário de muitas instituições estaduais e federais de ensino superior do Brasil que, por meio de seus conselhos dirigentes, implementaram políticas específicas para a população negra (caso da Universidade do Estado da Bahia em 2002 e da Universidade de Brasília em 2003), a UFMG resistiu por uma década a incorporar as políticas de reservas de vagas para a população negra. Com discursos contrários às cotas, fortemente baseados na ideia de mérito acadêmico (Santos, Jesus, Colen, 2018), a comunidade acadêmica da UFMG resistiu à adoção das políticas afirmativas por quase uma década, até que, no ano de 2009, o conselho universitário adotou a política de bônus, que consistiu no acréscimo de um valor sobre a nota de grupos de candidatos. De acordo com a política de bônus, os candidatos que cursaram os últimos sete anos da educação básica em escolas públicas recebiam um acréscimo de 10% sobre a nota obtida no vestibular. Se, além de ter estudado em escolas públicas, os estudantes se autodeclarassem negros e indígenas, o bônus poderia chegar a 15% na nota obtida. O Programa Ações Afirmativas na UFMG, à época coordenado pela professora Nilma Lino Gomes, teve papel decisivo na luta pela política de bônus e pela adoção de outras medidas de promoção de equidade racial no interior da instituição.

Com a promulgação da Lei federal nº 12.711, de 2012, que unificou as reservas de vagas para negros e indígenas em todas as instituições federais de ensino superior do Brasil, a comunidade universitária da UFMG aderiu à política de cotas. A implementação dessa política, a partir de 2013, produziu significativos impactos nas dinâmicas internas da UFMG, sobretudo porque sua implementação ocorreu nos primeiros anos de mudança da gestão central da universidade (JESUS, 2022). A nova gestão da UFMG, empossada em 2014, estava visivelmente mais preocupada com temas relativos à equidade de gênero e raça e aos direitos humanos e, também por isso, levou para a gestão central muitos pesquisadores dessas temáticas que estavam vinculados a diferentes unidades acadêmicas.

Foi assim que, menos de uma década depois de resistir firmemente à ideia de implementação de reservas de vagas para estudantes negros em cursos de graduação, o Conselho Universitário da UFMG aprovou, em 2017 e por unanimidade, a reserva de vagas para estudantes negros e vagas suplementares para estudantes indígenas e para estudantes com deficiência na pós-graduação. Importante destacar que a iniciativa da UFMG, de elaborar uma proposta de ações afirmativas na pós-graduação, foi motivada pela publicação da Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016, que dispunha sobre a indução de ações afirmativas na pós-graduação,

além de outras providências. Embora não houvesse, no âmbito da UFMG, um movimento unificado tão consistente quanto no período de luta pelas cotas na graduação, as articulações e pressões encabeçadas por estudantes de mestrado em Antropologia foram fundamentais para a criação da comissão interna à universidade responsável por elaborar a proposta apresentada ao Conselho Universitário da UFMG.

Fenômeno semelhante ocorreu no período em que a UFMG reformulou seu modo de aplicação da Lei nº 12.990, que, no ano de 2014, reservou às pessoas negras 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. Resultado de pressões externas, vindas do Ministério Público Federal, e de pressões internas, vindas dos inúmeros coletivos de estudantes negros e indígenas da UFMG, a gestão central da universidade criou um grupo de trabalho responsável por elaborar uma proposta capaz de garantir a efetividade da lei, que, até aquele momento, não havia produzido efeitos concretos na transformação do corpo docente da universidade. Tendo participado ativamente desses três momentos históricos da universidade, foi possível perceber o potencial transformador da adoção dessa política centralizada, tanto no que se refere à melhor representação da população negra na docência no ensino superior, quanto ao acréscimo e variedade de conhecimentos produzidos no espaço acadêmico.

O objetivo central deste artigo, portanto, é o de apresentar e discutir algumas estratégias colocadas em prática para garantir a efetiva aplicação da legislação vigente nos concursos públicos do magistério federal da UFMG, a partir da proposição do indicador de disparidade racial (IDR). Além de apresentarmos a metodologia de construção do indicador de disparidade racial, vamos apresentar as estratégias de implementação da reserva de vagas por unidades acadêmicas, bem como as primeiras repercussões da política no ingresso de docentes negros e negras no ano de 2023 e alguns dos desafios observados na garantia da plena igualdade de oportunidades no âmbitos dos concursos públicos para o magistério superior no Brasil.

2. DECISÃO POLÍTICA DA UFMG DE GARANTIR A EFETIVIDADE DAS COTAS DOCENTES

"Os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas" (STF, 2014). O alerta contido no parecer da Ação Direta de Constitucionalidade 41, elaborado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Roberto Barroso, mereceu destaque no início deste artigo por ter se transformado em um dos principais entraves para a realização integral

da equiparação pretendida pela política de ação afirmativa. Publicado no mês de junho de 2017, o parecer da ADC nº 41 considerou constitucional a Lei nº 12.990 de 2014, que reserva vagas para negros em concursos públicos, e destacou sua aderência ao espírito constitucional de 1998 por três fundamentos: a) a necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos; b) a não violação dos princípios do concurso público e da eficiência, já que a reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação em concurso público; e c) a medida observa o princípio da proporcionalidade.

Além de julgar constitucionais os mecanismos complementares à autodeclaração, utilizados para combater possíveis fraudes e garantir efetividade da política em questão, o parecer da ADC 41 apresentou recomendações à administração pública para implementar uma série de parâmetros a serem observados, incluindo aquele já destacado no início deste texto:

(i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos;

(ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura);

(iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e

(iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas (ADC nº 41, 2017).

A pesquisa conduzida pela socióloga Layla Jorge Teixeira Cesar, intitulada *Judicializações decorrentes da aplicação da Lei de Cotas (Lei nº 12.990, de 2014) nos concursos públicos e processos seletivos*, evidencia que os parâmetros recomendados pela ADC nº 41, na prática, têm se configurado como grandes desafios para a plena realização dos propósitos da Lei nº 12.990. O levantamento realizado pela equipe da pesquisadora reuniu dados sobre o desempenho da política de cotas e analisou concursos públicos com edital publicado entre janeiro de 2014 e dezembro de 2019. O resultado encontrado foi um número de ingressantes cotistas muito abaixo dos 20% estabelecidos pela lei: 15,4%. Ao olhar para concursos públicos para cargos de professor do magistério superior, a situação é mais preocupante, na medida em que as vagas ocupadas correspondem a apenas 0,53%, percentual muito inferior aos 20% definidos por lei.

No artigo denominado *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*, de autoria de Evandro Piza Duarte e Gianmarco Loures Ferreira (2017), apresenta-se a discussão sobre a chamada sub-representação das cotas, levando em consideração a análise da composição racial nos cargos públicos federais. No referido artigo, os autores

identificam três aspectos que limitam a promoção da Lei nº 12.990/2014, referentes a quanto, onde e a quem se destinam as cotas na docência superior. Segundo eles, a primeira limitação diz respeito ao percentual de vagas reservadas, restrito a 20% (vinte por cento). Para fundamentar a discussão, os autores chamam atenção que o percentual da reserva de vagas está associado a outros três aspectos: "[...] (i) a própria concepção equivocada de 'raça'; (ii) aquilo que se tem chamado de 'politicamente possível'; e (iii) o emprego de um percentual que não corresponde à representação negra na sociedade [...]" (Duarte; Ferreira, 2017, p. 211).

Em suma, a argumentação dos autores em torno do **quanto** diz respeito aos critérios de escolha do percentual da reserva de vagas (da proporcionalidade). Afinal, por que o percentual reservado é proporcionalmente menor que a quantidade de pessoas negras no país? Tais indagações se articulam com a do aspecto **onde**, na qual Duarte e Ferreira (2017) levantam questões sobre a inadequação da manutenção do mesmo percentual em distintas carreiras, já que os concursos e processos seletivos se diferenciam dependendo do tipo de carreira e cargo, o que explica, ao menos em parte, o fato de, em determinadas carreiras do Executivo Federal, haver *sobrerrepresentação racial* e em outras haver sub-representação. E, por fim, o aspecto **quem** se relaciona com a crítica à exclusão das cotas nos cargos comissionados, de direção e demais ocupações decisórias.

Luiz Mello e Ubiratan Pereira de Resende (2019), no artigo *Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei nº 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os*, publicado na *revista Sociedade e Estado*, da Universidade de Brasília, apresentam uma interessante discussão acerca dos desafios da efetiva aplicação do percentual legal de reserva de vagas nos concursos na carreira do magistério superior. Tendo avaliado os 3 mil editais publicados entre 9 de junho de 2014 e 31 de dezembro de 2018 nas 63 universidades federais, os autores concluem que, das 15.055 vagas nas Universidades Federais, aproximadamente 4,93% foram reservadas para candidatos negras/os e apenas 2,57% para pessoas com deficiência.

A despeito do progressivo aumento da presença de estudantes negros, indígenas e com deficiência nos cursos de graduação e de pós-graduação nos últimos 20 anos, a participação desses grupos, no conjunto do corpo docente de boa parte das universidades brasileiras, segue muito abaixo da proporção verificada na população brasileira. Esta é, aliás, uma das mais contundentes e reiteradas críticas à organização interna das universidades brasileiras. José Jorge de Carvalho, pesquisador vinculado à Universidade de Brasília, em artigo intitulado *O confinamento racial do mundo acadêmico brasileiro*, publicado no ano 2006, argumenta que:

> [...] a UnB, inaugurada em 1961 com pouco mais de duzentos professores e que, ao longo de 4 décadas, ampliou esse número para 1500, conta com apenas 15 professores

> negros. Ou seja, após 45 anos de expansão constante do seu quadro docente, a universidade concebida como modelo de inovação e de integração do país consigo mesmo e com o continente latino-americano não absorveu mais que 1% de acadêmicos negros (Carvalho, 2006, p. 101).

Na UFMG, ao passo que a proporção de estudantes negros (pretos ou pardos) matriculados em cursos de graduação alcançou 43% em 2022 e a proporção de estudantes negros (pretos ou pardos) matriculados em cursos de pós-graduação alcançou 43% em 2022, o percentual de professores do magistério superior não passou de 18% em 2022. Nesse cenário, um dos grandes desafios que se coloca para a UFMG e demais instituições federais de ensino (IFE), hoje, é a ampliação da participação e da aprovação nos concursos públicos e processos seletivos para a carreira do Magistério Federal (Magistério Superior e Ensino Básico, Técnico e Tecnológico), de forma que o percentual de vagas previsto na legislação – 5% até 20% para PCD (Decreto nº 9.508/2018, de 24 de setembro de 2018 e art. 5º, § 2º da Lei nº 8112/90, de 11 de dezembro de 1990), e 20% para pessoas negras (Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014) – seja efetivamente preenchido.

Na UFMG, o provimento dos cargos docentes se inicia com o processo de distribuição dos cargos vagos entre os departamentos/estruturas equivalentes. Tal processo constitui-se, especialmente no caso dos cargos do magistério superior, em importante política institucional. Após a aprovação pelo CEPE-UFMG (Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão) da proposta de alocação das vagas (oriundas de vacâncias ocorridas em determinado período), o departamento/estrutura equivalente está autorizado, dentro do prazo máximo de 3 meses, a iniciar o processo de provimento da vaga, seja pela abertura de edital, ou, caso haja concurso vigente com candidatos excedentes, solicitar o aproveitamento desses candidatos. O departamento/estrutura equivalente pode, ainda, abrir processo de redistribuição de docente de outra IFE, disponibilizando a vaga recebida (código de vaga desocupado) como permuta, segundo legislação pertinente e normativos internos da UFMG sobre o assunto. Caso seja necessária a abertura de concurso público, cabe ao próprio departamento/estrutura equivalente definir a área específica de provimento da vaga (área de conhecimento do departamento, ou subárea dentro desta), o perfil do candidato desejado, os tipos de provas, os períodos de inscrição e de realização das provas, entre outros detalhes, respeitada a Resolução Complementar nº 02/2013, do Conselho Universitário, a qual dispõe sobre concursos públicos para cargos do Magistério Superior na UFMG, e a Resolução Complementar nº 04/2010, que dispõe sobre concursos públicos para os cargos EBTT e, ainda, a Resolução nº 12/2014, relativa a editais de concursos para professores Titulares-Livres.

De acordo com Jesus *et al.* (2023, p. 9), "a UFMG procura realizar o processo da alocação das vagas pelo menos uma vez ao ano ou quantas vezes forem viáveis para que o provimento

dos cargos vagos se dê no menor tempo possível entre a vacância do cargo e a posse do novo servidor". De acordo com os autores, os editais são publicados logo que os departamentos/estruturas equivalentes solicitam, respeitado o prazo máximo de 3 meses mencionado acima. Ainda segundo eles, nos últimos 8 anos, com exceção do momento atípico vivido em 2020 e 2021 devido à pandemia de covid-19, esse procedimento tem sido realizado de duas a três vezes por ano. Por esse motivo, a publicação de editais de abertura de concurso público ocorre de maneira bem distribuída ao longo de todo o ano.

A Pró-Reitoria de Recursos Humanos (PRORH), por meio da Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD) e do Departamento de Recursos Humanos (DRH), é o órgão central responsável pela publicação dos editais de concursos públicos de provas e julgamento de títulos para os cargos docentes na UFMG, porém, a responsabilidade pela definição dos termos específicos dos editais e pela realização dos concursos é da Unidade Acadêmica e do Departamento onde a(s) vaga(s) será(ão) provida(s). Os concursos são organizados por área de conhecimento, sendo publicados editais de abertura para cada área. A duração da aplicação das provas dos concursos na UFMG, que depende do número de inscritos, costuma ser de uma semana, no mínimo. A homologação do resultado do concurso é feita pelo órgão colegiado da instância departamental (Câmara Departamental) ou equivalente, e, então, enviada para publicação no *Diário Oficial da União* pela PRORH, encerrando-se assim a etapa do concurso público no processo de provimento de vagas docentes na UFMG.

Jesus *et al*. (2023) argumentam ainda que os concursos públicos para os cargos docentes da UFMG ocorrem dessa forma fluida e descentralizada há décadas. Faz parte da própria história da Instituição, que nasce da federalização e agrupamento de Escolas e Faculdades independentes. Embora a opção por essa forma de organização não guarde qualquer relação com a intenção de se evitar a reserva de vagas para candidatos negros e PCD, não houve alteração nesse modelo após a promulgação da Lei nº 12.990/2014 e do Decreto nº 9.508/2018.

A estrutura atual da UFMG conta com 20 Unidades Acadêmicas e 96 Departamentos, por onde se distribuem os 3.197 cargos de professores do Magistério Superior, além da Escola de Ensino Básico e Profissional (EBAP) com seus 3 Centros (Colégio Técnico, Centro Pedagógico e Teatro Universitário) e suas subdivisões em núcleos, onde estão lotados os 124 cargos de professores do Cargo de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (EBTT). Perante a grandeza e a complexidade dessa Universidade, a gestão cotidiana das atividades docentes no âmbito dos departamentos/estruturas equivalentes (por áreas de conhecimento) é estratégia necessária, adequada e amparada pela autonomia administrativa constitucional de que gozam as universidades federais.

A organização dos concursos públicos em editais distintos por áreas do conhecimento, portanto, é condizente com essa estrutura, mesmo que aperfeiçoamentos e ajustes nesse modelo sejam necessários do ponto de vista organizacional, com maior suporte e coordenação por parte da PRORH. Essa forma descentralizada dos concursos públicos garante que haja um engajamento dos professores da área do conhecimento no processo, favorece a montagem das comissões examinadoras com reconhecidos especialistas da área, permite flexibilidade e agilidade para o provimento das vagas, movimenta a comunidade acadêmica e traz mais independência para o julgamento de eventuais recursos e ações judiciais. Por outro lado, do ponto de vista da Lei nº 12.990/2014, a tradicional prática de publicação de editais independentes por área do conhecimento limitou consideravelmente a implementação, na UFMG, da política pública nacional de inclusão de pessoas negras por meio de reserva de vagas em concursos públicos.

De 2019 a junho de 2022, foram publicados 161 editais para cargos do magistério superior na UFMG para provimento de 195 vagas, sendo apenas 9 vagas reservadas a candidatos negros. Tal valor representa 5% do total de vagas oferecidas nos concursos, percentual bastante inferior ao preconizado na legislação, e similar aos percentuais indicados na literatura. Assim como acontece na maior parte das universidades brasileiras, na UFMG os certames que apresentam vagas reservadas para candidatos negros ocorriam apenas em situações raras, em que um departamento/estrutura equivalente solicita a publicação de edital com três vagas ou mais na mesma área do conhecimento.

De 2015, ano de início da vigência da Lei nº 12.990 de 2014, até o início de 2022, apenas 23 vagas reservadas a candidatos negros foram colocadas em concurso na UFMG, como podemos observar na Tabela 1:

Tabela 1: Vagas reservadas a candidatos negros de 2015 a 2022

Ano	Departamento	Edital	Vagas no concurso	Vagas reservadas a negros(as)	Candidato nomeado em vaga reservada
2015	Faculdade de Letras	23/15	3	1	1
	Morfologia	401/15	3	1	1
	Matemática	33/15	4	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
	Clínica Médica	347/15	7	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
	Ginecologia e Obstetrícia	266/15	3	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
	Pediatria	93/15	4	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.

Ano	Departamento	Edital	Vagas no concurso	Vagas reservadas a negros(as)	Candidato nomeado em vaga reservada
2016	Ciência da Computação	84/16	3	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
	Clínica Médica	465/16	4	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
	Ginecologia e Obstetrícia	402/16	3	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
	Medicina Preventiva e Social	408/16	3	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
2017	Clínica Médica	588/17	6	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
	Ginecologia e Obstetrícia	557/17	3	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
2018	Língua Inglesa	317/18	3	1	1
	Matemática	567/18	4	1	Não houve candidatos aprovados na vaga reservada
2019	Clínica Médica	461/19	4	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
	Ginecologia e Obstetrícia e Atenção Primária	462/19	4	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
	Cirurgia	464/19	3	1	Não houve candidatos inscritos para a vaga reservada.
	Psicologia Social: Grupos, Com. e Políticas Públicas	664/19	1	1	1
2020	Clínica Médica	73/20	3	1	Não houve candidatos aprovados na vaga reservada.
2021	Cirurgia e Anestesiologia	1464/21	3	1	Não houve candidatos aprovados na vaga reservada.
2022	Educação Especial e Inclusiva	136/22	3	1	1
	Ciência da Computação	680/22	3	1	Não houve candidatos aprovados na vaga reservada.
	Cirurgia e Anestesiologia	2055/22	7	1	Não houve candidatos aprovados na vaga reservada.
TOTAL			**64**	**23**	5

Fonte: elaboração própria.

Sob a vigência da tradicional prática de publicação de editais independentes por área do conhecimento, podemos observar que apenas 22 editais foram abertos com mais de 2 vagas dirigidas a um mesmo departamento e, em um caso excepcional, um edital foi aberto com apenas uma vaga em concurso e destinada a candidatos negros. Dos 23 editais abertos no período analisado, disponibilizando 23 vagas reservadas a candidatos negros, apenas 5 candidatos foram aprovados e nomeados. Em 13 editais não houve candidatos inscritos e em 5 editais, apesar de candidatos negros inscritos nas vagas reservadas, nenhum foi aprovado. Esse cenário indica que, mesmo se considerarmos apenas as 64 vagas colocadas em concurso com mais de 2 vagas, indicando o fracionamento das vagas gerais colocadas em disputa, os candidatos negros ocuparam apenas 7,8% das vagas reservadas no período, percentual muito inferior ao parâmetro legal.

3. CONSTRUINDO ESTRATÉGIAS PARA A EFETIVAÇÃO DA LEI Nº 12.990 NA UFMG

Reconhecendo a necessidade premente de elaborar mecanismos institucionais que possibilitassem aprimorar a implementação da política de inclusão de pessoas negras e com deficiência no quadro de pessoal docente da Instituição, a Reitoria da UFMG criou um grupo de trabalho, no ano de 2022, responsável por elaborar uma proposta que, considerando seu contexto institucional, fosse capaz de manter os benefícios de flexibilidade e fluidez dos editais independentes por área, além da descentralização na realização dos certames, ao mesmo tempo em que possibilitasse a efetivação de mecanismos de promoção da igualdade racial e de inclusão. A equipe de trabalho responsável pela elaboração dessa proposta foi composta por professores da referida instituição, integrantes da CPPD, do Núcleo de Acessibilidade e Inclusão (NAI) e da Comissão Permanente de Ações Afirmativas e Inclusão (CPAAI)[1].

Após a realização de coleta de dados institucionais da UFMG e de outras universidades federais, relativos às estratégias de realização de concursos docentes, contemplando aspectos específicos quanto à reserva de vagas; à realização de levantamento bibliográfico afeito ao tema e à busca em sistemas governamentais sobre o perfil docente na UFMG quanto à cor/raça e deficiência, a comissão elaborou uma política para ampliar a reserva de vagas a candidatos negros e PCD nos concursos docentes da UFMG. Entretanto, no âmbito deste artigo vamos tratar apenas das vagas reservadas a candidatos negros, cujo avanço já pode ser identificado, mesmo depois de um ano de implementação da política.

[1] Os membros da referida comissão foram Ana Lydia Reis de Castro e Silva, Juliana Torres de Miranda, Luciana de Gouvêa Viana, Regina Céli Fonseca Ribeiro e Rodrigo Ednilson de Jesus.

O relatório final produzido pelo grupo de trabalho pode ser acessado no *site* da UFMG[2], e pode ser sumarizado em três momentos principais: a aplicação do percentual legal para reserva de vagas deve incidir sobre o quantitativo total das vagas alocadas pelo CEPE em cada aprovação – excluídas as vagas a serem providas por meio de aproveitamento de candidatos em certames vigentes ou que serão utilizadas como permutas para redistribuição de docente de outra IFE para a UFMG. Para tanto, após a aprovação das vagas pelo CEPE e antes da publicação de editais de abertura de concursos públicos, os departamentos/estruturas equivalentes deverão se manifestar quanto à forma de provimento da vaga e quanto à área de conhecimento das vagas que serão disponibilizadas em concurso.

1. As vagas reservadas deverão ser distribuídas dentre os departamentos/estruturas equivalentes que receberam vagas, a partir de três critérios:

a) Primeiramente, aplicam-se os percentuais legais – 20% para candidatos negros – aos departamentos/estruturas equivalentes que receberem mais de três vagas ou de cinco vagas, respectivamente, desde que essas vagas sejam disponibilizadas em concurso para a mesma área de conhecimento.

b) Não sendo distribuídas todas as vagas pelo critério acima, as demais vagas serão alocadas para os departamentos/estruturas equivalentes com a menor proporção de negros/as, a ser medido pelos indicadores, notadamente o **índice de disparidade racial (IDR)**, que será apresentado adiante.

c) Não sendo distribuídas todas as vagas pelos critérios acima, as vagas restantes serão definidas por meio de sorteio realizado em sessão pública. O sorteio também deverá ser realizado para a distribuição das cotas aos departamentos/estruturas equivalentes que possuam vagas a serem providas em áreas do conhecimento distintas e que tenham recebido uma cota por meio de um dos critérios acima.

2. Deverá ser publicado um **Edital Preliminar de Condições Gerais** abarcando todas as vagas que serão providas por concurso, entre as vagas alocadas pelo CEPE em determinada oportunidade, constando os critérios e procedimentos para a definição das áreas de conhecimento que deverão ser providas preferencialmente por candidatos negros ou por pessoas com deficiência. A apuração dos dados e a aplicação do procedimento deverá ocorrer em sessão pública e seu resultado deverá ser homologado e publicado na forma de edital. A partir desse edital, poderão ser publicados os editais de abertura para cada área de conhecimento, vinculados ao Edital Preliminar de Condições Gerais e seu resultado.

[2] Disponível em https://ufmg.br/storage/3/5/7/9/35797e5237ac0ae560c72aefbe80e-4bc_16708430756751_1376936075.pdf Acesso em: 20 jan. 2024.

3.1. Apresentando o índice de disparidade racial (IDR)

O uso de indicadores para dimensionar desigualdades sociais tem se disseminado de forma mais intensa nas últimas décadas em estudos da área das Ciências Humanas. É exatamente no campo das Ciências Humanas, e mais especificamente na proposta elaborada por Amélia Artes, no artigo intitulado *Dimensionando as desigualdades por sexo e cor/raça na Pós-graduação brasileira* (Artes, 2018), que nos inspiramos para elaborar o Índice de Disparidade Racial (IDR/UFMG), aplicando-o ao corpo docente.

Inicialmente, foi preciso identificar o percentual de docentes de diferentes pertencimentos raciais na UFMG e, para tanto, consideraram-se dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) de 22/04/2022, relativos ao número de docentes efetivos na UFMG e suas autodeclarações raciais. A Tabela 2 apresenta essa distribuição.

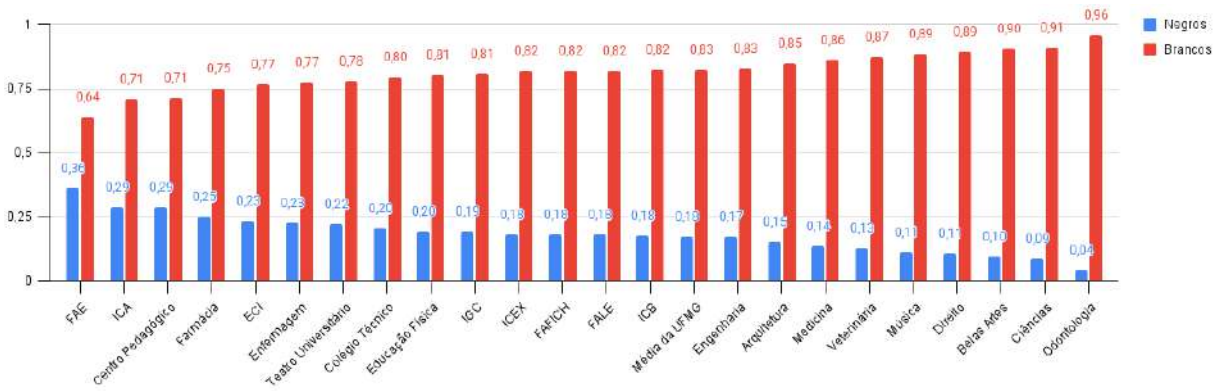
Tabela 2 – Percentual de docentes da UFMG por cor/raça

Cor/raça	Frequência	Percentual	Percentual Cumulativo
Parda	418	13,1	13,1
Preta	79	2,5	15,6
Branca	2348	73,3	88,9
Amarela	36	1,1	90,0
Indígena	6	0,2	90,2
Não declarado	316	9,8	100
Total	**3203**	**100**	

Fonte: Siape de 22/04/2022.

Para calcular o IDR/UFMG, considerou-se apenas o percentual de docentes negros, obtido a partir da junção das categorias de cor preta e de cor parda, e de docentes brancos da UFMG. Os percentuais de não declarados ou declarados em outros grupos de cor/raça não foram considerados. A Figura 1 mostra o percentual de docentes negros e brancos na UFMG, o que nos permite observar uma grande disparidade média, menos acentuada na Faculdade de Educação (64% de docentes brancos e 36% de docentes negros), e mais acentuada na Faculdade de Odontologia (96% de docentes brancos e 4% de docentes negros). Importante destacar que, na UFMG, a proporção de professores brancos é igual a 83% e de professores negros igual a 17%.

Figura 1 – Percentual de docentes negros e brancos da UFMG por cor/raça



Fonte: elaboração própria com base em dados do Siape de 22/04/2022.

Como é possível observar na Figura 1, os percentuais de distribuição de docentes negros e brancos foram organizados de modo crescente, posicionando à esquerda as unidades com menores distâncias percentuais entre os grupos negros e brancos (FAE – Faculdade de Educação, ICA – Instituto de Ciências Agrárias, Centro Pedagógico e Farmácia) e à direita as unidades com maiores distâncias percentuais entre os grupos negros e brancos (Direito, Belas Artes, Ciências Econômicas e Odontologia).

Calculados os percentuais para cada uma das unidades acadêmicas da UFMG, iniciamos a elaboração do IDR/UFMG, tendo como referência a distribuição racial da população do Estado de Minas Gerais, onde 53,5% da população se autodeclara negra (pretos e pardos) e 45,4% da população se autodeclara branca, segundo dados do Censo 2010[3]. O Índice de Disparidade Racial da UFMG (IDRUFMG) deve ser calculado por meio da fórmula a seguir:

$$\textbf{IDRUFMG= (PNMG/PNUFMG) / (PBMG/PBUFMG)} \qquad (1)$$

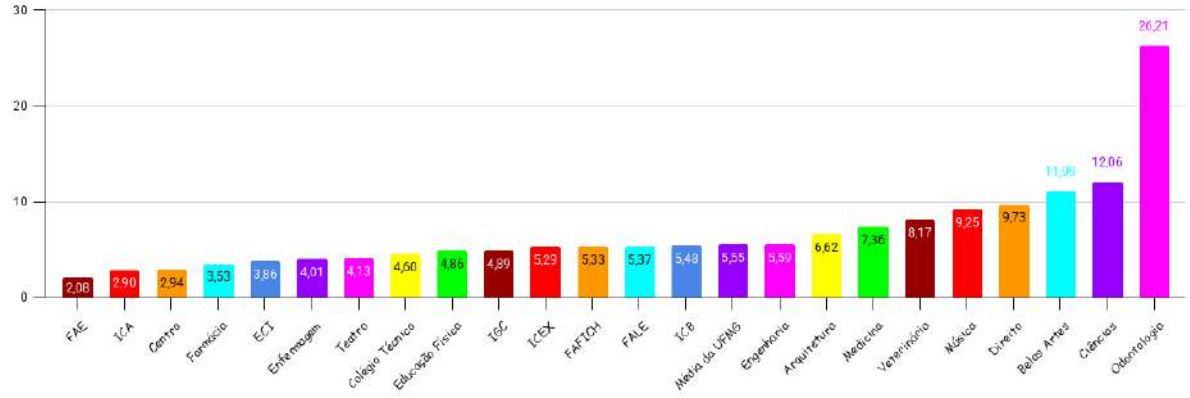
Onde: IDRUFMG é o índice de disparidade racial da UFMG; PNMG é a proporção de pessoas negras em Minas Gerais; PNUFMG é a proporção de professores negros na UFMG; PBMG é a proporção de pessoas brancas em Minas Gerais; e PBUFMG é a proporção de professores brancos na UFMG.

Um IDR igual a 1 (um) significa que, no espaço investigado (nesse caso, a UFMG), a proporção de pessoas negras seria igual à proporção de pessoas negras encontrada na sociedade, de maneira geral. Como consequência, a proporção de pessoas brancas no espaço

[3] No período de elaboração do IDRUFMG, os dados mais atualizados referentes à raça/cor da população brasileira e sistematizados pelo Censo de 2022 ainda não haviam sido divulgados, o que nos obrigou a utilizar os dados do Censo 2010.

investigado seria igual à proporção de pessoas brancas encontrada na sociedade, não havendo sobrerrepresentação e nem sub-representação de nenhum dos grupos raciais. Calculado o IDRUFMG, quando forem encontrados valores entre 0 (zero) e 1 (um), significa que a proporção de pessoas negras é maior na UFMG do que aquela encontrada na população mineira; e, no caso de valores maiores que 1 (um), significa que a proporção de pessoas negras na UFMG é menor do que aquela observada na população mineira. Considerando os percentuais já apresentados na Tabela 2, onde se pode observar a sobrerrepresentação de docentes brancos(as) em relação a docentes negros(as) no âmbito da UFMG, pode-se antecipar que, no âmbito da UFMG, os IDR serão todos superiores a 1 (um), como fica evidente na Figura 2.

Figura 2 – Índice de Disparidade Racial da UFMG (IDRUFMG)



Fonte: elaboração própria com base em dados do Siape de 22/04/2022.

Como já antecipamos, a Figura 2, evidencia a sobrerrepresentação de docentes brancos na UFMG em relação à população observada em Minas Gerais. Na média, observamos que, para cada docente negro na UFMG, há 5,5 docentes brancos, mas, em um terço das unidades acadêmicas da instituição, o indicador de disparidade racial é superior à média da instituição. É o caso da Faculdade de Direito, onde, para cada 1 professor negro, há 9,73 professores brancos; da Faculdade de Ciências Econômicas, onde, para cada 1 professor negro, há 12,76 professores brancos; e da Faculdade de Odontologia, onde, para cada 1 professor negro, há 26,21 professores brancos. Por outro lado, mesmo nas unidades acadêmicas onde se observa uma menor disparidade racial, é possível observar a sobrerrepresentação de docentes brancos em relação à sua presença na população de Minas Gerais. É o caso da Faculdade de Educação, onde, para cada 1 professor negro, há 2,08 professores brancos; e o Instituto de Ciências Agrárias – *campus* avançado em Montes Claros, onde, para cada 1 professor negro, há 2,09 professores brancos.

4. COLOCANDO EM PRÁTICA ESTRATÉGIAS PARA A EFETIVAÇÃO DA LEI Nº12.990 NOS CONCURSOS DOCENTES DA UFMG

No ano de 2022, a aplicação da proposta teve início a partir da aprovação, pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), da alocação de 124 vagas. Após a aprovação, seguiram-se os seguintes procedimentos: os departamentos/estruturas equivalentes se manifestaram no prazo de 30 dias, após recebimento da notificação da alocação da vaga pela CPPD, quanto à forma de provimento das vagas recebidas: aproveitamento de candidatos em certames vigentes ou permuta da vaga por redistribuição de docente de outra IFE ou abertura de concurso público.

Aos departamentos/estruturas equivalentes foi informado que, no caso de **aproveitamento**, seria preciso informar o nome do candidato a ser nomeado, o número do edital de abertura e de homologação; o processo de nomeação deverá ser aberto no prazo de 90 dias após a notificação da vaga alocada. Não havendo provimento da vaga por qualquer motivo de impedimento de nomeação dos candidatos excedentes, a vaga poderia ser incorporada ao Edital Preliminar de Condições Gerais, devendo ser adicionada ao quantitativo total sobre o qual incide o percentual de vagas reservadas. Na hipótese de impossibilidade de ser incorporada ao edital geral já publicado, a vaga seria incorporada ao edital geral seguinte.

Aos departamentos/estruturas equivalentes foi informado que, no caso de redistribuição, seria preciso abrir o processo no prazo de 90 dias após a notificação da vaga alocada. Não sendo aprovada a **redistribuição**, a vaga poderia ser incorporada ao Edital Preliminar de Condições Gerais devendo ser adicionada ao quantitativo total sobre o qual incide o percentual de vagas reservadas. Na hipótese de impossibilidade de ser incorporada ao edital geral já publicado, a vaga seria incorporada ao edital geral seguinte.

Aos departamentos/estruturas equivalentes foi informado que, no caso de **concurso público**, a solicitação de publicação de edital de abertura deveria ser encaminhada à CPPD no prazo de 90 dias após a notificação da vaga alocada, nos termos da Resolução nº 8/2018 do CEPE.

Após a manifestação dos departamentos/estruturas equivalentes, a CPPD providenciou a publicação do **Edital Preliminar de Condições Gerais**, que informou o quantitativo total de vagas a serem providas por concurso público, o quantitativo de vagas reservadas a candidatos negros, os critérios e procedimentos para a definição das áreas de conhecimento que receberiam essas vagas e demais condições gerais que deveriam ser observadas por cada um dos concursos a serem abertos na forma de Edital de Abertura.

A Administração Central coordenou a sessão pública em que foram definidas as áreas de conhecimento que receberiam as vagas reservadas a candidatos negros e, após, providenciou

a publicação do resultado. Após todos esses procedimentos, foram publicados os **editais de abertura** específicos.

A Tabela 3 apresenta os editais (e as informações referentes) que tiveram vagas reservadas para candidatos negros na terceira alocação de vagas de 2022; ocasião em que 124 vagas do magistério superior foram colocadas em concurso. Importante destacar que a Tabela 3 não apresenta todos os editais colocados em concurso pela UFMG, mas apenas aqueles que tiveram vagas disponibilizadas para o atendimento da Lei nº12.990/14.

O processo de apuração dos resultados dos editais foi desenvolvido entre o segundo semestre de 2023 e primeiro semestre de 2024, a partir de consultas nos ***sites*** dos departamentos responsáveis pelos concursos. Como já destacamos acima, a ausência de um procedimento centralizado de realização dos concursos também acaba por impedir uma consulta centralizada de dados, impactando também numa organização bastante dispersa de informações em cada um dos sites consultados.

Tabela 3 – Editais 2022/2023 com vagas reservadas para docentes negros na UFMG

N.	Departamento	Edital	Vagas no concurso	Vagas reservadas	Candidato nomeado em vaga reservada
1	Cirurgia e Anestesiologia (Vagas Negros e PCD)	2055	1	1	Não houve candidatos aprovados
2	Voz **(Vagas Negros)**	95	1	1	1º lugar: Aprovado e classificado 2º lugar: Aprovado e não classificado
3	Economia Regional	29	2	1	Não houve candidatos negros aprovados
4	Desenho, Artes Visuais e Design de Moda	88	1	1	Não houve candidatos negros aprovados
5	Alimentos e alimentação coletiva	1189	1	1	1º lugar: Aprovado e classificado
6	Teoria das Organizações e Estudos Organizacionais	1359	1	1	1º lugar: Aprovado e classificado 2º lugar: Aprovado e não classificado 3º lugar: Aprovado e não classificado
7	Estatística e Probabilidade	753	1	1	Não houve candidatos negros aprovados
8	Terapia Ocupacional na saúde física do adulto e idoso	1463	1	1	Não houve candidatos negros aprovados
9	Geofísica	1356	1	1	Não houve candidatos aprovados
10	Saúde Coletiva	1653	1	1	1º lugar: Aprovado e classificado

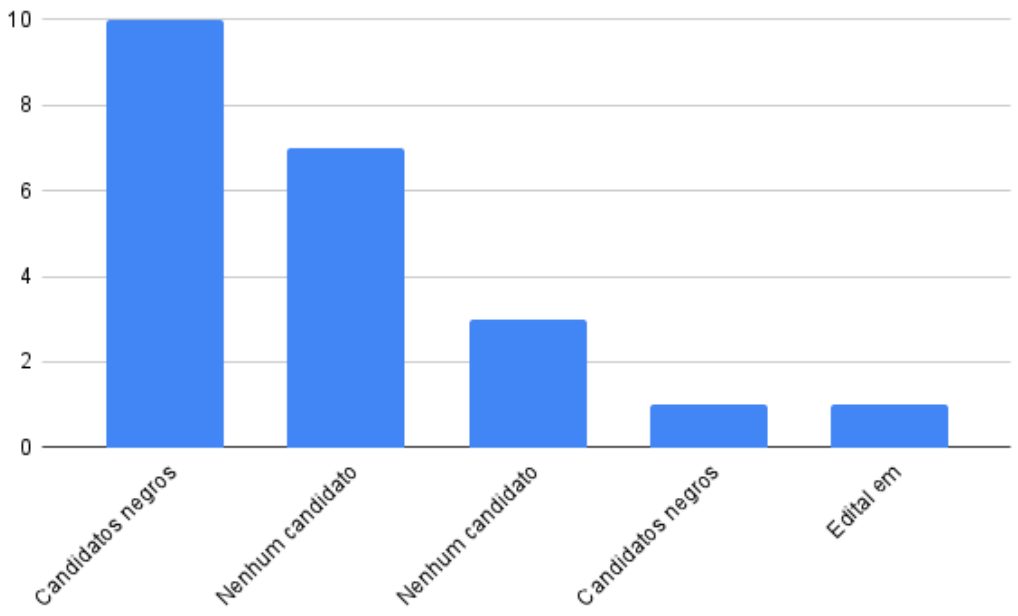
N.	Departamento	Edital	Vagas no concurso	Vagas reservadas	Candidato nomeado em vaga reservada
11	Direito Civil	1423	1	1	Não houve candidatos aprovados
12	Cirurgia Odontológica	45034	1	1	Não houve candidatos negros aprovados
13	Regulação neural das funções cardíaca e/ou vasomotora ou fisiologia respiratória ou fisiologia digestória **(Vagas Negros)**		1	1	Em andamento e *sub-judice*
14	Antropologia **(Vagas Negros)**	45058	1	1	1° lugar: Aprovado e classificado
15	Migração	45056	1	1	Não houve candidatos negros aprovados
16	Teatros Negros: Processos Criativos e Pedagogia do Teatro	45068	2	1	1° lugar - Aprovado e classificado 2° lugar - Aprovado e não classificado 3° lugar - Aprovado e não classificado 4° lugar - Aprovado e não classificado 5° lugar - Aprovado e não classificado
17	Odontopediatria	45079	1	1	1° lugar - Aprovado e classificado
18	Oftalmologia	45071	7	2	Não houve candidatos negros inscritos
19	Prótese	45114	1	1	Não houve candidatos negros aprovados
20	Clínica Médica	44999	3	1	1° lugar - Aprovado e classificado
21	Saúde Mental na rede de atenção psicossocial		3	1	1° lugar - Aprovado e classificado 2° lugar - Aprovado e não classificado 3° lugar - Aprovado e não classificado
22	Pediatria	45131	3	1	1° Lugar - Aprovado e classificado
Total			**38**	**24**	

Fonte: elaboração própria.

Sob a vigência da nova política de reserva de vagas para candidatos negros nos concursos públicos da UFMG, podemos observar que 22 editais foram abertos com vagas reservadas para candidatos negros; coincidentemente, o mesmo número de editais abertos com mais de 2 vagas dirigidas a um mesmo departamento e, portanto, com vagas potencialmente destinadas a candidatos negros, entre 2014 e 2022.

Nos editais abertos em 2022/2023, sob a vigência da nova política, podemos observar que, dos 22 editais abertos, em 10 editais identificamos candidatos negros aprovados, sendo que 10 candidatos foram aprovados e já empossados e 7 candidatos foram aprovados em vagas excedentes e ficam à espera de novas vagas. Em 7 editais, nenhum candidato negro foi aprovado, apesar de haverem inscritos; em 3 editais, nenhum dos candidatos inscritos, na ampla concorrência ou na reserva de vaga, foi aprovado; em um edital, não houve nenhum candidato negro inscrito; e um edital está em andamento, imerso em disputas judiciais[4].

Gráfico 1 – Resultado dos Editais 2022/2023



Fonte: elaboração própria.

Ao observarmos os dados apresentados, perceberemos que uma das preocupações em torno da metodologia escolhida pela UFMG não se apresentou: o risco de não haver candidatos negros em determinadas áreas mais "elitizadas". Essa situação se apresentou apenas em um edital. Na maior parte dos editais abertos (10), tivemos candidaturas negras e candidatos efetivamente aprovados. Não podemos deixar de destacar, no entanto, o número considerável de editais que, embora com candidaturas negras, não apresentaram candidatos negros aprovados. Sem discutir o mérito da aprovação ou reprovação, já que não acompanhamos a realização dos processos seletivos, chama-nos atenção o fato de que, na maioria absoluta dos certames, os

[4] Disponível em https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2024/07/11/ufmg-anula-prova-de-concurso-para-professor-negro-que-aprovou-so-candidatos-brancos.ghtml Acesso em: 12 jul. 2024

resultados divulgados não foram divididos em lista de candidatos das reservas e candidatos da ampla concorrência, dificultando assim a identificação da posição em que ficaram os candidatos inscritos nas cotas. Ao acompanhar a divulgação dos resultados nos sites eletrônicos dos departamentos, é impossível decifrar se os candidatos às reservas de vagas não foram identificados como cotistas ao longo do processo ou se apenas na fase de divulgação de resultados se optou por não os identificar. Em conversas informais com colegas da instituição, debatendo os desafios de implementação das políticas afirmativas, a "preocupação" em não identificar os candidatos cotistas se vincula às tentativas de se evitarem possíveis discriminações. No entanto, ao agir assim (seguindo o rito cego à cor), o processo seletivo acaba por inviabilizar a própria noção de ações afirmativas, que exige, necessariamente, a discriminação (identificação) positiva dos sujeitos que a política deseja alcançar. Em que fase do processo seletivo devem-se identificar os candidatos cotistas? Desde a inscrição? Apenas após a primeira fase discursiva do concurso? Apenas na fase de seminários ou de provas didáticas? Estas são questões que merecerão maior aprofundamento teórico e a consequente elaboração de orientações administrativas, visando a melhorar a eficiência e a eficácia das políticas afirmativas no âmbito do magistério superior.

5. CONCLUSÃO

Embora seja possível identificar um considerável avanço na seleção de professores negros sob a vigência desta nova política da UFMG, ainda podemos identificar algumas dificuldades em aprovar docentes negros nos concursos do magistério superior. Quando concluímos o relatório da Comissão designada pela Reitoria da UFMG, e decidimos apostar na construção de um Indicador de disparidade racial, e não aderir às soluções já existentes (de listas únicas ou sorteio das vagas reservadas entre departamentos/estruturas equivalentes), tínhamos clareza de que algumas vagas poderiam não ser imediatamente preenchidas, seja pelo baixo nível de publicidade dada à mudança da política de reserva de vagas da UFMG, seja pelo ainda pequeno número de candidatos aptos a concorrer às vagas reservadas em áreas ainda marcadas pelo encastelamento racial (Carvalho, 2006). Por isso, a imediata adesão de candidatos negros em diferentes áreas do conhecimento nos surpreendeu positivamente.

Importante acrescentar que, além de apostar na capacidade de inovação da política recentemente adotada, fato que se mostrou acertado com o aumento de candidatos negros inscritos e aprovados, tínhamos expectativa de que a construção de um indicador de disparidade racial, em uma instituição como a UFMG, poderia contribuir para elevar a qualidade dos debates raciais no interior da universidade. Ter a oportunidade de olhar para o interior das unidades acadêmicas e avaliar o nível de disparidade racial que, de modo direto ou indireto, afetam o

ensino, a pesquisa, a extensão e a gestão era entendido por nós como uma oportunidade ímpar de repensar políticas acadêmicas; tanto de acesso, quanto de permanência.

No decorrer do processo de apuração dos resultados dos concursos, identificamos três gargalos que, em nosso entendimento, ameaçam comprometer a efetividade das reservas de vagas para a população negra no magistério superior brasileiro. O primeiro gargalo se refere à fase anterior aos concursos e se relaciona, justamente, com o volume de vagas colocadas em concurso e reservadas para docentes negros. O segundo gargalo se refere à composição das bancas avaliadoras de concursos públicos de magistério superior; e o terceiro gargalo se refere ao modo de organização interna dos concursos e divulgação dos resultados. Nas próximas linhas, apresentaremos brevemente cada um dos três gargalos, além de iniciativas colocadas em prática por diferentes instituições que têm buscado superá-los.

O primeiro gargalo se relaciona, justamente, com o passivo de vagas de magistério superior que, ao longo dos últimos anos, deixaram de ser colocadas em disputa na modalidade de ações afirmativas. Como mostramos no caso da UFMG, nos oito primeiros anos de vigência da Lei nº 12.990/14, apenas 23 vagas foram colocadas em concurso na modalidade de reserva de vagas e, destas, apenas 5 foram preenchidas. Quantas vagas teriam sido colocadas em concurso sob a modalidade de reserva de vagas se essa estratégia adotada pela UFMG em 2022 estivesse vigente desde 2015? A identificação exata desse passivo exigiria um cuidadoso trabalho de análise dos editais pregressos, algo que foi colocado em prática na Universidade Federal de Sergipe. Por meio de um acordo firmado entre a Universidade Federal de Sergipe (UFS) e o Ministério Público Federal no mês de Outubro de 2014, a UFS se comprometeu a repor 41 vagas que deixaram de ser reservadas aos candidatos negros em concursos públicos para cargo de provimento efetivo de professor do Magistério Superior no período de 2014 a 2019. Para garantir a reposição, a UFS passará a reservar 40% das vagas colocadas em concursos para docentes negros, em vez dos 20% previstos em lei. Entendemos que essa iniciativa poderia ser replicada tanto pela UFMG, quanto por outras instituições de ensino superior.

O segundo gargalo tem relação direta com o que se observa nas próprias unidades acadêmicas, mas que também se repete na realização da maior parte dos concursos: a sobrerrepresentação de docentes brancos como avaliadores dos concursos, que tem relação direta com o encastelamento racial do corpo docente. Embora tenha ingressado tardiamente no debate sobre políticas afirmativas para o público discente e, especialmente, para o público docente, a Universidade de São Paulo, por meio de sua Pró-Reitoria de Inclusão e Pertencimento (PRIP), criou uma estratégia interessante para diversificar o pertencimento racial de suas bancas de seleção e, com isso, possibilitar uma seleção mais plural e representativa. Em 2023, a PRIP criou uma lista com nomes de docentes negros (pretos e pardos), de diferentes áreas do

conhecimento, aptos a compor as bancas de seleção de docentes. "O objetivo é incentivar que as bancas dos próximos concursos para docentes tenham, pelo menos, 40% de sua composição formada por representantes de grupos minoritários, como pretos, pardos e indígenas"[5]. Em nossa perspectiva, essa ação institucional é de vital importância para que os avaliadores envolvidos na efetivação das políticas afirmativas também possam ser racialmente diversos.

O terceiro gargalo que identificamos, relativo ao processo de condução e de divulgação dos resultados dos concursos com vagas reservadas a docentes negros, se referia à dificuldade de as comissões organizadoras "romperem o rito" dos concursos já tradicionais. Um aspecto, aparentemente banal, mas central na garantia da eficácia desses concursos, é a necessidade de organizar os candidatos em listas separadas e, sobretudo, divulgar os resultados em listas distintas. Atendendo ao próprio pressuposto da política afirmativa, os candidatos que se autodeclaram negros devem concorrer com outros candidatos que tiveram trajetórias acadêmicas parecidas com as suas. Nesse sentido, entendemos que a organização do concurso e a divulgação dos aprovados em listas distintas evidencia que os candidatos com trajetórias similares concorrem entre si. Evidencia também que a aprovação de um candidato inscrito na modalidade de reservas de vagas, mesmo quando obtém uma nota menor do que um candidato inscrito na modalidade da ampla concorrência, não significa que ele(a) foi o segundo(a) melhor no concurso, mas que foi o(a) melhor candidato(a) na modalidade de reserva de vagas. Em nossa perspectiva, essa mudança poderia favorecer não apenas um melhor acompanhamento dos concursos, mas também mais transparência para os processos seletivos.

Por fim, entendemos que os resultados parciais aqui apresentados são ainda insuficientes para analisar os impactos duradouros dessa nova política. Acreditamos, todavia, que as mudanças em curso, as dificuldades e alternativas criadas para resolverem uma questão política e prática específica, podem servir como inspiração para a construção de novas e melhores alternativas para o fortalecimento de uma universidade mais plural e, também por isso, com mais qualidade. Acreditamos, por fim, que o compromisso com a equidade racial deve se tornar um valor constante do Estado brasileiro. Nesse sentido, e mediante os desafios de promoção da Lei nº 12.990/2014 para provimento de cargos do magistério federal, entendemos que é preciso que o debate acadêmico e político continue se amplificando por meio de pesquisas, discussões e avaliações nos diferentes âmbitos da vida social. O interesse pela aplicabilidade das cotas deve ser compreendido a partir da dimensão pública, visto que a diversificação do corpo docente nas universidades impacta na constituição das universidades e de suas ações e práticas com a sociedade civil.

[5] Disponível em https://shre.ink/Smu1 Acesso em: 9 out. 2025

REFERÊNCIAS

ARTES, Amélia. Dimensionando as desigualdades por sexo e cor/raça na pós-graduação brasileira. **Educação em Revista**, UFMG [en linea], v. 34,. 2018, p. 01 - 23. https://doi.org/10.1590/0102-4698192454 Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399365005077. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 41**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Publicado no DJ de 17/08/2017. Disponível em: http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=41&classe=ADC&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 12.772 de 28 de Dezembro de 2022**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 12.990 de 09 de Junho de 2014**. Dispõe sobre 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 9.508 de 24 de Setembro de 2018**. Dispõe sobre as pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9508.htm Acesso em: 18 maio 2022.

CARVALHO, José Jorge de. O confinamento racial do mundo acadêmico brasileiro. **Revista USP**, n. 68, p. 88-103, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i68p88-103. Acesso em: 21 mar. 2024.

DUARTE; Evandro Piza; FERREIRA, Gianmarco Loures. Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 199-235, out./dez. 2017. https://doi.org/10.21056/aec.v17i70.494 Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/494. Acesso em: 10 fev. 2024.

JESUS, Rodrigo Ednilson. **Quem quer (pode) ser negro no Brasil?** Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

JESUS, Rodrigo Ednilson; RIBEIRO, Regina Céli Fonseca; MIRANDA, Juliana Torres de; VIANA, Luciana de Gouvêa; CASTRO E SILVA, Ana Lydia Reis de. Critérios e procedimentos para efetiva aplicação da política de reserva de vagas para candidatos negros e pessoas com deficiência nos concursos públicos para cargos do magistério federal na Universidade Federal de Minas Gerais. In: **Colóquio Internacional de Gestão Universitária**, 21., 2023, Cidade de Loja, Equador. Disponível em: https://ufmg.br/storage/3/5/7/9/35797e5237ac0ae560c72aefbe80e4bc_16708430756751_1376936075.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

MELLO, Luiz.; RESENDE, Ubiratan Pereira. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei nº 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Sociedade e Estado**, v. 34, p. 161-184, 2019. https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934010007

NASCIMENTO, Maria Isabel do; FIGUEIREDO, Emily Nelson; COSTA, Juliana dos Santos; TRINDADE, Juliana Garcia Alves da; OLIVEIRA, Thiago Gomes de. Pessoas com deficiência trabalhando como docentes na educação superior/People with Disabilities Working as Professors in Higher Education. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, v. 15, n. 56, p. 482-494, 2021. https://doi.org/10.14295/idonline.v15i56.3137

SANTOS, Juliana Silva; COLEN, Natália Silva; JESUS, Rodrigo Ednilson (orgs.). **Duas décadas de políticas afirmativas na UFMG**: debates, implementação e acompanhamento. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2018.

VAN PETTEN, Adriana Maria Valladão Novais; ROCHA, Terezinha Cristina da Costa; BORGES, Adriana Araújo Pereira. Política de cotas na universidade federal de Minas Gerais: uma análise do perfil dos alunos com deficiência. **Revista Diálogos e Perspectivas em Educação Especial**, v. 5, n. 1, p. 127-140, 2018. https://doi.org/10.36311/2358-8845.2018.v5n1.10.

Rosana da Silva Pereira
https://orcid.org/0000-0002-3209-4457
Doutoranda em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Educação (Conhecimento e Inclusão Social) pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Sociologia da Educação e Cultura. Graduada em Ciências Sociais na modalidade Licenciatura pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).
silvarosanasociais@gmail.com

Rodrigo Ednilson de Jesus
https://orcid.org/0000-0002-1900-6205
Doutor em Educação, com o pós-doutorado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (UC). Mestre em Sociologia e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Universidade Federal de Minas Gerais.
rodrigoednilson@gmail.com

A JURISPRUDÊNCIA COMO AUXÍLIO PARA APLICAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS: A REDISTRIBUIÇÃO DE VAGAS NO CONCURSO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Carlos Bom Fim de Oliveira

Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV), Brasília – DF, Brasil

A política de cotas na administração pública federal representa uma importante ação afirmativa para promover maior acesso de pessoas negras e pessoas com deficiência a cargos efetivos. Sua implementação, porém, tornou-se conhecida por diversas intervenções judiciárias para reconhecer sua legitimidade e estabelecer parâmetros de sua aplicação. A jurisprudência, assim, assumiu uma função essencial na efetivação da política pública. Este artigo, além de abordar a temática, dispõe sobre a incorporação administrativa desses precedentes judiciais, por meio do estudo de caso, com abordagem documental, do concurso público promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU) entre 2021 e 2022, quando o órgão, justificando-se em posicionamentos jurisprudenciais sobre fracionamento de vagas, fez a redistribuição de vagas e o recálculo total da reserva de cotas. A análise concluiu que a jurisprudência não foi meramente reproduzida, mas auxiliou a formulação de novos entendimentos administrativos para garantir a efetividade da política de cotas.

Palavras-chave: concurso público; cotas; redistribuição; jurisprudência; judicialização.

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.10778 ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017
Submetido: 28 de março de 2024. Aceito: 27 de fevereiro de 2025.

LA JURISPRUDENCIA COMO AYUDA PARA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE CUOTAS: LA REDISTRIBUCIÓN DE VACANTES EN EL CONCURSO PARA LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA UNIÓN

La política de cuotas en la administración pública federal representa una importante acción afirmativa para promover un mayor acceso de personas negras y personas con discapacidad a cargos permanentes. Sin embargo, su implementación se ha dado a conocer por diversas intervenciones judiciales para reconocer su legitimidad y establecer los parámetros de su aplicación. La jurisprudencia, así, asumió una función esencial en la efectividad de esta política pública. Este artículo, además de abordar la temática, trata sobre la incorporación administrativa de estos precedentes judiciales, mediante un estudio de caso con enfoque documental del concurso público realizado por la Contraloría General de la Unión (CGU) entre 2021 y 2022, cuando el órgano, justificándose en los posicionamientos jurisprudenciales sobre el fraccionamiento de vacantes, realizó la redistribución de vacantes y el recálculo total de la reserva de cuotas. El análisis concluyó que la jurisprudencia no fue simplemente reproducida, sino que ayudó en la formulación de nuevos entendimientos administrativos para garantizar la efectividad de la política de cuotas.

Palabras clave: concursos públicos; cuotas; redistribución; jurisprudencia; judicialización.

JURISPRUDENCE AS AN AID TO APPLYING QUOTA POLICY: THE REDISTRIBUTION OF VACANCIES IN THE PUBLIC OFFICE CONTEST OF THE BRAZILIAN OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL

The quota policy in the federal public administration represents an important affirmative action to promote greater access for Black people and people with disabilities to permanent positions. However, its implementation became known for various judicial interventions aimed at recognizing its legitimacy and establishing parameters for its application. Jurisprudence, thus, has assumed an essential role in the realization of this public policy. This article, in addition to addressing the topic, discusses the administrative incorporation of these judicial precedents through a case study with a documentary approach, focusing on the public competition held by the Office of the Comptroller General of the Union (CGU) between 2021 and 2022, when the agency, justifying itself with jurisprudential positions on the fragmentation of vacancies, redistributed the vacancies and recalculated the total quota reserve. The analysis concluded that the jurisprudence was not merely reproduced but assisted in the formulation of new administrative understandings to ensure the effectiveness of the quota policy.

Keywords: public office contests; quotas; redistribution; jurisprudence; judicialization.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas são importantes instrumentos na efetivação de direitos fundamentais, uma orientação que incumbe a todos os atores estatais (Carvalho, 2019). O fenômeno de sua judicialização realça-se, assim, por reconhecer o envolvimento dos magistrados, mesmo em conflito com administradores e legisladores, no dever comum de assegurar as liberdades que requerem a prestação positiva do Estado (Taylor, 2007).

Um dos efeitos dessa atuação consiste na formação de novas fontes ao ordenamento jurídico, que, guiando a atuação administrativa, impactam no funcionamento das políticas públicas (Marrara, 2014; Lourenço, 2012). As cotas em concursos públicos são um exemplo evidente dessa influência, em virtude de conflitos sobre sua legitimidade e aplicabilidade. No âmbito federal, elas abrangem, sobretudo, a reserva de vagas para pessoas negras e pessoas com deficiência (PCDs), enquanto políticas de ação afirmativa. Estas, por sua vez, são compreendidas como medidas de resguardo ou promoção de direitos orientadas a grupos específicos, pleiteando, por meio de uma "discriminação positiva", igualdade substantiva (Piovesan, 2008).

Este artigo discute a importância da jurisprudência na efetivação da política de cotas para cargos públicos federais, abordando a perspectiva da administração pública, responsável por sua implementação. Por meio de um estudo de caso, com abordagem documental, analisa-se o concurso público promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU) entre 2021 e 2022, que foi escolhido devido ao uso de motivação jurisprudencial para legitimar posturas administrativas diante de lacunas normativas sobre a política em certames com fracionamento de vagas e ausência de candidatos aprovados.

Além de sua introdução e suas considerações finais, o artigo compõe-se de três seções. Na primeira, trata-se das cotas em concursos públicos federais, apontando os principais normativos. Na segunda, abordam-se algumas contribuições do Poder Judiciário sobre essa política pública. Na última, apresenta-se o caso da CGU, que, para a tomada de uma decisão administrativa inovadora, por meio da redistribuição das vagas e do recálculo do percentual mínimo de reserva, apoiou-se em uma articulação valorativa de decisões judiciais adotadas em outros contextos.

2. A POLÍTICA DE COTAS EM CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS

2.1. Reserva de vagas para pessoas com deficiência

Internacionalmente, cotas para pessoas com deficiência integram um processo gradual de políticas de inclusão, iniciadas sobretudo após as Guerras Mundiais, ao suscitarem preocupação

com as deficiências adquiridas pelos veteranos (Rodrigues, P.; Pereira, 2021). No Brasil, contudo, elas são mais recentes, desenvolvendo-se na pós-redemocratização e encontrando-se ainda em franca consolidação (Garcia, 2014).

A Constituição de 1988, em seu art. 37, inciso VIII, foi a primeira a determinar que a lei reservasse percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência (Brasil, 1988). No âmbito federal, a Lei nº 8.112/1990 assegurou, assim, que até 20% das vagas efetivas e estatutárias fossem destinadas a PCDs, enquanto o Decreto nº 3.298/1999 estabeleceu o mínimo de 5% (Brasil, 1990, 1999). Por sua vez, a Lei nº 8.213/1991 exigiu que as empresas, inclusive estatais, mantivessem um mínimo de colaboradores reabilitados e com deficiência, conforme a Tabela 1 (Brasil, 1991b).

Tabela 1 – Preenchimento com beneficiários reabilitados e pessoas com deficiência

Empregados (n)	Proporção mínima (%)
Até 99	0
De 100 a 200	2
De 201 a 500	3
De 501 a 1.000	4
A partir de 1.001	5

Fonte: elaboração própria a partir do art. 93 da Lei nº 8.213/1991 (Brasil, 1991b).

Essas previsões alinhavam-se a uma tendência internacional de acautelar a pessoa com deficiência, especialmente em sua inclusão socioeconômica, a exemplo da "Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes", aprovada pela Resolução nº 3447/1975 (XXX) da Organização das Nações Unidas (1975), e da Convenção nº 159/1983 da Organização Internacional do Trabalho sobre "Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes" (Brasil, 1991a). Mais recentemente, destaca-se ainda a "Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência", de 2007, recepcionada pelo Brasil com força constitucional, exigindo expressamente que os países promovam, inclusive no setor público, a contratação e a ascensão profissional de pessoas com deficiência (Brasil, 2009).

No entanto, a despeito desses avanços, muito se discute sobre sua insuficiência. Ribeiro e Carneiro (2009) ressaltam, por exemplo, a parcialidade de alguns processos de recrutamento, com subterfúgios para contratação de pessoas com graus de deficiência que não exijam adaptações consideráveis ou perda de produtividade. Na administração pública federal, cujos quadros de pessoal efetivo são preenchidos mediante concurso, a situação também apresenta fragilidades, sendo que, em dezembro de 2023, apenas 1,3% dos servidores públicos ativos do

Poder Executivo federal possuíam alguma deficiência, face à reserva mínima de 5% das vagas de provimento (Brasil, 2018a, 2024a).

Nessa perspectiva, cresce a preocupação quanto às limitações dessas legislações, que ainda não abrangem aspectos mais amplos de uma efetiva inserção laboral de PCDs (Rodrigues, P.; Pereira, 2021). Além do quantitativo mínimo de contratação, discute-se, sobremaneira, a necessidade de um comportamento mais proativo no recrutamento e na manutenção desses profissionais, inclusive no setor público (Vasconcelos, 2016).

2.2 Reserva de vagas para pessoas negras

A previsão de cotas para candidatos negros em concursos públicos representa uma política bem mais recente em comparação às cotas para PCDs. A Constituição de 1988 não abordou o assunto, e, em âmbito federal, sua estruturação deu-se apenas com a Lei nº 12.990/2014, reservando, por dez anos, 20% das vagas para cargos efetivos e empregos públicos (Brasil, 1988, 2014b). Entretanto, importa registrar que, no âmbito subnacional, embora ainda bastante atuais, outras iniciativas já tinham surgido, como no Paraná, em 2003, enquanto primeiro estado, e em Jundiaí (SP), em 2002, enquanto primeiro município (Bulhões; Arruda, 2020; Souza, 2020). Todavia, seria após a União que diversos entes começariam a implantar cotas raciais no serviço público (Gomes, 2024).

No meio acadêmico, tais cotas avançaram de forma mais célere, mostrando-se determinantes ao aprofundamento do debate racial, especialmente acerca da ocupação dos espaços públicos (Brasil, 2016a, p. 59). Na esfera federal, antes dos concursos públicos, a Lei nº 12.711/2012 tornou obrigatórias cotas para negros, indígenas e quilombolas – egressos de ensino médio público –, em seleções para universidades e instituições de ensino técnico, proporcionalmente ao censo da localidade (Brasil, 2012a). Porém, mediante legislações estaduais ou iniciativas das próprias universidades, essas cotas acadêmicas podiam ser identificadas, ao menos, desde 2003 (Bulhões; Arruda, 2020).

A edição do Estatuto da Igualdade Racional, a Lei nº 12.288/2010, contribuiria para estimular tais ações afirmativas, com a obrigação de serem promovidos acesso educacional e oportunidades de trabalho à população negra (Brasil, 2010). A legislação rememorou também a assunção de compromissos internacionais adotados pelo Brasil há décadas, como a Convenção da Organização Internacional do Trabalho nº 111/1958 sobre "Discriminação em Matéria de Emprêgo e Profissão" e a "Convenção Internacional sôbre a Eliminação de tôdas as Formas de Discriminação Racial" (Brasil, 1968, 1969).

Ainda assim, a adoção de cotas raciais, especialmente no serviço público, configurou-se como uma das políticas públicas mais controversas do país, ao incorporar o argumento de que

o fenômeno racial produzira e perpetuara desigualdades a serem enfrentadas pelas gerações contemporâneas (Arruda; Bulhões; Santos, 2022). Sob esse aspecto, enquanto cotas para PCDs eram consensuais, a existência de cotas raciais fazia-se deveras questionada. De um lado, manifestavam-se temores sobre uma indesejada "racialização oficial" (Azevedo, 2004), e, de outro, clamores pelo exercício prático de direitos por um grupo historicamente vulnerabilizado (Camargo; Costa, 2018).

Nesse contexto, enquanto discutidos os reflexos da escravização na estrutura socioeconômica, a superveniência das cotas raciais caracterizou-se também por tensionar o mito de uma "democracia racial" no Brasil. Sob essa narrativa, que declamava uma comunhão étnico-racial plácida, acostumara-se a impor um silenciar das mazelas decorrentes de uma histórica institucionalidade de exploração, incluindo danos à própria singularidade identitária dos grupos subjugados (Santana, 2023).

Na ocasião, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), ao abordar a proposição da Lei nº 12.990/2014, feita pela Presidência da República, destacou-se por evidenciar, além da sub-representação geral da população negra no setor público, uma desproporcionalidade aguda em carreiras tradicionalmente mais valorizadas (Brasil, 2014a). Essa análise, que demonstrou a persistência de desigualdades estruturais não afastadas pelo recrutamento mediante concurso público, consistiria em um dos principais argumentos apreendidos pelo Poder Judiciário para reconhecer a legitimidade de serem estabelecidas medidas afirmativas sob a perspectiva racial (Brasil, 2017b).

3. A JUDICIALIZAÇÃO DAS COTAS EM CONCURSOS PÚBLICOS

3.1. O controle judicial das políticas públicas

A atuação do Poder Judiciário sobre a elaboração e a implementação de políticas públicas representa um objeto de ascendente análise acadêmica. Trata-se de uma temática que muito se desenvolveu, em face do volume de processos, no campo da saúde, avaliando seus reflexos no funcionamento regular das políticas envolvidas (Diniz; Medeiros; Schwartz, 2012) e no comportamento de seus interessados (Alcântara, 2012).

No entanto, o fenômeno da judicialização não se restringe à esfera sanitária, alcançando diversas agendas governamentais. Inclusive, tão impactante sua ocorrência, veio o legislador, com a Lei nº 13.655/2018, a exigir que os julgadores considerassem as dificuldades reais dos gestores e as consequências de suas deliberações (Brasil, 2018b), em um alinhamento a longas discussões sobre capacidades estatais diante de pretensões de direitos em juízo (Mânica, 2008).

No Brasil, o aumento da intervenção judiciária acompanhou a redemocratização, com um novo diploma de liberdades fundamentais a serem concretizadas. Sustenta-se no princípio da inafastabilidade de jurisdição, que, contido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição (Brasil, 1988), assegura a todos que se sentirem lesionados ou ameaçados em seus direitos a prerrogativa de recorrerem ao Poder Judiciário para acautelarem-se, inclusive contra o próprio Estado (Bulos, 2023, p. 344).

Nesse contexto, o controle judicial das políticas públicas, enquanto diligências necessárias para a consagração de direitos, tanto em seus meios quanto em seus fins, impõe-se como uma decorrência da ordem jurídica (Carvalho, 2019). O Poder Judiciário, por conseguinte, ao existir em tensionamento junto aos Poderes Legislativo e Executivo, incorre em influência significativa na conformação das políticas públicas, exercida sob diferentes matizes temporais, formais e materiais (Taylor, 2007).

A política de cotas ilustra essa atuação judiciária, responsável por dar-lhe importantes contornos de efetivação. O controle, na situação, observa-se desempenhado tanto sobre os atos disciplinadores, tomando-se, na hierarquização das normas, a Constituição como ápice de adequação e conformidade (Bulos, 2023, p. 69-70), quanto sobre as condutas administrativas, impondo-se, sob o princípio da legalidade, o dever de estrita adequação ao ordenamento jurídico (Di Pietro, 2024, p. 947).

3.2. O controle sobre a juridicidade da política federal de cotas

A reserva de vagas para PCDs em concursos públicos possui expresso amparo constitucional, desde sua redação originária (Brasil, 1988), de modo que sua existência não enfrentou impugnações relevantes. Contudo, o controle judicial da política faz-se percebido sobre seus regulamentos, como o Decreto nº 9.508/2018, que disciplina sua aplicação na administração pública federal (Brasil, 2018a).

Um exemplo significativo desse controle aconteceu na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.476/DF, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) rejeitou alterações promovidas para submeter pessoas com deficiência aos mesmos critérios de aprovação, em provas físicas, impostos aos demais candidatos. Com fundamento na "Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência", incorporada com natureza constitucional, a Corte entendeu que essa equiparação seria discriminatória se a exigência não fosse indispensável ao exercício da função, assegurando-se o direito à adaptação razoável (Brasil, 2021b).

Por seu turno, enquanto inovação infraconstitucional, as cotas raciais suscitaram maiores divergências. O STF, inclusive, para afastar discussões sobre sua validade, teve de pronunciar a

conformidade jurídica da Lei nº 12.990/2014, que estruturou a política na administração pública federal. Na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41/DF, o Tribunal concluiu, assim, que a norma atende materialmente ao princípio da isonomia, no enfretamento do racismo (i); não viola os princípios do concurso público e da eficiência, considerada a necessidade de aprovação e os benefícios de uma "burocracia representativa" (ii); e observa o princípio da proporcionalidade, sopesado o quantitativo de vagas e o caráter temporal da política (iii) (Brasil, 2017b).

Esse posicionamento acompanhou o decidido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/DF, quando a Corte entendera pela legitimidade de instituições de ensino instituírem, por atos administrativos, cotas raciais para ingresso acadêmico (Brasil, 2012b). A ADC nº 41/DF, todavia, eleva-se por também ter fixado os principais critérios de aplicação da legislação de cotas, como a reserva de vagas a todas as fases do concurso (i); a aplicação da legislação nos provimentos adicionais (ii); a vedação do fracionamento de vagas que comprometa a efetividade das cotas (iii); e a continuidade dos efeitos da alternância e proporcionalidade durante a vida funcional do beneficiário (iv) (Brasil, 2017b).

A relevância desse precedente reflete-se, por exemplo, na hodierna Instrução Normativa do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) nº 23, editada em 2023 a fim de orientar a aplicação da Lei nº 12.990/2014 nos certames federais. Em sintonia com a jurisprudência, o ato garante não apenas a reserva durante todas as etapas do concurso, mas também sobre vagas supervenientes. Ademais, recomenda o agrupamento de vagas em seleções segmentadas, apesar de não apresentar diretrizes para sua organização (Brasil, 2023c).

Mais recentemente, a atuação do Poder Judiciário pode ser percebida na própria manutenção da Lei nº 12.990/2014, que, a rigor, teria perdido sua vigência em junho de 2024, após dez anos, como orientou o legislador (2014b). O STF, porém, no Referendo na Medida Cautelar na ADI nº 7.654/DF, ante a proximidade desse termo, conferiu interpretação para este corresponder a um marco de avaliação dos resultados da política, a partir do qual o Parlamento deliberaria quanto à sua prorrogação (Brasil, 2024b).

3.3. O controle sobre a aplicação da política federal de cotas

O controle judicial não se restringe às normas que dispõem sobre cotas em concursos públicos, mas ocorre, principalmente, sobre sua implementação, conferindo contornos práticos à política. Tamanha essa relevância, a Escola Nacional de Administração Pública solicitou à Universidade de Brasília (UnB) uma pesquisa sobre os posicionamentos do STF acerca da Lei nº 12.990/2014, para identificar potenciais de melhoria na legislação de cotas raciais (Brasil, 2023b).

As influências judiciárias na reserva legal de vagas são diversas, sobretudo pelas provocações dos candidatos que se sentem lesionados, de forma que seria impossível esgotá-las neste artigo. Elas abrangem desde o reconhecimento do direito de uma pessoa com deficiência a ocupar determinando cargo ou emprego público (Araújo; Maia, 2016) até a jurisprudência sobre a previsão editalícia de cotas raciais (Jardim, 2018).

Um dos tópicos mais sensíveis indicado pela UnB, a citar, refere-se à necessidade de maior objetividade nos instrumentos convocatórios e nos pareceres das bancas de heteroidentificação (Brasil, 2023b). Com o propósito de evitar fraudes, essas bancas representam comissões orientadas à aferição fenotípica dos autodeclarados beneficiários da reserva de vagas (Arruda; Bulhões; Santos, 2022). Seu propósito é evitar que indivíduos não afetados por discriminação racial, por não possuírem fenótipo negroide, sejam contemplados indevidamente (Souza, 2020).

Todavia, a avaliação da qualificação de pessoa negra, em uma sociedade altamente miscigenada, tende a encontrar interpretações diversas (Lima, 2016). Por esse motivo, o Poder Judiciário mostra-se contundente em repelir exclusões imotivadas de candidatos, como decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso em Mandado de Segurança nº 62.040/MG, ao fixar que a eliminação somente poderia perfectibilizar-se mediante o franqueamento de contraditório e ampla defesa (Brasil, 2019d). Em consonância com esse entendimento, atualmente, a Instrução Normativa MGI nº 23/2023, além de exigir dos membros da comissão de heteroidentificação uma capacitação racial, requer parecer motivado e gravação do procedimento para possibilitar o direito recursal (Brasil, 2023c).

O fracionamento das vagas, por especialidade ou lotação, também aparece como questão recorrente, correspondendo à situação deste artigo. Apesar do tratamento dado pelo STF, na ADC nº 41/DF (Brasil, 2017b), o STJ, em momentos posteriores, ainda precisou decidir sobre a aplicabilidade do índice de reserva à totalidade das vagas, como pontuou no Agravo em Recurso Especial nº 1.425.161/RS (Brasil, 2019b). Até hoje, a segmentação de vagas, porém, representa um dos principais motivos para não ser alcançado o percentual mínimo de cotas (Arruda; Bulhões; Santos, 2022).

Reconhecendo a importância da atuação judicial sobre a política de cotas, a pesquisa da UnB recomendou a incorporação dos entendimentos jurisprudenciais à legislação e a capacitação racial dos magistrados (Brasil, 2023b). Deve-se ressaltar, sob esse prisma, que os próprios tribunais enfrentam desafios na implementação dessa política em seus quadros, afetando a formação de um perfil mais representativo de magistrados, que, ao fim, traduza maior efetividade e legitimidade na prestação jurisdicional. Nesse quesito, recente relatório da Fundação Getúlio Vargas (2024) expôs, em face de iniciativas de maior equidade racial, a baixa eficácia das cotas nos certames judiciários e a baixa proporção de juízes negros, que compunham, em 2018, apenas 18% do total.

4. O CONCURSO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

4.1. Justificativa e metodologia

A Controladoria-Geral da União é o Ministério responsável pela coordenação dos Sistemas de Gestão de Riscos e Controle Interno, de Correição, de Ouvidoria e de Integridade, Transparência e Acesso à Informação, no Poder Executivo (Brasil, 2023a). Como órgão federal, sujeita-se, portanto, à política de cotas (Brasil, 2014b, 2018a).

A escolha específica dessa organização justificou-se pelas particularidades na condução de seu último certame, regido pelo Edital de Concurso CGU nº 01/2021, quando foram ofertados 300 cargos de Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC), de nível superior, e 75 de Técnico Federal de Finanças e Controle (TFFC), de nível intermediário. A controvérsia, porém, concentra-se no primeiro cargo, ofertado de forma segmentada em distintas áreas de especialização e lotação (Brasil, 2021a).

Esse fracionamento é comum para atender necessidades categorizadas, mas é também uma das principais causas para ineficácia da política de cotas, dispersando seu percentual legal (Arruda; Bulhões; Santos, 2022). Por essa razão, tanto o STF quanto o STJ orientam o aglutinamento de oportunidades e determinam a reserva sobre a totalidade das vagas (Brasil, 2017b, 2019b). Contudo, como demonstram Mello e Resende (2020), ainda se faz frequente essa fragmentação, sobretudo em certames para magistério, que costumam ter a reserva sobre cada área de conhecimento, uma interpretação que somente estaria se alterando recentemente, por causa da jurisprudência.

Entretanto, ainda inexistem diretrizes comuns, na administração federal, para seleções segmentadas. O concurso da CGU destaca-se, assim, por uma articulação de precedentes judiciais para solucionar a ausência de candidatos aprovados em determinada especialidade, equilibrando a necessidade de recrutamento com a política de cotas (Brasil, 2022b, 2022c).

Este artigo delineia-se por uma abordagem empírica, objetivando compreender a incorporação da jurisprudência nessa decisão administrativa, pela análise qualitativa dos documentos afetos ao certame da CGU. O exame aproxima-se, portanto, de um estudo de caso, dada a perquirição de uma realidade específica (Creswell, 2007, p. 32).

A coleta dos documentos iniciou-se com o edital do concurso, seguindo-se aos atos de homologação e nomeação. Após, solicitaram-se, por requerimento de acesso à informação, manifestações técnicas e jurídicas acerca da convocação dos candidatos. Ademais, consultando os sítios eletrônicos dos tribunais, avaliou-se a jurisprudência citada, averiguando sua correlação com a decisão administrativa. Ao fim, realizou-se pesquisa ao sítio eletrônico do Ministério Público Federal (MPF), que, após ser provocado, fiscalizou a juridicidade do certame.

Faz-se forçoso reconhecer as limitações da pesquisa documental – incapaz de captar todas as nuances do comportamento organizacional –, somadas àquelas debatidas no estudo de caso, em seu caráter contextuacional (Yin, 2001, p. 32). Todavia, considerando a motivação necessária aos concursos federais, o artigo pretende contribuir para apreender a implementação prática da política de cotas, em um cenário no qual a jurisprudência integra o referencial de legalidade dos atos administrativos.

4.2. A redistribuição de vagas entre especialidades

Em 2021, após autorização do Ministério da Economia, a CGU anunciou seu primeiro concurso público em quase uma década (Brasil, 2021a). Para o cargo de AFFC, as vagas dividiram-se em diferentes especialidades e lotações, conforme Tabela 2.

Ao final da seleção, todavia, o órgão deparou-se com um impasse. Das 80 vagas de AFFC na especialidade "Tecnologia da Informação" (TI), somente 60 candidatos foram aprovados (Brasil, 2022a, 2022b), todos na ampla concorrência, uma vez que a aprovação nessa lista obsta a contabilização nas listas de cotas (Brasil, 2014b, 2018a).

Tabela 2 – Distribuição de nomeações ao cargo de AFFC

Especialidade	Região	Lotação	Nomeações Previstas			Nomeações Realizadas		
			AC	Negros	PCD	AC	Negros	PCD
Auditoria e Fiscalização	Norte	AC	5	1	0	5	1	0
		AM	5	1	1	7	(*)	(*)
		AP	5	1	0	5	1	0
		PA	7	2	1	10	(*)	(*)
		RO	4	1	0	4	1	0
		RR	5	1	0	6	(*)	0
		TO	5	1	0	5	1	0
	Órgão Central	DF	60	16	4	60	23	6
Tecnologia da Informação	Órgão Central	DF	60	16	4	60	(*)	(*)
Contabilidade Pública e Finanças	Órgão Central	DF	30	8	2	30	12	3
Correição e Combate à Corrupção	Órgão Central	DF	40	11	3	40	16	4
Total (n)			**226**	**59**	**15**	**232**	**55**	**13**
Total (%)			**75,33**	**19,67**	**5,00**	**77,33**	**18,33**	**4,33**

Legenda: ampla concorrência (AC); pessoas com deficiência (PCD); sem candidatos aprovados (*); Acre (AC); Amazonas (AM); Amapá (AP); Pará (PA); Roraima (RO); Rondônia (RR); Tocantins (TO); Distrito Federal (DF).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir do Edital de Concurso nº 01/2021 e da Portaria CGU nº 1.293/2022 (Brasil, 2021a, 2022d).

Dessa forma, vinte vagas de AFFC/TI seriam inutilizadas, todas reservadas a candidatos negros (dezesseis) e PCDs (quatro). Para evitar essa perda, a CGU remanejou-as para outras especialidades, argumentando, na Nota Informativa nº 602/2022/SE/CGU, que as especialidades funcionavam apenas como um critério de seleção ao mesmo cargo, permitindo a intercambialidade das vagas (Brasil, 2022b).

Contudo, como elas haviam sido originariamente reservadas a candidatos negros e PCDs no Distrito Federal, o órgão compreendeu que, para garantir o percentual mínimo de diversidade, os convocados também precisariam ser cotistas aprovados nessa lotação, distribuídos proporcionalmente entre as demais especialidades (Brasil, 2022b, 2022c).

O entendimento justificou, assim, uma sobrerrepresentação nas especialidades, garantindo a manutenção da reserva mínima nas convocações totais na unidade, conforme a Tabela 3. Segundo a área jurídica do órgão, no Parecer nº 169/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, estaria, assim, sendo adotada a jurisprudência dominante quanto à incidência da reserva sobre a totalidade das vagas do cargo oferecido (Brasil, 2022c).

Tabela 3 – Nomeação de AFFCs no Órgão Central

Vagas	Auditoria e Fiscalização	Tecnologia da Informação	Contabilidade Pública e Finanças	Correição e Combate à Corrupção	Total
Ampla Concorrência (n)	60	60	30	40	190
Ampla Concorrência (%)	67,42	100,00	66,67	66,67	74,80
Negros (n)	23	(*)	12	16	51
Negros (%)	25,84	(*)	26,67	26,67	20,08
PCD (n)	6	(*)	3	4	13
PCD (%)	6,74	(*)	6,67	6,67	5,12

Legenda: pessoas com deficiência (PCD); sem candidatos aprovados (*).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir da Portaria CGU nº 1.293/2022 (Brasil, 2022d).

Paradoxalmente, nota-se que a CGU não aplicou corretamente essa interpretação na fase inicial. Das 300 vagas de AFFC, 60 deveriam ter sido reservadas a candidatos negros (20%), e não 59 (19,67%), como aponta a Tabela 2. A 60ª vaga deveria ter sido, preferencialmente, alocada no Amazonas, por ter a fração mais próxima ao parâmetro legal de arredondamento (0,5), entre as unidades beneficiáveis: Acre (0,2), Amazonas (0,4), Amapá (0,2), Roraima (0,2) e Tocantins (0,2). O equívoco, porém, não gerou efetivo prejuízo, porque nenhum candidato cotista foi aprovado no estado (Brasil, 2022a).

4.3. A fundamentação jurisprudencial na redistribuição

A "redistribuição" pela CGU das vagas reservadas sobressai pela ausência do instituto na Lei nº 12.990/2014 ou no Decreto nº 9.508/2018, que somente abordam sua "reversão" à ampla concorrência, quando inexistem cotistas aprovados (Brasil, 2014b, 2018a). É o que ocorreu no Amazonas, no Pará e em Roraima (Brasil, 2022a, 2022d).

Pelo princípio da legalidade, a administração pública somente pode agir conforme permitido pela ordem jurídica (Di Pietro, 2024, p. 947). Todavia, esse brocardo não se exaure na norma positivada, que pode não ser suficiente a todas as situações, de modo que a jurisprudência, por vezes, torna-se importante fonte à atuação administrativa (Marrara, 2014). Sua relevância, mesmo em países de tradição civilista, como Brasil, mitiga a ideia de completude da lei, admitindo que o Poder Judiciário, ao interpretar a legislação, também contribui para formação do ordenamento (Lourenço, 2012).

Nesse sentido, nota-se, no concurso da CGU, que, para evitar a perda de vinte vagas, a jurisprudência foi o principal sustento para a redistribuição, com um verdadeiro recálculo das reservas de ação afirmativa. Analisando o Parecer nº 169/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que avalizou juridicamente a decisão, percebe-se que os precedentes aduzidos como fundamentação podem ser agrupados em três categorias, conforme o Quadro 1: (i) proporcionalidade nas convocações adicionais; (ii) aplicação da reserva sobre a totalidade das vagas; e (iii) situações de preterição de candidatos (Brasil, 2022c).

Quadro 1 – Jurisprudência arguida pela CGU na redistribuição

Categoria	Decisão	Tribunal	Resumo
Proporcionalidade nas convocações adicionais	Mandado de Segurança nº 20.778/DF; Mandado de Segurança nº 21.297/DF; Mandado de Segurança nº 21.402/DF; e Agravo Interno no Mandado de Segurança nº 20.799/DF (Brasil, 2015a, 2016b, 2016c, 2019a)	STJ	Concurso da CGU, realizado, em 2012, mediante fracionamento de vagas em especialidades. Reconhecimento da ilegalidade da convocação de candidatos sem observância da proporcionalidade editalícia entre as especialidades, no surgimento de novas vagas. Aplicação dos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao edital.
	Embargos de Declaração no Recurso em Mandado de Segurança nº 57.737/PB (Brasil, 2019c)	STJ	Concurso estadual (Polícia Militar), com distribuição de vagas entre gêneros. Reconhecimento de que as vagas adicionais deveriam ser distribuídas conforme a proporção editalícia original.

Categoria	Decisão	Tribunal	Resumo
Aplicação da reserva sobre a totalidade das vagas	ADC nº 41/DF (Brasil, 2017b)	STF	Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Aplicação da reserva legal em todas as fases do concurso, bem como a todas as suas vagas, inclusive aquelas adicionais. Vedação ao fracionamento das vagas como burla à política de cotas. Convocação dos candidatos sob os critérios de alternância e proporcionalidade.
Preterição de candidatos	Recurso Extraordinário nº 837.311/PI (Brasil, 2015b)	STF	Tema nº 784 da Repercussão Geral. Somente possuem direito subjetivo à nomeação os candidatos aprovados dentro do número de vagas previsto em edital. Os candidatos constantes do cadastro de reserva, que têm mera expectativa, somente adquirem tal direito em três hipóteses: (i) surgimento de novas vagas; (ii) preterição na ordem classificatória; ou (iii) preterição arbitrária e imotivada, com abertura de novo certame, estando válido o anterior.
	Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 47.532/PA (Brasil, 2017a)	STJ	Aplicação do Tema nº 784 do STF. Ausência de preterição, quando a autoridade competente para decidir sobre a necessidade de provimentos adicionais não exerce essa atribuição discricionária.
Preterição de candidatos	Embargos de Declaração no Recurso em Mandado de Segurança nº 55.622/SP (Brasil, 2018c)	STJ	Concurso público regionalizado. Reconhecimento de ilegalidade na nomeação de candidato PCD, em preterição da ampla concorrência. Observância à ordem classificatória prevista em edital, que alocou a 1ª vaga ao candidato da ampla concorrência e a 2ª vaga ao candidato PCD, aplicando-se a reserva a partir disso.

Fonte: elaborado pelo autor, com exame da jurisprudência citada pela CGU (Brasil, 2022c).

Quase todos os julgados sobre proporcionalidade decorrem da judicialização do certame anterior do órgão (Brasil, 2015a, 2016b, 2016c, 2019a), permitindo inferir, junto àqueles sobre preterição (Brasil, 2015b, 2017a, 2018c), receio institucional com possíveis impugnações, em uma visão pragmática ao risco de judicialização (Alcântara, 2012). Entretanto, a análise dos precedentes revela um comportamento inovador pela CGU, visto que nenhum deles refere-se à redistribuição de vagas reservadas à política de cotas.

Os casos sobre proporcionalidade, na verdade, determinavam que convocações adicionais seguissem a mesma proporção prevista inicialmente (Brasil, 2015a, 2016b, 2016c, 2019a, 2019c). Porém, a CGU não interpretou as vinte vagas remanescentes como **supervenientes**, o que

resultaria no percentual de reserva legal especificamente sobre elas; ao contrário, tratando-as como vagas **originais** do certame – como, de fato, eram –, realizou o recálculo da reserva legal tomando a integralidade das vagas do órgão central (254), de modo a não reduzir a quantidade real de beneficiários totais da política.

Desenhou-se, portanto, uma tese nova, conjugando jurisprudências em situações apenas análogas. De um lado, a ADC nº 41/DF justificou o emprego das cotas sobre a totalidade de vagas (Brasil, 2017b, 2022a). De outro, precedentes do STJ legitimaram a redistribuição proporcional dessas vagas cotistas entre as especialidades, para assegurar isonomia entre os beneficiários (Brasil, 2015a, 2016b, 2016c, 2019a).

4.4. A legitimação da redistribuição pelo "fiscal da lei"

Conquanto não tenha sido identificado litígio judicial sobre a redistribuição das cotas pela CGU, o instituto foi questionado por meio de diversos requerimentos de informação pública. No entanto, o principal ato de oposição ocorreu quando candidatos que se sentiram lesionados representaram o concurso perante o MPF, em uma demonstração prática da ascensão do Ministério Público como importante fiscal dos atos públicos e como um dos principais atores da judicialização (Schabbach; Garcia, 2021).

No MPF, as "denúncias" foram reunidas no Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002979/2022-59, compondo dois argumentos antagônicos: (i) um ampliativo, pelo qual a redistribuição deveria contemplar as vagas alocadas em outras lotações; e (ii) um restritivo, pelo qual a aplicação da legislação de cotas deveria limitar-se às vagas remanejadas (Brasil, 2022f). Esse procedimento consiste em uma atuação extrajudicial, que permite a interferência da instituição de forma mais autônoma, sem a intermediação do Poder Judiciário, cuja provocação segue apenas uma possibilidade, a critério do Parquet em sua interação com o gestor público (Rodrigues, R.; Oliveira, 2022).

Todavia, a contragosto dos representantes, a instituição foi importante para consolidar a juridicidade da redistribuição. Após avaliar as explicações da CGU, o MPF compreendeu pela ausência de violações à ordem jurídica, reconhecendo a incidência da reserva legal sobre a totalidade das vagas alocadas apenas na unidade de redistribuição como decorrência da articulação dos precedentes jurisprudenciais empregados à decisão administrativa (Brasil, 2022f). Encaminhado o procedimento ao arquivamento, este foi homologado e, posto que apresentadas novas reclamações, o MPF manteve sua decisão, minguando as alegações de irregularidade (Brasil, 2022e, 2023c).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A judicialização, enquanto ascende como objeto de estudo, apresenta múltiplas perspectivas, incluindo aquela afeta à concretização de direitos fundamentais (Mânica, 2008; Carvalho, 2019). Nesse contexto, inclui-se também a criação de novas fontes jurídicas ao ciclo de políticas públicas (Lourenço, 2012; Marrara, 2014; Jardim, 2018).

Este artigo buscou contribuir ao debate a partir da política de cotas para pessoas negras e pessoas com deficiência em concursos públicos. O objetivo foi averiguar como a administração pública federal apreende os entendimentos do Poder Judiciário, tendo-se escolhido, como estudo de caso, o certame conduzido pela Controladoria-Geral da União entre 2021 e 2022, em virtude da apresentação destacada de motivos jurisprudenciais para abordar a impossibilidade de vagas reservadas à política de cotas serem revertidas à ampla concorrência, como aprioristicamente orienta a legislação.

No entanto, durante a análise dos precedentes aduzidos pelo órgão, percebeu-se que a decisão adotada pela CGU foi muito além de um simples ato de reprodução dos posicionamentos judiciais. Ao contrário, por um cotejo de deliberações tidas em situações apenas análogas, com vistas à efetividade da política de cotas e à necessidade de recrutamento, a administração formulou um entendimento inovador em certame com fragmentação de vagas: a redistribuição das vagas, proporcionalmente entre as especialidades, com o recálculo da reserva legal de cotas, a partir da totalidade das vagas oferecidas à unidade de lotação, mantendo-se a efetividade da ação afirmativa.

A solução da CGU, nesse sentido, demonstrou a inserção da jurisprudência não apenas como fonte jurídica na legitimação das condutas administrativas, mas também como referencial para elucubrar novas formas de responder às lacunas da legislação que tutela a política de cotas. Sob essa qualidade, o caso também reforçou a importância de maiores complementações normativas, sobretudo em concursos com fracionamento de vagas, um tema que, por exemplo, não foi disciplinado na Instrução Normativa MGI nº 23/2023, sobre cotas raciais na administração federal (Brasil, 2023c).

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, G. C. S. Judicialização da saúde: uma reflexão à luz da teoria dos jogos. Revista CEJ, v. 16, n. 57, p. 88-94, 2012.

ARAÚJO, L. A. D.; MAIA, M. Inclusão e concurso público: análise crítica da jurisprudência sobre pessoas com deficiência. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 16, n. 65, p. 135-157, 2016. DOI: https://doi.org/10.21056/aec.v16i65.269.

ARRUDA, D. O.; BULHÕES, L. M. G.; SANTOS, C. O. A política de cotas raciais em concursos públicos: desafios em face da luta antirracista. Serviço Social & Sociedade, n. 145, p. 91-111, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/0101-6628.294.

AZEVEDO, C. M. M. C. Cota racial e Estado: abolição do racismo ou direitos de raça? Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 121, p. 213-239, 2004. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000100010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Edital CGU nº 5, de 13 de junho de 2022. Brasília, 2022a. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/edital-cgu-n-5-de-13-de-junho-de-2022-407806622. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Edital de Concurso CGU nº 1, de 22 de dezembro de 2021a (retificado pelo Edital CGU nº 1, de 14 de janeiro de 2022). Brasília, 2021a. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/76866. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Nota Informativa nº 602/2022/SE/CGU. Brasília, 2022b. Disponível em: https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=6879023. Acesso em: 6 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Parecer nº 169/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Brasília, 2022c. Disponível em: https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=6879023. Acesso em: 6 mar. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria CGU nº 1.293, de 30 de junho de 2022. Brasília, 2022d. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.293-de-30-de-junho-de-2022-411958003. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 129, de 22 de maio de 1991. Promulga a Convenção nº 159 da OIT. Brasília, 1991a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0129.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853/1989. Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018. Reserva de vagas para pessoas com deficiência em concursos públicos. Brasília, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9508.html. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023. Estrutura Regimental da CGU. Brasília, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11330.html. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968. Promulga a Convenção nº 111 da OIT. Brasília, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d62150.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública; Universidade de Brasília. Judicialização em concursos públicos a partir da Lei nº 12.990/2014. Brasília, 2023b. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7819. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota Técnica IPEA nº 17/2014. Brasília: Ipea, 2014a. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=21377. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatório de Pesquisa – Reserva de vagas para negros na administração pública. Brasília: Ipea, 2016a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/index.php?option=com_content&view=article&id=781. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Ingresso nas universidades federais. Brasília, 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Brasília, 2014b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.html. Acesso em: 1 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a LINDB. Brasília, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Regime jurídico dos servidores públicos civis. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.html. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Planos de benefícios da Previdência Social. Brasília, 1991b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.html. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Instrução Normativa MGI nº 23, de 25 de julho de 2023. Brasília, 2023c. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-mgi-n-23-de-25-de-julho-de-2023-499276293. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Relatório de servidores ativos por tipo de deficiência. Brasília, 22 fev. 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/relatorio-de-servidores-ativos-por-tipo-de-deficiencia. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Termo de Deliberação da 143ª Sessão Revisão-ordinária. Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002979/2022-59. Brasília, 25 out. 2022e. Disponível em: https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Termo de Deliberação da 165ª Sessão Revisão-ordinária. Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002979/2022-59. Brasília, 7 nov. 2023c. Disponível em: https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Promoção de Arquivamento do Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002979/2022-59. Brasília, 10 set. 2022f. Disponível em: https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai. Acesso em: 6 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no MS nº 20.799/DF. Rel. Min. Gurgel de Faria. Brasília, 9 out. 2019a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 21.297/DF. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, 28 set. 2016b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 21.402/DF. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 14 set. 2016c. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 20.778/DF. Rel. Min. Og Fernandes. Brasília, 10 jun. 2015a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RMS nº 47.532/PA. Rel. Min. Sérgio Kukina. Brasília, 25 abr. 2017a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AREsp nº 1.425.161/RS. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, 19 mar. 2019b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no RMS nº 57.737/PB. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, 9 maio 2019c. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no RMS nº 55.622/SP. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, 17 abr. 2018c. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS nº 62.040/MG. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, 17 dez. 2019d. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC nº 41/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, 8 jun. 2017b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.476/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, 8 set. 2021b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 186/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 26 abr. 2012b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 837.311/PI. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, 9 dez. 2015b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na ADI nº 7.654/DF. Rel. Min. Flávio Dino. Brasília, 17 jun. 2024b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 20 jan. 2025. BULHÕES, L. M. G.; ARRUDA, D. O. Cotas raciais em concursos públicos e a perspectiva do racismo institucional. Revista NAU Social, v. 11, n. 20, p. 5-19, 2020. DOI: https://doi.org/10.9771/ns.v11i20.35672.

BULOS, U. L. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

CAMARGO, D. A.; COSTA, M. M. M. Cotas raciais em concursos públicos: uma forma de concretização da cidadania ou de discriminação reversa. Revista Jurídica Cesumar, v. 18, n. 1, p. 65-85, 2018. DOI: https://doi.org/10.17765/2176-9184.2018v18n1p65-85.

CARVALHO, O. F. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. Revista de Investigações Constitucionais, v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019. DOI: https://doi.org/10.5380/rinc.v6i3.59730. CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 36. ed., 2. reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2024. DINIZ, D.; MEDEIROS, M.; SCHWARTZ, I. V. D. Consequências da judicialização das políticas de saúde: custos de medicamentos para as mucopolissacaridoses. Cadernos de Saúde Pública, v. 28, n. 3, p. 479-489, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012000300008.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Operacionalizando a equidade racial no Poder Judiciário: uma análise da implementação da Resolução nº 203/2015 do Conselho Nacional de Justiça. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/c4783a5d-1522-4a0b-b428-4be22ffd7ee2/full. Acesso em: 20 jan. 2025.

GARCIA, V. G. Panorama da inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho no Brasil. Trabalho, Educação e Saúde, v. 12, n. 1, p. 165-187, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1981-77462014000100010.

GOMES, A. S. História e debates contemporâneos sobre as cotas raciais no serviço público brasileiro: entre a efetividade e o controle. Revista Faces de Clio, v. 10, n. 19, p. 165-191, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.34019/2359-4489.2024.v10.41947.

JARDIM, S. G. F. Cotas raciais nos concursos públicos: edital e jurisprudência. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (org.). Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas (RS): IFRS campus Canoas, 2018. p. 194-213. Disponível em: https://goo.gl/m2u7gN. Acesso em: 9 mar. 2024.

LIMA, E. V. D. O equívoco brasileiro: cotas raciais em concursos públicos. Revista de Direito Administrativo, v. 271, p. 281-315, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.12660/rda.v271.2016.60768.

LOURENÇO, H. Precedente judicial como fonte do direito: algumas considerações sob a ótica do novo CPC. Revista da Advocacia-Geral da União, v. 11, n. 33, p. 241-271, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.11.n.33.2012.107.

MÂNICA, F. B. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil, v. 1, n. 8, p. 89-104, 2008.

MARRARA, T. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v1i1p23-51.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros. Cadernos de Pesquisa, v. 50, n. 175, p. 8-28, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/198053146788.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução da Assembleia Geral nº 3447 (XXX), de 9 de dezembro de 1975. Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. Estudos Feministas, v. 16, n. 3, p. 887-896, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-026X2008000300010.

RIBEIRO, M. A.; CARNEIRO, R. A inclusão indesejada: as empresas brasileiras face à Lei de Cotas para Pessoas com Deficiência no mercado de trabalho. Organizações & Sociedade, v. 16, n. 50, p. 545-564, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1984-92302009000300008.

RODRIGUES, P. S.; PEREIRA, E. L. A percepção das pessoas com deficiência sobre o trabalho e a Lei de Cotas: uma revisão da literatura. Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 31, n. 1, e310114, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-73312021310114.

RODRIGUES, R. V.; OLIVEIRA, V. E. Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde. Revista Direito GV, v. 18, n. 3, e2231, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6172202231.

SANTANA, J. C. Lei de Cotas, políticas da (in)visibilidade e cidadanias decoloniais. Educação & Realidade, v. 48, e122396, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-6236122396vs01.

SCHABBACH, L. M.; GARCIA, K. C. Novos atores nas políticas educacionais: o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Civitas: Revista de Ciências Sociais, v. 21, n. 1, p. 130-143, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.15448/1984-7289.2021.1.34752.

SOUZA, M. C. Bancas de aferição, fraudes e seus desafios na educação superior e nos concursos públicos. Educação em Debate, v. 42, n. 83, p. 85-97, 2020.

TAYLOR, M. M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. DADOS: Revista de Ciências Sociais, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001. VASCONCELOS, F. D. Muito além do concurso: cotas para pessoas com deficiência no serviço público. Revista Baiana da Inspeção do Trabalho, v. 1, n. 1, p. 59-73, 2016.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Carlos Bom Fim de Oliveira
https://orcid.org/0009-0001-9683-4960
Mestrando em Políticas Públicas e Governo na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Tecnólogo em Gestão Pública pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Servidor federal da Controladoria-Geral da União (CGU).
carlos.bfo@outlook.com

PRÁTICAS ANTIRRACISTAS E POVOS INDÍGENAS: UMA ANÁLISE SOBRE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Iclícia Viana
Bárbara Nobrega Simão
Jéssica Saraiva da Silva
Rossana Lopes Pereira de Souza
Vanessa Eidam
Vitória Miranda

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC, Brasil

No contexto da rede de instituições que compõem o serviço público, este artigo tem por foco as instituições federais de educação superior, especificamente na Universidade Federal de Santa Catarina. O estudo analisa os programas e políticas de acesso e permanência estudantil entre 2008 e 2024, bem como o acesso de indígenas servidores técnicos e docentes. O ingresso de indígenas no serviço público brasileiro tem sido debatido no âmbito do movimento indígena e de articulações políticas que lutam por maior representatividade. A presente pesquisa evidenciou que a nomeação do racismo anti-indígena feita pela mobilização universitária indígena e acolhida por trabalhadoras/es da universidade, produziu efeitos institucionais de mudanças em compreensões administrativas. O estudo reforça a necessidade de ampliar a presença indígena não apenas por meio de cotas para estudantes de graduação e pós-graduação, mas também assegurando a inclusão de indígenas, servidores técnicos e docentes nas universidades. Práticas antirracistas que contemplem as especificidades indígenas são urgentes para enfrentar o racismo anti-indígena e institucional no serviço público.

Palavras-chave: racismo; antirracismo; indígenas; serviço público; universidade.

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.10823 ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017
Submetido: 5 de abril de 2024. Aceito: 22 de abril de 2025.

PRÁCTICAS ANTIRRACISTAS Y PUEBLOS INDÍGENAS: UN ANÁLISIS SOBRE POLÍTICAS INSTITUCIONALES EN LA UNIVERSIDAD FEDERAL DE SANTA CATARINA

En el contexto de la red de instituciones que componen el servicio público, este artículo se centra en las instituciones federales de educación superior, específicamente la Universidad Federal de Santa Catarina. El estudio analiza los programas y políticas de acceso y retención de estudiantes entre 2008 y 2024, así como el acceso del personal técnico y docente indígena. El ingreso de los indígenas al servicio público brasileño ha sido debatido dentro del movimiento indígena y de grupos políticos que luchan por una mayor representación. Esta investigación mostró que la denominación del racismo anti-indígena hecha por la movilización universitaria indígena y acogida por los trabajadores universitarios, produjo efectos institucionales de cambios en los entendimientos administrativos. El estudio refuerza la necesidad de incrementar la presencia indígena no sólo mediante cuotas para estudiantes de pregrado y posgrado, sino también asegurando la inclusión de personal técnico y docente indígena en las universidades. Se necesitan urgentemente prácticas antirracistas que tengan en cuenta las especificidades indígenas para enfrentar el racismo antiindígena e institucional en el servicio público.

Palabras clave: racismo; antirracismo; indígena; servicio público; universidad.

ANTI-RACIST PRACTICES AND INDIGENOUS PEOPLES: AN ANALYSIS OF INSTITUTIONAL POLICIES AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF SANTA CATARINA

In the context of the network of institutions that make up the public service, this article focuses on federal higher education institutions, specifically the Federal University of Santa Catarina. The study analyzes the access and retention programs and policies for students between 2008 and 2024, as well as the access of indigenous technical and teaching staff. The entry of indigenous people into the Brazilian public service has been debated within the scope of the indigenous movement and political articulations that fight for greater representation. This research showed that the naming of anti-indigenous racism made by the indigenous university mobilization administrative understandings. The study reinforces the need to increase the indigenous and welcomed by university workers produced institutional effects of changes in presence not only through quotas for undergraduate and graduate students, but also by ensuring the inclusion of technical and teaching staff in universities. Anti-racist practices that consider indigenous specificities are urgently needed to confront anti-indigenous and institutional racism in the public service.

Keywords: racism; anti-racism; indigenous people; public service; university.

1. INTRODUÇÃO

A presença de indígenas no serviço público é uma pauta de luta do movimento indígena brasileiro. Em nota, a Articulação Nacional dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) salientou recentemente que a sub-representação indígena impacta no racismo institucional que opera contra os povos no acesso às políticas públicas[1]. Segundo dados do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, de fevereiro de 2024, há somente 2.335 pessoas autodeclaradas indígenas servidoras em órgãos federais. Destas, 28% estão trabalhando na Fundação Nacional dos Povos Indígenas, a FUNAI. Ao mesmo tempo, a participação de negros e indígenas em ministérios, autarquias e fundações teve aumento de 17%[2] nos últimos vinte a cinco anos no Brasil.

Esta realidade resulta de um processo histórico maior, diante de séculos de extermínio, negação e tutela dos direitos humanos básicos por parte do Estado aos povos indígenas. Ao mesmo tempo, historicamente as pautas antirracistas pouco aprofundam nas pautas indígenas em suas especificidades e diversidade étnica, conforme aponta a pesquisadora Guarani Geni Nuñez (2019), se, por um lado, foram historicamente objetificados e supervalorizados nos estudos etnológicos, por outro lado, foram apagados dos debates antirracistas. Graças à mobilização coletiva de diferentes povos, temos visto alguns avanços no que tange à representatividade em instituições do Estado. O aumento em quase 50% da autodeclaração indígena no Brasil é um outro elemento importante para pensar as políticas públicas: se em 2010 eram aproximadamente 900 mil pessoas que se autodeclaravam indígenas, em 2022 mais de 1.600.000 pessoas reconheceram sua identidade étnico racial enquanto indígena.

Especialmente, verificamos o aumento da representatividade em órgãos do poder executivo, como no recém-criado Ministério dos Povos Indígenas (MPI) ou na Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). No Seminário Nacional "Aldeando o Estado Brasileiro: Desafio para a Construção da Política Indigenista", promovido pelo Ministério dos Povos Indígenas (MPI) foi nomeado[3] como revolucionário o fato de as próprias pessoas indígenas estarem hoje pensando e propondo a gestão das políticas públicas para seus povos, envolvendo o trabalho junto ao Legislativo, no Judiciário e no Executivo. O crescimento da representatividade nos cargos legislativos também tem sido pauta do movimento indígena desde a década de 1980 e agora ganha fôlego e ampliação por meio de uma "bancada do cocar" que crava seus corpos-

[1] Material disponível em <https://apiboficial.org/files/2024/11/Povos-Indi%CC%81genas-e-Funcionalismo-Pu%CC%81blico-1.pdf>. Acesso em 19 de fevereiro de 2025.
[2] Os dados são do estudo inédito *Lideranças Negras no Estado Brasileiro* (1995-2024) realizado pelo Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial (Afro-Cebrap), com apoio da Fundação Lemann e da Imaginable Futures.
[3] Disponível em: <http://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024 >. Acesso em 25 de março de 2024.

territórios (Baniwa, 2023) nos lugares de poder historicamente masculino e branco, indicando: "nunca mais um Brasil sem nós!"[4], pois "antes do Brasil da coroa existe o Brasil do cocar", e "é hora do cocar" (Xakriabá; Rodrigues, 2023, p. 04).

Sendo o serviço público composto por uma rede de atividades que o Estado fornece para implementar os deveres consagrados constitucionalmente (Figueiredo, 2003), tomamos as universidades públicas como exemplo, pois são parte deste sistema, e precisam estar alinhadas às previsões legais vigentes nos diferentes temas que a envolvem, não só administrativamente, mas a partir de seu papel social junto ao ensino, pesquisa e extensão. Portanto, no que se refere a desigualdades étnico-raciais e enfrentamento ao racismo, cabe às instituições de educação superior públicas brasileiras a promoção de ações cotidianas que enfrentem o racismo em suas diferentes formas de manifestação, tendo em vista que a intervenção nas instituições de ensino superior poderá refletir não apenas em seu interior, mas no combate ao racismo em diversas áreas da sociedade (Mato, 2024; Almeida, 2019).

2. O PROTAGONISMO INDÍGENA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

A luta dos povos indígenas pelo acesso à educação superior brasileira é pauta do movimento indígena desde a década de 1970, quando se deu a entrada das primeiras pessoas indígenas em universidades - ainda muito baseada em trajetórias individuais e/ou com apoio de organizações não-governamentais e religiosas. O material organizado em 2021 pelo professor e pesquisador Edson Kayapó (Kayapó, 2021) sintetiza o processo histórico de luta pelo direito ao ensino superior e revela como as instituições públicas são pouco acessadas quando comparadas às privadas. Segundo o censo do ensino superior no Brasil (BRASIL, 2018), apresentado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), 57.706 indígenas tinham matrícula em cursos superiores, sendo que 42.256 estão em instituições privadas.

Segundo Kayapó (2021), a Constituição de 1988 gerou mudanças na relação com o Estado e, com a pressão do movimento indígena, a partir da década de 1990, estudantes indígenas acessaram o ensino superior através de convênios entre a FUNAI e universidades privadas ou comunitárias. O mesmo autor ressalta que o Programa Nacional de Ações Afirmativas (2002), instituído para a administração pública federal em 2002, não abrangeu os povos indígenas como público das ações afirmativas. Mas somente em 2008 uma primeira política pública efetiva foi instituída, por meio do Programa de Apoio à formação Superior de professores que atuam em

[4] Discurso proferido na posse como Ministra, em janeiro de 2023. Disponível em: <http:///www.youtube.com/watch?v=0rxEIMWJkDc>. Acesso em 13 de março de 2024.

Escolas Indígenas de Educação Básica (Prolind), focado na formação de docentes. Mais tarde, com a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), foram previstas reserva de vagas para estudantes oriundos da rede pública de educação e para estudantes negros e indígenas, ampliando o acesso a cursos de outras áreas do conhecimento, e não somente na formação de docentes (Kayapó, 2021).

Especificamente na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o ingresso dos estudantes indígenas se iniciou em 2008[5]. Ao longo dos anos, esta presença ativa – dentro e fora de sala de aula – gerou a formação de coletivos estudantis e mobilização política, a exemplo do que ocorria em todo país (Souza, 2016). Verificamos que o protagonismo estudantil indígena no debate acadêmico e político, sobre o enfrentamento das barreiras para a permanência e o acesso aos demais espaços da instituição, é uma constante desde 2008, assim como as denúncias de racismo institucional. Além das barreiras materiais, estudantes cotidianamente relatam o racismo interpessoal quando são questionados por seus professores ou colegas sobre a sua "autenticidade indígena" (Viana, 2017, p. 130). Neste contexto, universitários indígenas passam a se organizar politicamente e, em 2016 ocorre IV Encontro Nacional de Estudantes Indígenas (ENEI), onde o tema central foi "Diversidade Pluriétnica nas Universidades: Problematizando o Racismo", fato que já expressa a necessidade de uma ação antirracista nas instituições.

Este debate havia iniciado em encontros anteriores. A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foi sede do III Encontro Nacional de Estudantes Indígenas (ENEI), em 2015, e como produto desse importante encontro, foram apresentadas à gestão universitária diferentes reivindicações referentes à permanência estudantil indígena. Dentre essas, o acesso à moradia foi considerado um pilar para a permanência de estudantes. Além disso, denunciavam como os procedimentos para solicitação dos benefícios de assistência estudantil estavam gerando barreiras, visto que a documentação comprobatória exigida não atendia às especificidades socioeconômicas dessas populações (Viana, 2017, p. 196).

A professora e pesquisadora potiguara Rita Gomes do Nascimento (2015) explica que é a partir do protagonismo dos universitários indígenas que as políticas internas vão sendo aprimoradas nas instituições públicas e privadas. Já em 2015, ela apontava para a pauta do movimento social pelas políticas específicas, inclusive de construção de uma universidade indígena. São os estudantes indígenas que, com seus projetos coletivos, reivindicam participação e controle social num constante movimento de reinventar as ações a eles destinadas pelas instituições (Nascimento, 2015).

[5] Resolução Normativa Nº 008/CUN/2007, de 10 de julho de 2007. Cria o Programa de Ações Afirmativas da UFSC, alterada pelas Resoluções Normativas nº 22/CUn/2012; nº 26/CUn/2012; nº 41/CUn/2014 e nº 52/CUn/2015. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/555/CUn2007ResolucaoN008.pdf?sequence=1>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

Observamos que, aos poucos, as barreiras que vivenciam nas universidades têm sido nomeadas também como racismo institucional[6], pois está evidente que as instituições tendem a reproduzir o racismo por meio de seus mecanismos internos que privilegiam o domínio branco e masculino e pouco atentam às questões indígenas - seu protagonismo e diversidade de povos. Conforme lembra Silvio Almeida (2019), as instituições são racistas porque a sociedade é racista e, "se não tratarem de maneira ativa e como um problema a desigualdade racial, irão facilmente reproduzir as práticas racistas já tidas como 'normais' em toda a sociedade" (p. 47-48).

Geni Núñez (2022) explica que o pacto da branquitude é um dos efeitos coloniais que cotidianamente busca manter e atualizar os "benefícios oriundos da escravização e é também uma posição racial de dominação que busca submeter humanos e não humanos (demais animais, florestas, rios etc.) ao seu projeto colonial de sociedade" (Longhini, 2022, p. 15). No serviço público, o pacto da branquitude tem sido identificado também nas práticas sociais cotidianas, atividades rotineiras, regulamentos e definições internas que buscam manter "tudo como sempre foi". Tais processos parecem revelar um medo da presença e agência indígena como sujeitos de direitos coletivos e que, sim, alteram o que está instituído historicamente. Maria Aparecida Bento (2022) relembra que este modo de funcionamento institucional torna homogêneo e uniforme não só os processos, ferramentas, sistemas e valores, mas também o perfil dos trabalhadores: majoritariamente masculino e branco.

> É evidente que os brancos não promovem reuniões secretas às cinco da manhã para definir como vão manter seus privilégios (...) mas é como assim fosse: as formas de exclusão e de manutenção dos privilégios nos mais diferentes tipos de instituições são similares e sistematicamente negadas ou silenciadas. Esse pacto da branquitude possui um componente narcísico, de autopreservação, como se "o diferente" ameaçasse o "normal", o "universal". Esse sentimento de ameaça e medo está na essência do preconceito (Bento, 2022, p. 18).

Assim, quais práticas de rompimento com o silêncio da branquitude são possíveis no cotidiano da universidade? Quais práticas antirracistas são desenvolvidas com atenção à questão indígena nas instituições públicas? Nesse movimento, enquanto servidoras públicas não-indígenas, que trabalham e estudam o tema, propomos neste artigo suspender nosso olhar num movimento exotópico[7], buscando também suspender o cotidiano para romper com um

[6] Durante o X ENEI, na Paraíba em 2023, ocorreu a atividade "vamos falar sobre racismo institucional?". <http://www.even3.com.br/x-encontro-nacional-dos-estudantes-indigenas-enei-paraiba-2023-334906/>.
Acesso em 24 de março de 2024.

[7] O movimento exotópico diz de uma condição para a criação, a partir da filosofia da linguagem, de Mikhail Bakthin, por meio do qual as pesquisadoras necessitam distanciar-se, encontrar um ponto de apoio fora da relação cotidiana com o campo para produzir o acabamento estético da pesquisa. Ver: AMORIM, M. A contribuição de Mikhail Bakhtin: a tripla articulação ética, estética e epistemológica. Ciências humanas e pesquisa: leituras de Mikhail Bakhtin. São Paulo: Cortez, p. 1–14, 2003.

mecanicismo estéril profissional, trazendo novas possibilidades de intervenção e compreensão da realidade e, assim, analisar algumas práticas institucionais de enfrentamento ao racismo e desigualdade racial contra indígenas no ambiente acadêmico.

Assim, a análise organizou este artigo em duas partes: **1) UFSC – Território em disputa**, em que apresentamos um breve histórico e síntese de acontecimentos institucionais no tema; **2) da informalidade à institucionalização**, em que analisamos duas políticas institucionais: uma no campo da assistência estudantil e outra no enfrentamento ao racismo institucional.

3. METODOLOGIA

Escolhemos fazer uso da análise de documentos de domínio público, pois são produtos sociopolíticos que revelam as disputas de poder no campo da prática e do discurso (Spink, 2014). Afinal, ao tocar no tema do racismo contra indígenas perpetuado no/pelo serviço público, deparamo-nos com os mecanismos do racismo institucional, no qual a formalidade e a transparência das informações poderão revelar as desigualdades étnico-raciais. Portanto, fazer uso de documentos institucionais pode ser uma estratégia antirracista.

Estudamos esses documentos, pois eles nos permitem acessar os sentidos reproduzidos naquele cotidiano, como no caso dos atos administrativos que regem os comportamentos institucionais, como "leis" que estabelecem condutas adequadas para a comunidade universitária. Essas definições administrativas são reproduções dos fenômenos sociais e, portanto, podem ser tanto uma fotografia como um filme a ser analisado: apresentam-nos uma imagem que sintetiza um conjunto de vozes sociais de dado tempo histórico, mas também precisam entrar em movimento e se conectar com algo mais amplo frente a diferentes tempos vividos institucionalmente (Spink, 1999, 2014).

Escolhemos aprofundar a análise a partir dos Programas de Assistência Estudantil e Política de Enfrentamento ao Racismo Institucional. Esta escolha se dá tendo em vista a necessidade de aprofundamento em uma das facetas institucionais que mais aparecem nas demandas: as condições materiais e imateriais de permanência estudantil na universidade. Foram seguidos os seguintes passos, a exemplo do que orienta Gil (2002, p. 87): 1 – Definição dos objetivos da pesquisa; 2 - Levantamento de documentos sobre o tema; 3 – Seleção de documentos centrais para o tema; 4 - Tratamentos das informações levantadas. Após esta seleção, foram analisados os seguintes documentos: Editais de Assistência Estudantil; Política Institucional de Enfrentamento ao Racismo e demais documentos produzidos no âmbito de sua aprovação, monitoramento e avaliação.

Os documentos escolhidos no tema da Assistência Estudantil, referem-se aos editais que esta universidade criou em decorrência do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, em 27 de agosto de 2013, que criou o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), "programa este executado no âmbito do Ministério da Educação e com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal" (Brasil, 2013). Os documentos foram acessados nos sites institucionais da PRAE, sendo ele: prae.ufsc.br. Já os documentos referentes ao enfrentamento ao racismo institucional, foram acessados pelos sites boletimoficial.ufsc.br e coema.ufsc.br, e referem-se à política interna aprovada pela Resolução nº 175 CUN/UFSC/2022, monitorada e avaliada conforme Diagnóstico apresentado pelo relatório de 2024 (UFSC, 2024).

4. UFSC – TERRITÓRIO EM DISPUTA

Ao investigar o histórico da UFSC frente à presença indígena, verificamos que a entrada em cursos de graduação foi o mote central. Em 2008, a universidade iniciou o seu Programa de Ações Afirmativas – PAA (Resolução Normativa nº 008/CUn/2007) e recebeu graduandos por meio de vagas suplementares. Esta é uma conquista dos movimentos negro e indígena e do trabalho de servidores públicos comprometidos com a promoção da igualdade étnico-racial (Tassinari et al., 2013). Já em 2011, iniciou-se também o ingresso pelo curso de Licenciatura Intercultural Indígena do Sul da Mata Atlântica.

Segundo o PAA, os "estudantes pertencentes aos povos indígenas somente ocupariam vagas que seriam criadas nos cursos escolhidos, no máximo de duas por curso, mediante aprovação do candidato no processo regular do vestibular" (Tassinari *et al.*, 2023, p. 217). O artigo 9º desse documento previa a criação de cinco vagas que seriam preenchidas pelos candidatos melhor classificados no vestibular, sendo criada uma nova vaga a cada ano, até um total de 10 vagas em 2013. Após a pressão do movimento indígena, a universidade conta hoje com 22 vagas suplementares dentre os 70 cursos de graduação dos cinco *campi* da UFSC. Ainda assim, Tassinari *et al.* (2013) analisam que foram identificadas barreiras para o acesso a esta política de ingresso (tais como as notas de corte em língua portuguesa). Os mecanismos internos precisavam, portanto, ser repensados.

Em 2012, a partir da promulgação da Lei de Cotas, observamos que a universidade precisou se adaptar a esta política pública nacional. Como resultado, em 2012 foi criada a Resolução Normativa n.º 26/CUn/2012, que expandiu sua política de ações afirmativas, mantendo e ampliando as vagas suplementares e garantindo as reservas de vagas agora em todos os cursos de graduação, conforme previsto na lei federal. Essa lei delimitou ações afirmativas para alunos de escola pública – uma política de cotas sociais, com subcotas étnico-raciais.

Em 2016, um grupo de trabalho com participação de estudantes indígenas, apresentou a proposta de um vestibular específico e diferenciado para o preenchimento das vagas suplementares (Portaria nº 001/2016/SAAD, de 30 de maio de 2016) afirmando que a recente presença indígena nas universidades traz novas demandas para a efetiva promoção da igualdade étnico-racial. Argumentaram que a universidade precisava ir além da reserva de vagas e alterar seus mecanismos de ingresso de modo a diminuir as barreiras e reconhecer "a importância dos múltiplos modos de vida e de construção de conhecimento". Em 2017, começou a operar, então, um vestibular específico para indígenas, com prova diferenciada que valoriza a formação escolar indígena.

No atual momento, a UFSC conta com um sistema de diferentes formas de ingresso na graduação, incluindo: vestibular indígena (pelas vagas suplementares); vestibular geral da UFSC (e reserva de vagas previstas na lei de cotas); Sistema Unificado (com vagas reservadas a partir da nota na prova do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem); e outros processos que utilizam o histórico escolar como forma de ingresso. Há na UFSC ainda editais de vagas remanescentes e de transferência e retorno.

Segundo os dados dos sistemas de controle acadêmico da UFSC, entre 2012 e 2022, 367 estudantes indígenas se matricularam na UFSC e 167 se formaram, sendo 113 do curso da Licenciatura Intercultural. Ou seja, 67,6% dos egressos indígenas são oriundos de um curso com programa pedagógico intercultural. Já na pós-graduação, o Programa de Antropologia Social iniciou suas ações afirmativas para indígenas em 2013. Apenas em 2020 foi aprovada a Resolução Normativa nº 145/CUn/2020 que dispõe sobre Ações Afirmativas em todos os programas de pós-graduação. Essa resolução também reconheceu o direito às línguas indígenas para fins de proficiência em línguas. Por fim, na educação básica, a política foi aprovada em 2022 através da Resolução Normativa n° 168/CUn/2022.

A Figura 1 apresenta uma síntese de acontecimentos marcantes nos últimos doze anos da instituição[8]. Observamos o protagonismo indígena na mobilização por avanços institucionais básicos para que sua presença seja qualificada e efetivada. Ao mesmo tempo, verificamos a atuação de núcleos, organizações, professores e técnicos administrativos que estudam e trabalham com questões indígenas, relações étnico-raciais e ações afirmativas.

[8] Imagem baseada no Apêndice 1.

Figura 1– Linha do tempo: síntese de acontecimentos no histórico institucional da UFSC.

Fonte: registros institucionais da UFSC de domínio público.

Essa realidade institucional não está descolada de outras situações brasileiras. Em relação à assistência estudantil, diferentes estudos demonstram que ações institucionais específicas para este público ainda são inexpressivas: um descompasso quando comparadas às ações para o ingresso (Bergamaschi; Doebber; Brito, 2018; Souza, 2016). A seguir analisaremos duas práticas institucionais frente à questão indígena.

5. DA INFORMALIDADE À INSTITUCIONALIZAÇÃO: ANÁLISE DE PRÁTICAS INSTITUCIONAIS

Apesar de indígenas estarem na UFSC desde 2008, somente em 2021 a instituição assumiu como sua responsabilidade o atendimento a esse público específico em seus programas a partir do Programa de Assistência Estudantil para Indígenas e Quilombolas (PAIQ)[9]. Anteriormente, este público não tinha uma bolsa da universidade[10], mas dependia da disponibilidade de um programa gerido diretamente pelo Ministério da Educação (MEC), o Programa "Bolsa Permanência", instituído pela Portaria nº 389, de 09 de maio de 2013 – auxílio financeiro cuja finalidade é "minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para permanência

[9] Salientamos que a demanda dos estudantes quilombolas não será tratada aqui devido aos limites deste artigo.
[10] Dissertação: Assistência estudantil na Universidade Federal de Santa Catarina: Uma análise inicial do Programa Bolsa Estudantil. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/130972/332224.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial, os indígenas e quilombolas".

Segundo Rita Potiguara (Nascimento, 2015), esse programa foi um avanço fundamental: até março de 2014, havia 1.700 estudantes indígenas cadastrados, atendidos em 37 universidades do Brasil, e o valor da bolsa para indígenas e quilombolas era diferenciado, considerando-se suas especificidades. O programa reforça o entendimento de que a questão étnico-racial está diretamente relacionada às vulnerabilidades socioeconômicas, sendo um marcador importante para a promoção da permanência estudantil, e estimula que o estudante seja contemplado pela sua instituição de ensino com outras bolsas.

Analisando os editais de Assistência Estudantil (AE)[11], observamos que, entre 2013 e 2020, foram publicados 11 editais. O período de análise foi definido em função do início do programa Bolsa Estudantil da UFSC[12], que representou a implementação de mecanismo pecuniário de assistência estudantil regulamentado pelo Conselho Universitário da UFSC. Nesses editais, estudantes indígenas não eram público-alvo específico, e apenas nos editais de 2017 passaram a constar a possibilidade de inserção de candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas oriundos das ações afirmativas para ingresso. Neste caso, este público deveria submeter-se ao cadastro PRAE por meio da análise de renda per capita, sem uma análise técnica que considerasse suas questões interculturais específicas. Já no ano de 2020, o edital explicitava que os indígenas deveriam ser atendidos por programas específicos, sem apontar a quais programas se referiam. Diante dos graves cortes orçamentários e do desinvestimento no Programa Bolsa Permanência em 2018, o tema da permanência de estudantes indígenas e quilombolas ganhou maior destaque. Em 2019 foi nomeado um Grupo de Trabalho com a participação de estudantes indígenas e quilombolas, servidoras assistentes sociais e psicólogas para "analisar a viabilidade de uma proposta de integração dos estudantes indígenas e quilombolas no Cadastro PRAE e nos programas assistenciais, bem como da integração das suas necessidades sócio-assistenciais" (UFSC, 2019).

O trabalho desse grupo girou em torno de uma argumentação central: a necessidade de um programa específico de Assistência Estudantil para indígenas e quilombolas a partir do pertencimento étnico-racial e diante das desigualdades étnico-raciais, efeitos do racismo. O GT argumentou inicialmente ser inadequada a perspectiva de "integração" do indígena ao sistema de bolsificação já existente (reduzido à análise de renda). A partir da análise do Estatuto da Igualdade Racial, o GT interpretou que se ações afirmativas são "programas e medidas especiais

[11] Foram analisados 19 editais entre 2013 e 2024-1.
[12] Resolução Normativa Nº 32/CUn, DE 27 DE AGOSTO DE 2013. Cria o Programa Bolsa Estudantil-UFSC, em conformidade com a Portaria nº 389 do MEC e com o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.

adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades étnico-raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades" (Brasil, 2010b), as ações equânimes devem ser pensadas também para as condições de permanência. A solicitação do GT era de acesso às bolsas através do reconhecimento do pertencimento étnico-racial, por meio de um Programa para Indígenas e Quilombolas que gerasse a comunicação entre os diferentes setores, qualificando os dados e o acompanhamento institucional dos mesmos. Seria necessário para isso incluir este público no cadastramento formal da instituição, mas respeitando sua diferença e os fatores interculturais.

Esse cadastramento se dá por meio da inscrição no "Cadastro PRAE" seguido de entrevista e análise documental que visa identificar estudantes com perfil de baixa renda – considerado público do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES (Brasil(a), 2010)[13]. Ao analisar o programa, verificamos que ele objetiva minimizar os efeitos das desigualdades sociais e prevê autonomia das instituições quanto à metodologia de análise. Afirma em seu 5º artigo que serão atendidos "prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições". Apesar de não citar explicitamente grupos étnico-raciais, o programa não restringe a universidade em sua autonomia para definir seus critérios. Mas os documentos analisados ressaltaram que o cadastro PRAE não incluiu indígenas até 2021 por conta da existência do Programa Bolsa "Permanência" do MEC. Ao mesmo tempo, revelam que os poucos acessos que eram oferecidos a este público foram feitos por meio de práticas informais não regulamentadas e sem editais institucionais. Em relação à moradia, a instituição nomeava como "alojamento indígena" o que era, na verdade, uma ocupação estudantil conhecida como "maloca".[14]

Considerando insuficiente a proposta do GT, a gestão universitária realizou consultas à procuradoria universitária que pudessem respaldar possíveis mudanças nos mecanismos institucionais, onde a gestão questionou se estudantes indígenas e quilombolas poderiam ser escusados de passar por análise de renda para serem incluídos nos programas assistenciais e sob quais argumentos legais. A análise jurídica da instituição então indicou que a universidade deve requerer "elementos de prova que caracterizem a insuficiência de renda do candidato aos benefícios da política pública", por meio de documentos que atestem a renda familiar per capita inferior, superior ou igual a um salário mínimo e meio, como determina a regra. A procuradoria

[13] Regulamentado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.
[14] Para saber mais, ver o documentário "Maloca, nossa luta." Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=TJzc9MateJs>. Em 2024, um alojamento institucional foi inaugurado. Ver <reitoria.ufsc.br>. Acesso em 29 de março de 2024.

universitária interpretou que o uso de documentos de autodeclaração, aos moldes do programa Bolsa MEC, configura como mero testemunho, sendo uma prova inadequada.

Observamos que a resposta jurídica não se debruçou sobre o argumento central apresentado pelo grupo de trabalho: o argumento da desigualdade racial e a necessidade de ações de equidade. O diálogo institucional documentado até se utiliza do termo "igualdade", mas opera a partir de uma lógica conservadora do direito: em que o modelo de Estado Moderno é colonial, "uma lógica da igualdade que acaba por dificultar o reconhecimento das diferenças, atuando na linha de uma política universalista que não atende à população racializada" (Passos, 2015). Tal resposta apresenta-se como uma forma de fuga do compromisso antirracista, ou seja, agindo pela manutenção do racismo institucional. Assim, o processo de construção do PAIQ foi mobilizado pela verificação da necessidade de romper com a naturalização da informalidade com questões de permanência de estudantes indígenas.

Desde a entrada dos primeiros estudantes indígenas em 2008 na graduação até 2019, quando iniciaram as atividades do GT supracitado, estudantes vinham denunciando as barreiras institucionais para estar na universidade com qualidade. Somente treze anos depois, a instituição passou a formalizar sua responsabilidade frente a esses estudantes em vulnerabilidade social e racial. A análise demonstrou que a instituição resistiu à consideração da necessidade de uma política equânime, específica, e incluiu estudantes indígenas a procedimentos de análise de renda universalista sob o argumento da "igualdade" e "legalidade", sem considerar as especificidades que envolvem o modo de viver indígena e quilombola. Em 2022, esses discursos foram alterados e houve reconhecimento da necessidade de um "antirracismo" e "equidade" (Viana; Simão, 2023) também para com este público. O protagonismo do movimento indígena na universidade, aliado ao trabalho de servidores públicos comprometidos, promoveu a nomeação do racismo institucional contra indígenas e colaborou para mudanças no acesso à política de permanência.

Mas o tema do antirracismo na questão indígena costuma ser invisibilizado. Geni Núñez, pesquisadora indígena Guarani, demonstra que este apagamento remonta à história de objetificação da "questão indígena", a qual foi, por um lado, exotificada como objeto das pesquisas etnológicas e, por outro lado, afastada do debate do antirracismo que teve no Brasil o foco na relação negros-brancos. Afirma que os povos indígenas "não costumam ser considerados quando se discute o debate racial, mas [...], também na perspectiva étnico-racial seguimos invisibilizados" (Longhini, 2022) e problematiza a falácia da divisão binária entre os conceitos de etnia e raça, genocídio e etnocídio, entre outros, e defende que o antirracismo, nas perspectivas indígenas, precisa levar em consideração o enfrentamento ao etnogenocídio colonial que segue atuando, inclusive por meio dos espaços ditos científicos.

Nessa linha, Munanga (2002) ressalta que, apesar dos aparentes avanços científicos e das diferenças entre os conceitos de "raça" e "etnia", ocorre um entrelaçamento entre ambas concepções onde a ideologia do racismo garante que as raças de ontem sejam as etnias de hoje: ou seja, apesar dos mais de trezentos povos indígenas/etnias diferentes no Brasil, o racismo homogeneiza essas diferenças dentro de uma concepção desigual onde "índios" é um grupo racializado pelo projeto colonial. A partir da identidade política "indígena", diferentes etnias lutam coletivamente pelos direitos sociais e contra as opressões do racismo (Viana, 2017).

Na UFSC, a luta coletiva por ações institucionais contra o racismo data de antes mesmo da política nacional de cotas. Mas foi com o aumento expressivo da presença negra, quilombola e indígena que o conflito racial passou a visibilizar a desigualdade racial que já estava ali colocada há décadas. Diferente do que acreditavam os grupos contra cotas, as ações afirmativas para ingresso não "aumentaram" o racismo ou a segregação, mas sim tiraram o "véu" silencioso da branquitude que mantém o pacto nas instituições. Reconhecer, portanto, a existência de um racismo institucional, significa "reconhecer que a própria imposição de regras e padrões racistas por parte da instituição é de alguma maneira vinculada à ordem social que ela visa resguardar" (Almeida, 2019, p. 48). De modo que, sendo o racismo inerente à ordem social, para enfrentá-lo é urgente práticas antirracistas efetivas, ações internas que visem promover a igualdade e a diversidade, removendo obstáculos para a ascensão de minorias na instituição, mantendo espaços permanentes para debates e eventual revisão de práticas institucionais, promoção de acolhimento de possível composição de conflitos raciais e de gênero (Almeida, 2019). A partir destes pressupostos, apresentaremos agora uma análise sobre alguns aspectos da Política de Enfrentamento ao Racismo Institucional da UFSC (UFSC, 2022). Para tanto, também utilizaremos os materiais sobre a audiência pública da política e da sessão de avaliação de um ano desta, disponíveis nos sites institucionais, já indicados na metodologia.

6. O ENFRENTAMENTO AO RACISMO INSTITUCIONAL

A Política de Enfrentamento ao Racismo Institucional, em suas diferentes formas de manifestação no âmbito da UFSC, configura-se enquanto uma ação do serviço público contra o racismo e a desigualdade racial. Ela conceitua as manifestações do racismo no âmbito universitário, responsabiliza os diferentes setores que atendem estudantes de níveis educacionais variados, professores, técnicos, trabalhadores terceirizados, gestores e cria um fluxo de acolhimento e denúncia em caso de situações de racismo no cotidiano institucional. Cria uma série de ações afirmativas distintas: no acesso a bolsas, ao investimento, à pesquisa, ao ensino, à extensão, nas expressões curriculares, epistêmicas, culturais e na representatividade

política nos espaços de poder. Além disso, estabelece uma perspectiva interseccional, uma comissão de monitoramento com participação dos movimentos sociais e o papel de cada Pró-Reitoria. Mas, segundo Viana e Simão (2023), o próprio processo de envio dessa minuta para análise e aprovação, sofreu diferentes artifícios institucionais que fizeram com que o processo demandado pelos movimentos estudantis fosse retardado em seus trâmites por mais de sete anos, demonstrando como os mecanismos do racismo institucional operaram contra as mudanças que a aprovação da política antirracista poderia gerar na universidade, pois o comprometimento com o antirracismo "efetivamente, abalará privilégios materiais e simbólicos: a branquitude será afetada, (...) precisarão abrir espaço para negros, quilombolas, indígenas – seus corpos-territórios, vozes, epistemes, culturas" (Viana; Simão, 2023, p. 11).

Ao estudar a Resolução Normativa nº 175/CUn/2022, numa perspectiva voltada à questão indígena, observamos que em seus princípios legais, a política fundamenta-se (além daquelas que já apontam para a promoção da igualdade racial), em legislações específicas tais como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (Unesco, 2008) e a Convenção nº 169 da OIT, de 7 de junho de 1989. Ao definir conceitos, a política insere "indígena" enquanto grupo racializado e vítima do racismo no Brasil e define que "raça" é uma concepção historicamente produzida a partir do processo colonial e escravocrata de domínio europeu que desumanizou populações originárias dos territórios, e que se mantém como um "conceito sociológico de necessário uso e aprofundamento crítico, tendo em vista a desigualdade racial na sociedade brasileira, considerando-se que há raça, pois há racismo contra pessoas negras, indígenas e quilombolas" (UFSC, 2022, p. 2). Ao inserir como público-alvo da política, indígenas passam a ser reconhecidos como grupo racial que tem direito a voz e vez na pauta antirracista, inclusive na reserva de investimento orçamentário anual da instituição. Alguns dos impactos dessa inserção nas práticas institucionais, geraram a) a criação de cotas em concursos públicos da instituição; b) a determinação de construção de uma política de permanência específica para indígenas e quilombolas; c) o aumento no acesso à pesquisa, ensino e extensão, em diferentes áreas do conhecimento.

A reserva de vagas para indígenas em concurso público é uma pauta antiga de luta indígena no Brasil, como mostra o projeto de lei da Deputada Joênia Wapichana[15] que tinha por objetivo a criação de uma política de cotas para servidores indígenas. Segundo a autora, o texto visa garantir à população indígena vagas em cargos públicos, "criando um sistema de equidade social, autonomia e autodeterminação dos povos indígenas, estabelecendo ações afirmativas para ingresso de indígenas em cargos efetivos e empregos públicos". Seu projeto aponta que, a

[15] Disponível em: <camara.leg.https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1949751br>. Acesso em 12 de março de 2023.

partir do aumento de indígenas qualificados no ensino superior, abriu-se a possibilidade dos povos indígenas também terem o direito à reserva de vagas, via cotas, em concursos públicos, como existe atualmente para negros na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que garante a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para pessoas negras. No entanto, esse projeto seguiu em análise morosa e sem finalização. Em 2024, diante da necessidade de revisão da Lei nº 12.990/2014 que previa as cotas para negros em concursos públicos, o Ministério da Igualdade Racial junto ao Ministério dos Povos Indígenas articulou uma nova lei prevendo a cota para indígenas[16]. Mas diferentes legislações antirracistas garantem a decisão interna de instituições criarem cotas para indígenas em concurso público, mesmo antes da revisão da lei federal. Estas apontaram para o argumento da discriminação positiva, deixando à cargo da autarquia a decisão de instaurar a política afirmativa para servidores.

Segundo o Relatório de Monitoramento e Avaliação da Política de Enfrentamento ao Racismo na UFSC, até 2022 a presença de servidores efetivos[17] indígenas era de 00% (UFSC, 2024). Na UFSC, foi a partir da aprovação da política antirracista em 2022 que a previsão de reserva de vagas para indígenas em concursos públicos internos começou a ser uma realidade. Por meio da Portaria Normativa nº 477/2023/GR, destacou-se a necessidade de incluir docentes indígenas na instituição para além da presença estudantil. Afirma-se que, embora haja representatividade indígena entre os alunos, tal diversidade não se reflete nos servidores e a presença indígena nas universidades é uma forma de reparação histórica e uma fonte de contribuições significativas para a produção de conhecimento e o diálogo intercultural. Em 2024, durante a audiência pública realizada em torno do diagnóstico do racismo institucional na UFSC, foi levantada por um estudante indígena a necessidade de a universidade se alinhar com a lei federal em revisão e incluir indígenas nos 30% das vagas propostas inicialmente somente para negros[18]. A audiência gerou alterações na proposta da comissão responsável, que em março de 2025 levou ao Conselho Universitário a pauta para análise e aprovação institucional. Aprovada por ampla maioria dos votos, a nova resolução da UFSC enfim garante 30% das vagas gerais de seus concursos para pretos, pardos, indígenas e quilombolas.

Assim, um dos impactos desta política e do seu monitoramento foi a inserção de reserva de vagas para indígenas nos concursos específicos a partir de 2022 e nos concursos gerais da universidade, a partir de 2025[19].

[16] Ver: <hhtp://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/ProjetodeLeiemtramitao1.pdf>. Acesso em 20 de março de 2024.
[17] Vale ressaltar que antes de 2022 houve docentes indígenas contratados de forma temporária na UFSC.
[18] Audiência disponível em< www.youtube.com/watch?v=nIRtLVwU6D4&t=11s>. Acesso em 27 de março de 2025
[19] Disponível em <apufsc.org.br/2025/03/12/conselho-universitario-da-ufsc-aprova-reserva-de-30-das-vagas-para-ingresso-de-docentes-negros-indigenas-e-quilombolas/> Acesso em 27 de março de 2025.

Sobre este ponto, avaliamos que tal ação institucional pode ser considerada uma prática antirracista, visto que agiu na remoção de obstáculos para a ascensão de minorias raciais aos espaços de poder (Almeida, 2019). Pode-se dizer que agora o Direito foi utilizado como ferramenta para a promoção da igualdade racial a partir de uma ação de equidade, em detrimento da meritocracia que reproduz o racismo. Assim, após quinze anos de cotas para indígenas na graduação, entre 2023 e 2024, a UFSC nomeou seus dois primeiros professores universitários indígenas efetivos. Esse fato faz uma provocação sobre a importância do reconhecimento da desigualdade racial na questão indígena para os avanços institucionais.

Ao nos debruçarmos sobre as políticas sociais de Assistência estudantil, verificamos que estas tendem a ter um viés de bolsificação: uma concepção limitante individualista, própria do sistema vigente, em detrimento das ações concretas em perspectiva de ampliação de direitos. Ao mesmo tempo, "a bolsificação da assistência estudantil é também consequência da tendência à assistencialização das políticas sociais que, no âmbito da educação superior, tem sua expressão máxima" (Nascimento, 2012, p. 173). Em contraposição a isso, e partindo do pressuposto de que a permanência estudantil não deve se restringir a benefícios assistenciais, a Política de Enfrentamento ao Racismo (UFSC, 2022) prevê, em seu Art. 13, que deverá ser desenvolvida na UFSC "uma Política Institucional de Permanência Estudantil que produza equidade para pessoas negras, indígenas e quilombolas."

Em 2023, foi criado um grupo de trabalho para construir a Política Institucional de Permanência Indígena e Quilombola[20], composto por 41 pessoas, sendo 25 estudantes indígenas e quilombolas e 16 servidores técnicos e docentes. A referida proposta foi finalizada em setembro de 2025[21], e agora aguarda aprovação no Conselho Universitário, e tem por objetivo ressaltar e valorizar os conhecimentos tradicionais, garantir o respeito à pluralidade étnica e cultural, fortalecer os vínculos com a universidade e contribuir com a luta pelos direitos dos povos indígenas e quilombolas. Nessa política, o GT entende "permanência estudantil" como o conjunto de ações institucionais que visam à continuidade de estudantes na universidade com vistas à sua formação integral e à conclusão do curso de forma qualificada. Essas ações englobam duas dimensões: a material, que diz respeito às condições socioeconômicas, e a imaterial, que diz respeito à inserção dos estudantes na vida acadêmica como parte da formação, que inclui condições pedagógicas, psicossociais, culturais, entre outras. Esperamos que esta política possa colaborar com o enfrentamento ao racismo, de modo a promover a equidade e alterar os mecanismos desiguais da universidade para o recebimento destes estudantes.

[20] Disponível em <https://coema.ufsc.br >. Acesso em 14 de março de 2024.
[21] Em agosto de 2025 ocorreu a Audiência pública para apreciação da Minuta de Resolução da Política de Permanência Estudantil Indígena e Quilombola na UFSC. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=qGxstOoK1-I>

Em outro ponto, analisamos que a Política de Enfrentamento ao Racismo Institucional (UFSC, 2022) incentivou a participação de estudantes indígenas nas atividades de pesquisa e extensão, para além do ensino, uma vez que a produção do conhecimento e a realização de ações para a comunidade compõem a função social da universidade pública. De acordo com a política, em relação aos discentes negros, quilombolas e indígenas, a instituição deve: manter e ampliar programas de reserva de vagas em todos os níveis de ensino, promover a reserva mínima de 20% de vagas em diversas modalidades de bolsas acadêmicas e manter um programa de combate à evasão, com criação de indicadores, acompanhamento permanente e planejamento de ações (UFSC, 2022). Além disso, a política prevê as cotas epistêmicas, fundamentais para o combate ao epistemicídio do eurocentrismo acadêmico.

Apesar dos avanços concretos na dinâmica da estrutura universitária, identificamos que o processo de transformação no que se refere às questões indígenas é inicial e carece de aprofundamento. Por exemplo, ao analisar[22] a sessão da audiência pública que apresentou a proposta de minuta da política institucional (2022), observamos a ausência de indígenas no evento. Já durante a sessão de avaliação de um ano da implementação da política antirracista, em 2023, observamos relatos de invisibilidade indígena frente ao tema do racismo. A atividade foi gravada pela TV UFSC e é de acesso público[23]. Durante a sessão, dentre as contribuições realizadas um dos estudantes agradeceu pelo trabalho desenvolvido na construção da Política de Enfrentamento ao Racismo, reconheceu o avanço institucional e reafirmou o quanto sentiu falta de diretrizes como essa quando ingressou na universidade, cenário em que a morosidade predominava na resposta de denúncias de racismo.

Ao mesmo tempo, outro estudante apontou que quando se fala sobre moradia estudantil é preciso contemplar estudantes indígenas, e denuncia que se trata de um exemplo do racismo institucional o fato de "nem condições básicas de vivência naqueles alojamentos não se pode ver hoje". Por fim, aponta que o Guia de Enfrentamento ao Racismo não trouxe as especificidades do racismo contra indígenas. Ou seja, embora haja um conjunto de resoluções que garantam o respeito à diversidade, o incentivo à presença indígena tende a ficar invisibilizado/silenciado, necessitando constante aprimoramento e atenção à crítica e protagonismo indígena, seja estudantil ou não. Da mesma forma, foi a partir da voz de um estudante indígena que a UFSC foi tensionada a inserir indígenas na alteração de reserva de vagas para concursos públicos em 2025.

Logo, verificamos com este estudo que a denúncia do racismo contra indígenas na UFSC é cotidiana. Mas esta não é uma realidade isolada: o estudo recente do pesquisador Daniel Mato

[22] Os materiais aqui citados estão disponíveis em: <coema.ufsc.br> Acesso em 12 de março de 2024.
[23] Disponível em < https://www.youtube.com/watch?v=FN7H__8KAXQ> . Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

(2024), ao questionar 18 instituições de educação superior da América Latina, verifica que há uma tendência de compreender racismo como um problema social estrutural, desresponsabilizando as universidades, como se o problema fosse algo "natural". Nessa linha, a professora e pesquisadora Rita Potiguara (2021) alerta para o fato de que o aumento das ações afirmativas para o ingresso ainda não deu conta de superar as barreiras cotidianas do racismo. Segundo ela, é evidente que as universidades não sabem dialogar interculturalmente com a diversidade de povos indígenas que adentram o ensino superior hoje no Brasil. Ailton Krenak, Felipe Tuxá e outros nomes indígenas (Milanez *et al*, 2019) alertam para o fato de que a invisibilização em torno do tema racismo é um ato enunciativo em si. É preciso identificar, reconhecer e falar a respeito dessas experiências como primeiros passos para construir estratégias concretas de uma luta antirracista que seja indígena. Afirmam que tornar o tema do racismo um tabu no cotidiano dos povos indígenas é uma mistificação arquitetada pelos brancos. Assim, é impossível discutir racismo sem contar com a presença e a voz desses sujeitos racializados, "é impossível pensar estratégias eficazes de combate ao racismo sem que estejam os indígenas dentro da construção da luta antirracista" (Milanez et al., 2019, p. 2177). Consideramos que a presença indígena se configura como motor para os avanços institucionais e compreendemos que – de um ponto de vista antirracista – promover ações "para indígenas" sem seu protagonismo é atuar na manutenção dos privilégios da branquitude e perpetuar o "fantasma da tutela" (Baniwa, 2012) que desconsidera a autonomia dos povos em face das questões públicas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou analisar práticas institucionais de enfrentamento ao racismo contra indígenas, a partir de documentos públicos no contexto da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), instituição que compõem a rede de serviço público brasileiro. A partir desta realidade local, foram observadas questões globais no que tange à desigualdade étnico-racial no Brasil e o racismo contra indígenas. Se, por um lado, são populações hiper objetificadas nos estudos etnológicos, são invisibilizadas nas pautas e estudos antirracistas (Longhini, 2022), o que revela necessidade de se (re)conhecer e enfrentar as estratégias da branquitude: invisibilização dos efeitos do racismo contra os diferentes povos indígenas – é preciso desnaturalizar, nomear.

Com o aumento de estudantes (de diferentes povos indígenas) nas universidades e, a partir das políticas de ação afirmativas, mudanças foram sendo provocadas no diálogo entre as demandas estudantis e de lideranças indígenas junto à universidade. Longe de ser harmônico, este diálogo aparece como um processo coletivo, dialético e dialógico, por meio do qual vozes sociais disputam discursos concretos materializados nos documentos, que se relacionam com as práticas

cotidianas (Spink; Medrado, 1999). Ao longo de duas décadas a universidade teve: a ampliação das formas de ingresso, a criação de vestibular específico diferenciado, a institucionalização da Licenciatura Indígena, o reconhecimento das línguas indígenas na proficiência de línguas da pós-graduação, o acesso na Assistência Estudantil através do pertencimento étnico-racial, a formalização de um alojamento indígena específico em Florianópolis, uma política institucional de combate ao racismo e desigualdade racial, a construção de uma política de permanência estudantil *multicampi*, entre outros.

De modo que, ao longo dessa história recente, foram adotadas pela UFSC duas grandes políticas que se relacionam diretamente com a questão indígena e com o enfrentamento ao racismo denunciado pelos estudantes. Apesar de não estarem inicialmente relacionadas, as políticas de assistência estudantil e enfrentamento ao racismo alteraram mecanismos institucionais homogêneos que privilegiam grupos sociais brancos. Através delas, pudemos identificar que a instituição formalizou "indígenas" como seu público-alvo na assistência estudantil somente a partir de 2021. Até 2020, esta política não os considerava como seu público-alvo, mas desenvolvia apenas ações de "auxílio" por meio de práticas informais, não regulamentadas e sem editais públicos. A partir das teorias raciais críticas, podemos afirmar que a prática da informalidade vai ao encontro da invisibilização do grupo racializado e corrobora para a desigualdade racial: sem formalizações, não há reconhecimento institucional do racismo (Almeida, 2019; Bento, 2022). Opera o silêncio da branquitude e a naturalização da desigualdade vivida por indígenas. Mas a partir da nomeação do racismo institucional contra indígenas, verificamos também a resistência em produzir políticas equânimes, por meio de argumentos jurídicos que defendiam uma igualdade universalista.

A presença ativa dos próprios estudantes e a posição crítica de servidores públicos, visibilizou a tentativa de integração dos indígenas em mecanismos homogêneos que mantinham barreiras para efetivo acesso às políticas de assistência estudantil. Após mudanças na gestão universitária (Viana; Simão, 2023) novos discursos foram produzidos, e a legalidade foi acionada para garantir o direito à equidade, por meio de ações de discriminação positiva. A instituição avançou no tema, criando a Política de Enfrentamento ao racismo institucional e reconheceu indígenas como seu público-alvo, junto de negros e quilombolas, tendo em vista o processo histórico brasileiro de colonização e escravização, bem como suas marcas estruturais na desigualdade social.

Com isso, vemos que esta universidade foi da informalidade à institucionalização no que se refere à presença de estudantes e servidores indígenas e segue sendo monitorada pelo controle social dos movimentos sociais e dos usuários das políticas. Esta realidade particular da UFSC vai ao encontro do que apontou Edson Kayapó (2021), quando indicou que o Estado

brasileiro tardou em efetivar políticas públicas para indígenas no ensino superior e sempre se manteve acomodado com as ações informais, ou formalizadas pelo sistema privado, religioso ou tutelar. Concordamos com Rita Potiguara (Nascimento, 2015), que afirma haver uma tensão entre as políticas de inclusão social e étnico-racial e a busca por autonomia e protagonismo indígena. Afinal, o reconhecimento da cidadania e autonomia indígena tem provocado a revisão de uma posição histórica do serviço público brasileiro – de tutelar os povos indígenas.

Por fim, entendemos que há contradições colocadas, pois há uma tendência institucional (e estrutural) de manutenção do racismo. A falta de indígenas na construção das ações antirracistas mostra-se ainda como um fator que segue denunciando o pacto da branquitude e suas estratégias de manutenção de privilégios coloniais. Consideramos que, a partir do caso desta instituição, outros estudos poderão ser feitos para compreender como o serviço público brasileiro tem se comportado no que se refere à presença indígena e seus efeitos nas alterações de mecanismos internos contra o racismo e a desigualdade étnico-racial.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. L. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 264 p.

AMORIM, Marília. A contribuição de Mikhail Bakhtin: a tripla articulação ética, estética e epistemológica. **Ciências humanas e pesquisa**: leituras de Mikhail Bakhtin. São Paulo: Cortez, p. 1-14, 2003.

BANIWA, G. A. A conquista da cidadania indígena e o fantasma da tutela no Brasil contemporâneo. In: **Constituições Nacionais e povos Indígenas**. Ramos, A. (org.) Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 206–227, 2012.

BANIWA, B. **Mulheres:** corpos-territórios indígenas em resistência! Porto Alegre: Fundação Luterana de Diaconia: Conselho de Missão entre Povos Indígenas, 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. Ministério da Educação. **Sinopse do Censo da Educação Superior**. 2018. Disponível em: < https://www.gov.br/inep >. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL(a). Ministério da Educação. **Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Diário Oficial da União. Brasília, 2010.

BRASIL(b). Presidência da República. **Lei n° 12.228 de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. 2020.

BENTO, M. A. **O pacto da branquitude**. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BERGAMASCHI, M. A.; DOEBBER, M. B.; BRITO, P. Estudantes indígenas em universidades brasileiras: um estudo das políticas de acesso e permanência. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos RBEP-INEP**, v. 99, p. 37–53, 2018. https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.99i251.3317

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KAYAPÓ, E. **Universidade**: território indígena! Edson Kayapó, Kassiane Schwingel (Orgs.). Porto Alegre: COMIN: Fundação Luterana de Diaconia, 2021.

LONGHINI, G. D. N. **Nhande Ayvu é da cor da terra**: perspectivas indígenas guarani sobre etnogenocídio, raça, etnia e branquitude. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Florianópolis, 2022.

MATO, D. Fatores-chave na naturalização e reprodução do racismo no ensino superior na América Latina. Lições aprendidas para a elaboração de políticas e iniciativas antirracistas. **Revista Latino-Americana de Políticas e Administração Educacional**, n. 21, p. 124–139, 23 dez. 2024. https://doi.org/10.24215/23143751e2098

MUNANGA, K. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. In Programa de educação sobre o negro na sociedade brasileira. Niterói, EDUFF, 2002.

MILANEZ, F. *et al* . **Existência e diferença**: o racismo contra os povos indígenas. Revista Direito e Práxis, v. 10, n. 3, p. 2161–2181, jul. 2019. https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/43886

NASCIMENTO, C. M. Elementos conceituais para pensar a política de assistência estudantil na atualidade. In: **Fonaprace: Revista Comemorativa 25**, 149 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares. Org. Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, coordenação: ANDIFES. UFU, PROEX. p. 147–157, 2012.

NASCIMENTO, R. G. Entre "inclusão social e étnico-racial" e a "busca por autonomia e protagonismo indígena": mapeamento de ações para a educação superior de povos indígenas no Brasil. In: MATO, Danie et al. (Org.). **Educación superior y pueblos indígenas en América latina**: contextos y experiencias. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2015. p. 97–116.

NASCIMENTO, R. G. A universidade não está preparada para a diversidade: racismo, universidades e povos indígenas no Brasil. **Universidades**, v. 72, n. 87, p. 73–89, 2021. https://www.udualerreu.org/index.php/universidades/article/view/524

PASSOS, J. C. dos. Relações raciais, cultura acadêmica e tensionamentos após ações afirmativas. **Educação em Revista**, [S.L.], v. 31, n. 2, p. 155–182, jun. 2015. https://www.scielo.br/j/edur/a/GzcL6VPqbGDxbrgwzvJ9Chy/

SPINK, M. J *et al*. **A produção de informação na pesquisa social**: compartilhando ferramentas.1.ed. – Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.

SPINK, P.; MEDRADO, B. Produção de sentido no cotidiano: uma abordagem teórico metodológica para análise das práticas discursivas. In: **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. São Paulo: Cortez, 1999.

SOUZA, C. C. O movimento indígena na luta pelas ações afirmativas: é preciso descolonizar. In: SCHERER-WARREN, I.; PASSOS, J. C (org). **Ações afirmativas na universidade – abrindo novos caminhos**. Florianópolis: Ed UFSC, 2016.

STOLF, Franciele. **Assistência estudantil na Universidade Federal de Santa Catarina**: uma análise inicial do programa Bolsa Estudantil. 2014. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

TASSINARI *et al*. A presença de estudantes indígenas na Universidade Federal de Santa Catarina: um panorama a partir do 190 Programa de Ações Afirmativas – PAA/UFSC. Século XXI, **Revista de Ciências Sociais**, v.3, n. 1, p. 212–236, jan./jun, 2013. https://periodicos.ufsm.br/seculoxxi/article/view/11226

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. R**elatório de Monitoramento e Avaliação da Política de Enfrentamento ao Racismo**. Pró-reitora de Ações Afirmativas e Equidade. Grupo de Trabalho de Elaboração da Política de Enfrentamento ao Racismo na UFSC. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Portaria Normativa nº 477/GR/2023**. Dispõe sobre Provimento de vagas docentes indígenas para a Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Resolução Normativa nº 175/CUn/2022**. Dispõe sobre a Política de Enfrentamento ao Racismo Institucional no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina e dá outras providências. Florianópolis, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Resolução Normativa nº 52/CUn/2020**. Dispõe sobre a Política de ações afirmativas para negros (pretos e pardos), indígenas, pessoas com deficiência e outras categorias de vulnerabilidade nos cursos de pós-graduação lato sensu e stricto sencu da UFSC. Florianópolis, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – PRAE. **Portaria Normativa nº 12/PRAE/2019**. Florianópolis, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Resolução Normativa nº 32/CUn/2013. Cria o Programa Bolsa Estudantil-UFSC, em conformidade com a Portaria nº 389 do MEC e com o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Florianópolis, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Resolução Normativa nº 52/CUn/2015**. Dispõe sobre a Política de Ações Afirmativas no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina para os processos seletivos de 2016 a 2022. Florianópolis, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Resolução Normativa nº 008/CUN/2007**. Cria o Programa de Ações Afirmativas da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura). **Declaração das Nações Unidas sobre direitos dos povos indígenas**: direitos e repostas. Brasília: UNIC-Rio, 2008.

VIANA, I. **Entre fronteiras**: re-existência Laklãnõ Xokleng em uma universidade pública. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina, Fpolis, 2017.

VIANA, I.; SIMÃO, B.N. **Enfrentando o racismo na universidade** – relato de experiência de uma política antirracista. Trabalho completo publicado nos anais do IX Congresso de Pesquisadores Negros e Negras do Nordeste (COPENE), 2023.

XAKRIABÁ, C.; RODRIGUES, A. P. A política e a poética de Célia Xakriabá: três discursos da primeira deputada indígena eleita por Minas Gerais (2022). **Mana**, v. 29, n. 2, p. e2023030, 2023. 10.1590/1678-49442023v29n 2e2023030.pt

Iclicia Viana
https://orcid.org/0000-0003-2454-0573
Doutoranda e mestre pelo Programa de Psicologia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Psicóloga Educacional e trabalhadora técnica administrativa em educação na UFSC. Membro da Cátedra UNESCO Antonieta de Barros.

iclicia.ufsc@gmail.com

Bárbara Nobrega Simão
https://orcid.org/0009-0001-1469-4424
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFMG). Assistente Social e trabalhadora técnica administrativa em educação na UFSC. Membro da Cátedra UNESCO Antonieta de Barros.

barbara.nobrega@ufsc.br

Jéssica Saraiva da Silva
https://orcid.org/0009-0000-7350-4259
Mestranda pelo Programa de Tecnologia da Comunicação e Informação da UFSC. Especialista em Psicopedagogia (UNOESC). Assistente social e trabalhadora Tecnica em educação na UFSC.

jessykasarayva2015@gmail.com

Rossana Lopes Pereira de Souza
https://orcid.org/0009-0001-0003-1144
Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).. Assistente Social e Trabalhadora Técnico-Administrativa em Educação na UFSC.
rossanalopesdesouza@gmail.com

Vanessa Eidam
https://orcid.org/0009-0005-4496-0980
Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Assistente Social e Trabalhadora Técnico-Administrativa em Educação na UFSC.
vanessa.eidam@ufsc.br

Vitória Miranda
https://orcid.org/0009-0008-6126-5105
Pós-graduada em Gestão Pública pela Faculdade Focus. Assistente Social e trabalhadora técnica administrativa em educação na UFSC.
vitoria.miranda@ufsc.br

APÊNDICE 1

Quadro 1 – Histórico de acontecimentos institucionais frente à questão indígena na UFSC

Ano	Acontecimento na UFSC
2002	Início do debate institucional sobre Ações Afirmativas para graduação por meio de uma comissão específica para o tema.
2007	Aprovado o Primeiro Programa de Ações Afirmativas (2008-2015).
2008	Primeiros estudantes indígenas em cursos de graduação.
2009	Início da Interiorização da Universidade pelo REUNI (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais): início da criação dos campi fora de sede.
2011	Primeira Turma da Licenciatura Intercultural Indígena via PROLIND (programa de apoio à formação superior de professores que atuam em escolas indígenas de educação básica) - Ministério da Educação.
2012	Aprovada a Lei Federal de Cotas no Brasil.
2013	Primeiro ano de cotas étnico raciais na Pós-Graduação da Antropologia Social da UFSC.
2015	III Encontro Nacional de Estudantes Indígenas (ENEI) na UFSC. Aprovado Novo Programa de Ações Afirmativas para graduação (2016-2022).
2016	Início do Movimento "Ocupação Maloca". Criação da Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidades – SAAD.
2017	Criação do Vestibular Específico para Indígenas no ingresso via Vagas Suplementares.
2019	Criação de GT para propor a inserção de indígenas no Programa de Assistência Estudantil. Primeiros estudantes indígenas na UFSC – Campus Araranguá. Criação do Programa de Monitoria Indígena e Quilombola.
2020	Criação do Núcleo de Estudos Afro-latino-americanos, dos povos originários, quilombolas e diversidades (NEABI) do campus Araranguá.
2021	Primeiro Programa de Assistência Estudantil Específico para Indígenas e Quilombolas, por meio de análise de renda per capita.
2021	Institucionalização do curso de Licenciatura Intercultural Indígena . Aprovação das cotas em todos programas da Pós-Graduação com reconhecimento das línguas indígenas na proficiência.
2022	Criação da Pró Reitoria de Ações Afirmativas e Equidade (PROAFE). Mudança no Programa de Assistência Estudantil Específico para Indígenas e Quilombolas, com acesso por meio do pertencimento étnico racial. Aprovação da Política de Enfrentamento ao Racismo Institucional.

Ano	Acontecimento na UFSC
2023	Criação de Grupo de Trabalho para construir uma Política de Permanência Estudantil para Indígenas e Quilombolas. Portaria de criação de vagas específicas para indígenas em concursos públicos da UFSC. Primeiro Abril Indígena promovido institucionalmente. Primeira professora indígena aprovada em concurso público efetivo na UFSC, Adriana Kaingang Minky Kókoj.
2024	Inauguração do Alojamento Indígena para moradores da Ocupação "Maloca". Segundo professor indígena aprovado em concurso público efetivo na UFSC, Rivelino Barreto.
2025	O Conselho Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina (Cun/UFSC) aprovou na sessão desta terça-feira, dia 11, a atualização da Resolução Normativa nº 34/CUn/2013, referente ao ingresso na carreira do magistério superior da instituição, que incluiu indígenas nas vagas em concurso público da UFSC. Audiência pública para apreciação da Minuta de Resolução da Política de Permanência Estudantil Indígena e Quilombola na UFSC. Disponível em: www.youtube.com/watch?v=qGxstOoK1-I

Fonte: desenvolvido pelas autoras a partir do estudo dos documentos públicos da UFSC, disponíveis em <ufsc.br, https://boletimoficial.ufsc.br/ e mídias sociais institucionais>.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ESTUDOS AFRO-BRASILEIROS E O COMBATE AO RACISMO NO CURRÍCULO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Dalila Fernandes de Negreiros[1]
Fabiana Oliveira Machado[2]

[1]Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Brasília – DF, Brasil
[2]Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

A presente pesquisa analisa a institucionalização dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB) e o seu papel na qualificação do debate racial e no combate ao racismo nas universidades. O artigo apresenta o resultado do levantamento quantitativo dos NEAB em universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia. Inicialmente, a pesquisa faz a linha do tempo da institucionalização dos estudos afro-brasileiros em relação à luta de incorporação dos intelectuais e epistemologias negras à academia. O Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO) foi o primeiro espaço de estudos a ser criado, em 1959, na Universidade Federal da Bahia. Apesar da criação de unidades nas décadas de 1950 e 1980, o aumento na quantidade de NEAB se dá a partir do debate de ações afirmativas para estudantes negros a partir dos anos 2000. Os espaços de estudos afro-brasileiros têm diferentes nomenclaturas e estão vinculados a diferentes estruturas em instituições de ensino superior. A partir do modelo de levantamento de departamentos e centro de estudos negros feito por Alkalimat (2013), é realizada a pesquisa nos sites de instituições federais brasileiras. O levantamento identificou 133 NEAB e NEABI em instituições de ensino superior. Em seguida, são feitas representações cartográficas da distribuição espacial dos núcleos, centros e demais unidades de estudos afro-brasileiros. Tal representação identificou a concentração de NEAB e NEABI no Sudeste; e a concentração em determinados estados, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros; educação das relações etnico-raciais; instituições federais de ensino superior; políticas de promoção de igualdade racial.

DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.10818 ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017
Submetido:5 de abril de 2024. Aceito: 22 de janeiro de 2025.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS AFROBRASILEÑOS Y LUCHA CONTRA EL RACISMO EM LOS CURSOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Esta investigación analiza la institucionalización de los Centros de Estudios Afrobrasileños (NEAB) y su papel em la calificación del debate racial y el combate al racismo em las universidades. El artículo presenta los resultados de la encuesta cuantitativa de los NEAB en universidades e institutos federales. Inicialmente, la investigación presenta la cronología de la institucionalización de los estudios afrobrasileños em comparación con la historia de las movilizaciones negras en universidades en Brasil. El Centro de Estudios Afro orientales (CEAO) fue el primer espacio de estudios afrobrasileños creado en 1959enlaUniversidad Federal de Bahía. A pesar de la creación de unidades em las décadas de 1950 y 1980, el aumento del número de NEAB se produjo em el debate sobre la acción afirmativa desde la década de 2000. Los espacios de estudios afrobrasileños tienen diferentes nomenclaturas y están vinculados a diferentes estructuras em las instituciones educativas. A partir del modelo de encuesta de departamentos y centros de estudios negros realizado por Alkalimat (2013), la investigación se realiza em los sitios web de las instituciones federales brasileñas. La encuesta identificó 133 NEABS y NEABIS em instituciones de educación superior. A continuación, se realizan representaciones cartográficas de la distribución espacial de los NEAB en Brasil. Esta representación identifico la concentración de NEABS y NEABS en el Sudeste, en ciertos estados como São Paulo y Río de Janeiro.

Palabras clave: centros de estudios afrobrasileños; educación de relaciones étnico-raciales; instituciones federales de educación superior; políticas de promoción de la igualdad racial.

INSTITUTIONALIZATION OF AFRO-BRAZILIAN STUDIES AND THE STRUGGLE AGAINST RACISM IN THE HIGHER EDUCATION CURRICULUM

This research analyzes the institutionalization of the Centers for Afro-Brazilian Studies (NEABs) and their role in improving the racial debate and combating racism in universities. The article presents the results of a quantitative survey of NEABs in federal universities and institutes. Initially, there search traces the timeline of the institutionalization of afro-Brazilian studies in comparison with the history of black mobilizations in academia. The Center for Afro-Oriental Studies (CEAO) was the first Afro-Brazilian studies center created in 1959attheFederal University of Bahia. Despite the creation of units in the 1950s and 1980s, the number of NEABs increased during the debate on affirmative action from the 2000s onwards. The spaces for Afro-Brazilian studies have different name sand are linked to different structures in Higher Education Institutions. The current research is based on Alkalimat's (2013) model on survey about black studies departments and centers. The research was conducted on the websites of Brazilian federal institutions. The survey identified 133 NEABS and NEABIS in higher education institutions. Then, we developed cartographic representations of the spatial distribution of NEABs in Brazil. This representation identified the concentration of NEABS and NEABIs in the Southeast; and the concentration in certain states such as São Paulo and Rio de Janeiro.

Keywords: Afro-Brazilian studies centers; education of ethno-racial relations; public federal universities and institutes; policies of racial equality.

1. INTRODUÇÃO

O combate ao racismo no currículo da educação tem no ensino superior uma importante etapa. Como responsáveis por desenvolver ações de formação inicial, formação continuada e da qualificação profissional, as instituições de ensino superior são pilares da política de educação das relações étnico-raciais. A Educação das Relações Étnico-Raciais no Brasil, que completou 21 anos de existência a partir da aprovação da Lei nº 10.639/2003, é alvo de intensa atuação política e diversos estudos acadêmicos. Muitos desses estudos revelam lacunas e dificuldades na implementação da lei, como falta de professores capacitados para ministrar os conteúdos, ausência de adequação do projeto político pedagógico das escolas e dependência do voluntarismo ou ativismo individual dos professores para ministrar os conteúdos (Santos, 2005; Negreiros, 2017).

A partir de 2003, foram implementadas ações de incentivo à formação de professores pelo Ministério da Educação, com ênfase nas instituições federais de ensino superior. O "Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana" (MEC, 2009) estabeleceu, como responsabilidade das instituições de ensino superior, a inclusão do conteúdo da educação das relações étnico-raciais nos cursos de graduação, com ênfase em licenciaturas; o fomento a pesquisas no tema, entre outras ações. Dentre as ações realizadas, destacaram-se editais de estímulo à criação e o fortalecimento dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB) ou de outros núcleos e centros de estudos nas universidades públicas dedicados aos temas raciais brasileiros (Negreiros, 2017). Os núcleos ou centros de estudos afro-brasileiros seriam pontos de apoio à produção, divulgação e ensino de conteúdos antirracistas. Entretanto, a história das unidades de estudos afro-brasileiros nas universidades brasileiras tem uma trajetória de mais de 65 anos, desde a criação do primeiro centro, na Universidade Federal da Bahia.

Segundo o Portal do Ministério da Educação, em 2017 o Brasil possuía aproximadamente 94 NEAB em instituições superiores de ensino. Esses núcleos surgiram em diferentes momentos em suas instituições. Até 2017, não havia uma pesquisa nacional sobre o funcionamento de tais núcleos. Apesar de envidar esforços para fortalecer tais espaços, havia a dificuldade de definir qual era o modelo de estrutura e funcionamento ideais nas mais diversas instituições, bem como se tais locais eram eficazes no cumprimento dos deveres relativos à educação das relações étnico-raciais.

O número de departamentos, centros ou programas de estudos negros é frequentemente usado como indicador da força, institucionalização e aceitação do campo de Estudos Negros[1] em universidades americanas (Alkalimat, 2007, 2013; Brown, 2007; Dawkins *et al.*, 2021; Marable, 2000, 2005; Zulu, 2018). Para analisar o apoio das universidades aos Estudos Negros, Alkalimat (2007, 2013) analisou o crescimento na quantidade de departamentos e centros, bem como o tipo de unidade de Estudos Negros (departamento, centro ou programa). Com base na análise de dados, Alkalimat e sua equipe de pesquisa apresentam a distribuição geográfica dos Estudos Negros entre as regiões dos Estados Unidos; o tipo de universidade que hospeda os Estudos Negros, como pública, privada e com fins lucrativos; e o tamanho da unidade de departamentos, centros ou programas. Na pesquisa de 2013, Alkalimat também analisou o número de lideranças de mulheres negras nos Estudos Negros.

Nas instituições nacionais que acompanham unidades de estudos afro-brasileiros, como o Ministério da Educação e a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros, o termo mais prevalente para denominar tais unidades é NEAB. Há uma variação no número informado de NEAB em fontes diferentes, como a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN) e o Ministério da Educação. O número de NEAB do Consórcio Nacional de NEAB, coletado pela Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), é de 140 unidades (ABPN, 2021). No entanto, desse total, 37 são situados em institutos tecnológicos federais, 9 são grupos de estudo, 2 são programas de ação afirmativa e 2 são escolas de ensino médio. Portanto, da lista divulgada pela ABPN em 2021, apenas 90 das 140 instituições de estudos afro-brasileiros foram criadas por universidades. Em 2017, a partir de trabalho de campo no Ministério da Educação, foi coletada uma lista de centros de estudos afro-brasileiros e NEAB com 94 instituições. Em 2021, o site do Ministério da Educação listava 40 NEAB (MEC, 2021). A falta de um número atualizado representa um desafio ao fornecer uma visão geral das unidades afro-brasileiras nas instituições federais de ensino.

O presente artigo adapta a pesquisa de Alkalimat (2013) para universidades e institutos tecnológicos federais públicos. A pesquisa será aplicada na rede federal de ensino superior, incluindo-se redes públicas estaduais, distrital e municipais. As iniciativas de institucionalização da educação das relações étnico-raciais no ensino superior como política pública se iniciaram nas instituições públicas federais (Negreiros, 2017). No Censo da Educação Superior de 2023, dentre as instituições públicas, a rede federal é responsável por 43% das instituições (Brasil, 2023). Além disso, tais instituições disponibilizam dados de forma pública por meio de transparência

[1] Estudos Negros são apresentados como um conjunto de definições da escola de pensamento que é sistematizada na década de 1960 com a criação dos primeiros centros e departamentos de "Black Studies" ou "Afro-AmericanStudies (Marable, 2000). Nos Estados Unidos, tais unidades acadêmicas recebem diferentes nomenclaturas, porém de forma sintética são dedicados a estudos sobre o continente africano e a diáspora africana.

ativa, sobretudo a partir da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Essa adaptação oferece uma visão geral das unidades de estudos afro-brasileiros nas universidades e institutos federais brasileiros também como forma de contribuir com políticas públicas antirracistas. Além das instituições federais de ensino, foram identificados núcleos de estudos afro-brasileiros em algumas instituições privadas. A busca por instituições federais foi feita a partir das unidades citadas na literatura. A despeito do número de instituições não ser representativo no contexto nacional, ele foi considerado por ser numericamente relevante na pesquisa.

Inicialmente, o artigo apresenta um breve histórico da criação da área de conhecimento dos estudos afro-brasileiros. O processo de institucionalização do campo dos estudos afro-brasileiros é analisado a partir do debate sobre a incorporação de intelectuais negros na área de conhecimento e nas universidades; e do fortalecimento do campo a partir da Lei nº 10639/2003.

Em seguida, são apresentadas características dos centros e núcleos de estudos afro-brasileiros a partir da amostra, feita a partir da análise do site de 199 universidades e 40 institutos federais. A partir dos dados da amostra inicial do Ministério da Educação, foram identificadas também instituições privadas com unidades de estudos afro-brasileiros. Houve uma análise focalizada nas instituições federais apresentando o histórico de institucionalização em universidades em contraposição aos institutos federais de educação. No que tange às instituições privadas, elas foram incluídas somente no somatório final das unidades.

A última seção apresenta a distribuição cartográfica dos centros e núcleos de estudos afro-brasileiros nas universidades e institutos de ensino federais. Além da contagem das unidades, foram coletadas informações como nomes, data de criação, objetivos, estado e região. Dessa forma, será possível compreender a natureza espacial das unidades de estudos negros em instituições federais de ensino superior. É importante destacar que esses espaços também são estruturas de combate ao racismo no currículo das instituições superiores de ensino.

A construção cartográfica foi realizada com as seguintes etapas: coleta de dados, análise, interpretação e confecção dos mapas temáticos. Archelae Théry(2008) ressaltam que os mapas temáticos são elaborados com a utilização de técnicas que objetivam a melhor visualização e comunicação. Dessa forma, foi utilizada, na metodologia, a construção de mapas pontuais, e as variáveis visuais seletivas foram cor e formas geométricas. Assim, na confecção, foram usados dados absolutos para apresentar a presença da informação.

Para a elaboração desses mapas, utilizou-se o geoprocessamento como ferramenta de observação, análise, quantificação e qualificação dos dados da distribuição dos espaços institucionais dedicados aos temas afro-brasileiros nos institutos federais e universidades. Para isso, foram utilizados dados, após tratamento, coletados nos sites oficiais do Ministério da Educação e dos institutos e universidades federais. Já a confecção dos mapas foi feita no software

ArcGis® 10.1. A partir dessa metodologia, foi possível quantificar e identificar territorialmente os espaços institucionais dedicados aos temas raciais brasileiros na rede federal de ensino superior.

2. A INTELECTUALIDADE NEGRA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ESTUDOS AFRO-BRASILEIROS

A criação do termo "estudos afro-brasileiros" é creditada ao antropólogo Nina Rodrigues no início do século XX (Bastide, 1973). A primeira geração de estudos afro-brasileiros teve intelectuais como Oliveira Vianna e Leonídio Ribeiro, que apoiaram a ideia de Rodrigues com relação à visão biológica das raças e do comportamento humano (Gutman, 2010; Skolaude, 2020). A relação dos estudos afro-brasileiros com seu passado racista ainda é complexa. Por um lado, a literatura dá crédito a Nina Rodrigues por ter cunhado o termo "estudos afro-brasileiros" e a escola de pensamento que ele inaugura está presente na primeira geração de intelectuais dessa área do conhecimento. Por outro lado, os estudos afro-brasileiros foram transformados pela perspectiva baseada na celebração cultural da diversidade e da mistura racial inaugurada por Gilberto Freyre e continuada por Roger Bastide. Entretanto, ao longo do processo de institucionalização dessa área do conhecimento, a relação entre intelectuais negros e os estudos afro-brasileiros foi de conflito e acomodação.

Em 1934, Gilberto Freyre organizou o primeiro Congresso de Estudos Afro-Brasileiros em Pernambuco. Em 1937, o intelectual negro Edison Carneiro organizou o segundo Congresso de Estudos Afro-Brasileiros, que ocorreu na Bahia. Essa primeira geração de estudos afro-brasileiros tem algumas características distintas: a participação diminuta de intelectuais negros no campo, a presença de intelectuais europeus, a caracterização das relações raciais no Brasil como harmoniosas e o foco na questão do folclore ou dos remanescentes das culturas africanas no Brasil, especialmente nas práticas artísticas e religiosas. Do ponto de vista intelectual e político, a geração de intelectuais negros da década de 1970 criticou fortemente a primeira tradição de estudos afro-brasileiros, que incluía Gilberto Freyre (Domingues, 2005; Ratts, 2009; Santos, 2015). Entretanto, do ponto de vista da institucionalização dos estudos afro-brasileiros, a primeira geração serviu como referência.

Quando o Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO) foi criado na Universidade da Bahia, em 1959, seu criador, Agostinho Silva, consultou Pierre Verger para desenvolver o programa do centro. A ideia original era criar um centro de estudos africanos. Entretanto, a influência das forças políticas da universidade pressionou pela inclusão de estudos orientais. O trabalho de Nina Rodrigues e Pierre Verger influenciou a presença dos estudos afro-brasileiros, especialmente os estudos da língua iorubá e do candomblé. Apesar de ser um marco importante para os estudos afro-brasileiros, a criação do CEAO não representou a criação de um espaço

institucional para os intelectuais negros, embora houvesse interesse no curso de iorubá por parte das comunidades negras da Bahia, especialmente aquelas envolvidas com o candomblé (Oliveira, 2010).

Enquanto os estudos afro-brasileiros se consolidavam no meio acadêmico entre as décadas de 1930 e 1950, ao mesmo tempo, intelectuais e ativistas negros se organizavam dentro e fora da academia. Entre 1934 e 1958, as organizações negras realizaram seis congressos e conferências nacionais em 1934, 1937, 1945, 1946, 1949, 1950 e 1958 (Gomes, 2009). Em 1949, a Conferência Nacional dos Negros Brasileiros foi coordenada pelo Teatro Experimental do Negro – TEN (Silva, 2003). Embora a exclusão dos intelectuais negros não tenha sido abordada no campo, os estudos afro-brasileiros avançaram institucionalmente (Reis, 2009; Segura-Ramirez, 2000). Em 1965, foi criada a Revista Afro-Ásia, da Universidade Federal da Bahia. Inicialmente, a revista deveria produzir publicações do centro e deveria se dedicar a estudos afro-brasileiros, estudos africanos e estudos asiáticos, e a ênfase da publicação era em questões africanas e da diáspora africana (Reis, 2009). No entanto, tornou-se um importante periódico revisado por pares para áreas como história, antropologia, linguística, artes e muitas outras disciplinas das ciências humanas. Em 1973, o Centro de Estudos Afro-Asiáticos foi criado na Universidade Candido Mendes. A criação do Centro de Estudos Afro-Asiáticos está ligada a políticas de aproximação entre o Brasil e a África.

Em 1978, a Revista Estudos Afro-Asiáticos foi criada no Centro de Estudos Afro-Asiáticos (Segura-Ramirez, 2000). A década de 1970 é destacada na literatura como um período de fortalecimento da mobilização negra (Andrews, 1995; Hanchard, 1994; Santos, 2011). Durante esse período, formou-se o que é chamado de movimento negro contemporâneo. A literatura acadêmica destaca a década de 1970 como frutífera para a mobilização negra, dada a criação de importantes movimentos negros, como o Grupo Palmares; a Sociedade Brasil África (SINBA), em 1974; o Instituto de Pesquisas e Culturas Negras (IPCN), em 1975; e o Movimento Negro Unificado (MNU), em 1978 (Campos 2006; Martins et al., 2015). No entanto, o início da década de 1970 foi particularmente importante para os intelectuais negros, pois é um período em que a intelectualidade negra, aliada aos movimentos negros, se organiza institucionalmente nas universidades.

No artigo *Redemocratizando a raça: sobre memórias, intelectuais negros e movimentos sociais contemporâneos*, Sandra Martins, Togo Ioruba e Flávio Gomes entrevistaram intelectuais negros que estavam nas universidades nas décadas de 1970 e 1980 (Martins *et al.*, 2015). Estudantes negros criaram grupos de trabalho dentro das universidades para pesquisar e combater o racismo no Rio de Janeiro, como o Grupo de Trabalho André Rebouças, na Universidade Federal Fluminense. Uma experiência semelhante é narrada por Deivison Moacir Cezar de

Campos sobre o Grupo Palmares, no Rio Grande do Sul (Campos, 2006). Esses ativistas tinham um histórico político dentro dos movimentos estudantis nas universidades. Héctor Fernando Segura-Ramirez afirma que foi a formação de um grupo de estudantes na Universidade Federal Fluminense (UFF) que mobilizou ações envolvendo várias instituições, como a própria UFF e a Universidade Cândido Mendes (Segura-Ramirez, 2000).

Santos (2011) lembra que as universidades católicas foram instituições importantes para o crescimento e a mobilização intelectual negra nas décadas de 1970 e 1980. Os estudantes negros das universidades católicas também criaram espaços institucionais para os estudos afro-brasileiros, como o Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (Neafro), da PUC-SP. Apesar da organização dos estudantes negros, as universidades ainda excluíam os intelectuais negros de seu corpo docente. Sales Santos (2011) destaca importantes intelectuais negros, como Milton Santos, Guerreiro Ramos, Edison Carneiro, Clóvis Moura e Abdias Nascimento, que foram impedidos de ocupar cargos de prestígio ou cujas esperanças de uma carreira acadêmica foram desiludidas devido ao racismo (Santos, 2011).

No artigo *Encruzilhadas por todo o percurso: individualidade e coletividade no movimento negro de base acadêmica*, Ratts (2009) define o movimento negro acadêmico no Brasil como estando na encruzilhada entre diferentes debates na academia, nas organizações negras e na sociedade. Uma parte importante dessa dualidade está na relação entre a academia e a comunidade negra. Historicamente, as universidades são um local de exclusão dos negros e de privilégio dos brancos. Quando os intelectuais negros rompem o teto de vidro para ter acesso à universidade, eles geralmente se veem isolados em espaços de elite branca. Na década de 1980, muitos intelectuais negros que se tornaram professores também eram ativistas. Por outro lado, a maioria dos intelectuais a que Ratts (2009) faz referência, como Eduardo Oliveira e Oliveira, Lélia Gonzalez, Beatriz Nascimento e Hamilton Cardoso, teve uma carreira acadêmica breve devido a suas mortes prematuras. No entanto, em 1989, ocorreu o primeiro Encontro de Docentes, Pesquisadores e Pós-Graduandos Negros em universidades paulistas, como a Universidade Estadual Paulista – Unesp (Pires, 2014).

Na década de 1990, a mobilização negra se fortaleceu de diferentes maneiras com protestos de visibilidade nacional, como a Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e pela Vida (Santos 2006). Entretanto, o debate sobre o papel das instituições educacionais na luta contra o racismo também continuou. A participação brasileira na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, de 2001, em Durban, na África do Sul, foi um marco importante para várias políticas antirracistas no Brasil, especialmente na educação (Bairros; Alvarez, 2016). Em 2002, em seu 2º Congresso de Pesquisadores Negros, foi criada a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN). Entre os objetivos da ABPN

estavam reunir acadêmicos negros, defender fundos e pesquisas e coordenar conferências semestrais (Pires, 2014). Até 2020, como uma associação nacional negra, a ABPN fazia parte do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Brasil, 2018). Um resultado importante da Conferência de Durban e um marco para os estudos afro-brasileiros é, sem dúvida, a instituição de políticas de ação afirmativa para estudantes negros nas universidades (Johnson; Heringer, 2015; Martins et al., 2004; Santos, 2005).

A literatura sobre estudos afro-brasileiros apresenta os NEAB como resultado de políticas de ação afirmativa, ligados a organizações negras (Lima 2016; Passos 2006; Rezende; Pereira, 2015; Siss *et al*. 2013). Para Rezende e Pereira (2014), a criação dos NEAB é resultado das políticas de ação afirmativa para estudantes negros e das mudanças curriculares provocadas pela obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira. Passos (2006) define os NEAB como espaços antirracistas. Para ela, as atividades do NEAB estão fundamentadas na "produção de conhecimento científico crítico sobre as relações raciais; sua dimensão de espaço para a articulação da academia com os movimentos sociais negros e a formação de pesquisadores negros" (Passos 2006, p. 91). Portanto, os NEAB são espaços de resistência onde os intelectuais negros têm atuado. Como espaços negros, eles sofrem escrutínio acadêmico.

Entretanto, os NEAB também são espaços de conflito de diferentes visões da militância negra, especialmente de estudantes às vezes associados a agendas mais radicais. Os NEAB às vezes assumem uma postura institucional. Na tese *A permanência de estudantes negros(as) na Universidade Federal do Paraná: aspectos materiais e simbólicos*, Silvia Lima descreve os NEAB como unidades políticas e acadêmicas à medida que os NEAB aumentaram suas responsabilidades institucionais com as políticas de ação afirmativa nas universidades. Os NEAB eram atores importantes que defendiam a ação afirmativa e implementavam políticas de apoio aos alunos negros nas universidades.

A institucionalização dos NEAB faz parte da linha do tempo das mobilizações negras no Brasil, especialmente após a Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995. Portanto, os NEAB são o *locus* institucional do pensamento intelectual negro no ensino superior. Embora a literatura sobre os NEAB tenda a dissociar os centros criados antes da década de 1980 do fenômeno dos NEAB na década de 2000 (Lima 2016; Passos 2006; Rezende; Pereira, 2014; Santos, 2011), o mesmo não acontece com a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN) e o governo federal. Em 2010, a ABPN publicou um catálogo dos NEAB 2010. Eles incluíram o CEAO da UFBA como um dos NEAB. Em 2012, o governo federal listou o CEAO como um dos NEAB. Além disso, a ABPN incluiu outro tipo de NEAB em sua lista, os Núcleos de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI).

Os NEABI são associados aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Em 2008, o governo brasileiro criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Esses institutos públicos e gratuitos são o resultado da federalização do ensino superior que transformou as antigas escolas técnicas em institutos federais pela Lei nº 11.645/08. O governo também criou e expandiu os institutos. Os institutos tecnológicos são instituições de ensino médio e superior. Os institutos federais são responsáveis tanto pela formação de alunos no ensino superior, quanto pela oferta de cursos de nível superior especificamente nas áreas de educação e tecnologia (Brasil, 2008).

De acordo com Silva Martins e Souza (2021), os Núcleos Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABI) foram criados como resultado da Secretaria de Igualdade Racial. Após a promulgação da Lei nº 11.645/08, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) orientou a criação dos NEABI. Araújo *et al*. (2018) explicam que os NEABI, nos institutos federais, são responsáveis por estudar a condição dos estudantes negros e indígenas, para criar políticas de conexão das comunidades indígenas, quilombolas e negras com os institutos. No caso do Instituto Federal do Ceará, seu NEABI foi criado em 2017. Sua missão é realizar pesquisas para promover a igualdade racial e os direitos humanos (Araújo *et al*. 2018). Botton e Breno (2020) acreditam que os NEABI, assim como outros núcleos dentro dos institutos federais, devem defender políticas inclusivas dentro das instituições e devem estabelecer um relacionamento com as populações relacionadas ao núcleo fora da universidade.

3. CENTROS AFRO-BRASILEIROS, NEAB E NEABI

Em 2018, o Brasil tinha 2.537 instituições de ensino superior. Dessas instituições, 199 eram universidades e 40 eram institutos tecnológicos federais. A pesquisa foi realizada inicialmente em universidades e institutos tecnológicos federais, que totalizam 239 instituições. Inicialmente, foi verificado se os 94 centros de estudos afro-brasileiros listados pelo Ministério da Educação ainda existiam. Dessa lista, apenas o Centro de Estudos Afro-Asiáticos da Universidade Cândido Mendes não estava mais em funcionamento. Em segundo lugar, foram pesquisados os sites das 105 universidades restantes para encontrar novos centros. Em contato com a equipe do Instituto Federal de Tecnologia de Brasília, obteve-se uma tabela com informações sobre os 778 *campi* de 40 institutos federais de tecnologia. Assim, a pergunta da pesquisa foi: quantas unidades de estudos afro-brasileiros existem nas universidades e institutos tecnológicos federais brasileiros? Essa unidade poderia ter diferentes status institucionais, como: um núcleo, centro, departamento ou programa formalmente criado pela universidade. Os grupos de estudo não foram considerados como unidades, pois são estruturas que muitas vezes não dependem da administração da universidade para serem criadas.

Na lista do Ministério da Educação e na lista do consórcio de NEAB, os laboratórios foram listados como unidades de estudos afro-brasileiros. Apesar da natureza exclusiva de pesquisa, os laboratórios foram mantidos na lista. Os laboratórios são unidades de ensino e pesquisa destinadas à realização de aulas e pesquisas. Por exemplo, o Laboratório de Análise Econômica, Histórica, Social e Estatística das Relações Raciais (LAESER) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) está vinculado ao Instituto de Economia da UFRJ. O LAESER/UFRJ foi criado em 2006. É responsável por reunir pesquisadores que realizam pesquisas estatísticas sobre relações raciais. Um laboratório, dependendo da estrutura administrativa, pode captar recursos. Para identificar as unidades, foi realizada uma pesquisa no site para encontrar instituições com nomes que contivessem palavras como afro-brasileiro, negro, relações raciais, estudos africanos ou afro-asiáticos, ou seja, qualquer nome relacionado a estudos negros. Em seguida, foram coletados os nomes dessas unidades, a data de criação, o documento de criação, que pode ser uma portaria ou ato administrativo da universidade, e o nome do coordenador.

A pesquisa baseada na web resultou em 133 unidades de estudos afro-brasileiros em instituições de ensino superior. Nas universidades, há 101 centros e núcleos de estudos afro-brasileiros, 5 em universidades privadas e 96 em universidades públicas. De acordo com os dados dos institutos tecnológicos federais, havia um Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABI) em pelo menos um campus de cada um dos 40 institutos tecnológicos federais do Brasil. As unidades de estudos afro-brasileiros criadas nos institutos tecnológicos federais são geralmente chamadas de Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas, porque incluem estudos negros e indígenas.

Para esta pesquisa, no que se refere aos institutos federais, consideram-se apenas 32 NEABI de institutos tecnológicos federais porque foram selecionados aqueles em que os NEABI foram criados por ato da reitoria do instituto e que estão localizados administrativamente na reitoria.

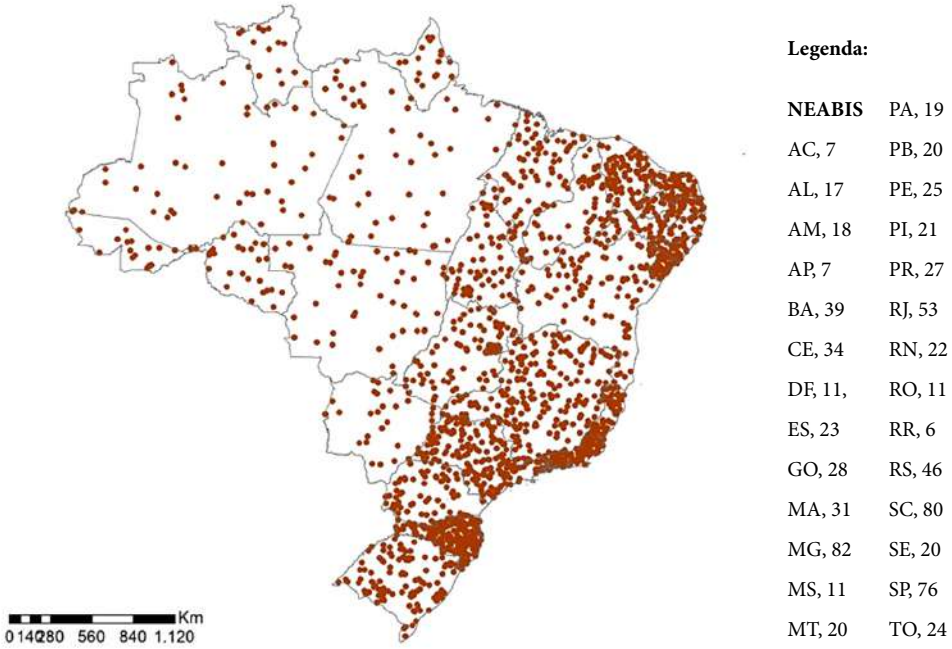
3.1. Núcleos de estudos afro-brasileiros e indígenas nos institutos federais de tecnologia

As unidades de estudos afro-brasileiros nos institutos tecnológicos federais foram extremamente importantes para a institucionalização dos estudos afro-brasileiros. Há instituições como o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ), que, além de possuir um NEABI, tem um programa de pós-graduação com especialização em relações étnico-raciais com mestrado acadêmico (Borges, 2016). Isso é mais do que muitas universidades oferecem em estudos afro-brasileiros.

Em maio de 2021, a equipe do Instituto Federal de Brasília forneceu uma planilha com os Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABI) dos Institutos Federais de Tecnologia. A planilha mostrava 553 NEABI nos institutos tecnológicos federais. Essa multiplicação de núcleos ocorre porque os institutos tecnológicos têm vários *campi* em diferentes cidades. Normalmente, os cursos são oferecidos em diferentes regiões do estado, e os campi são separados por especialidade. Por exemplo, um campus tem foco em cursos de saúde, enquanto outros têm foco em engenharia, comunicação etc. Em outros casos, eles se concentram mais em aulas de ensino médio ou programas não graduados.

Embora a experiência dos institutos tecnológicos não possa ser descartada, ela deve ser analisada especificamente. Inicialmente, apresentamos o mapa dos NEABI em todos os *campi* sem correção de dados. Esse mapa ilustra que o uso dos dados sem considerar essas informações deixaria o mapa confuso e diminuiria o potencial explicativo dos resultados, uma vez que o número de NEABI se mostra um número inflado.

Mapa 1 – Núcleos de estudos afro-brasileiros e indígenas nos institutos federais de tecnologia por *campus*



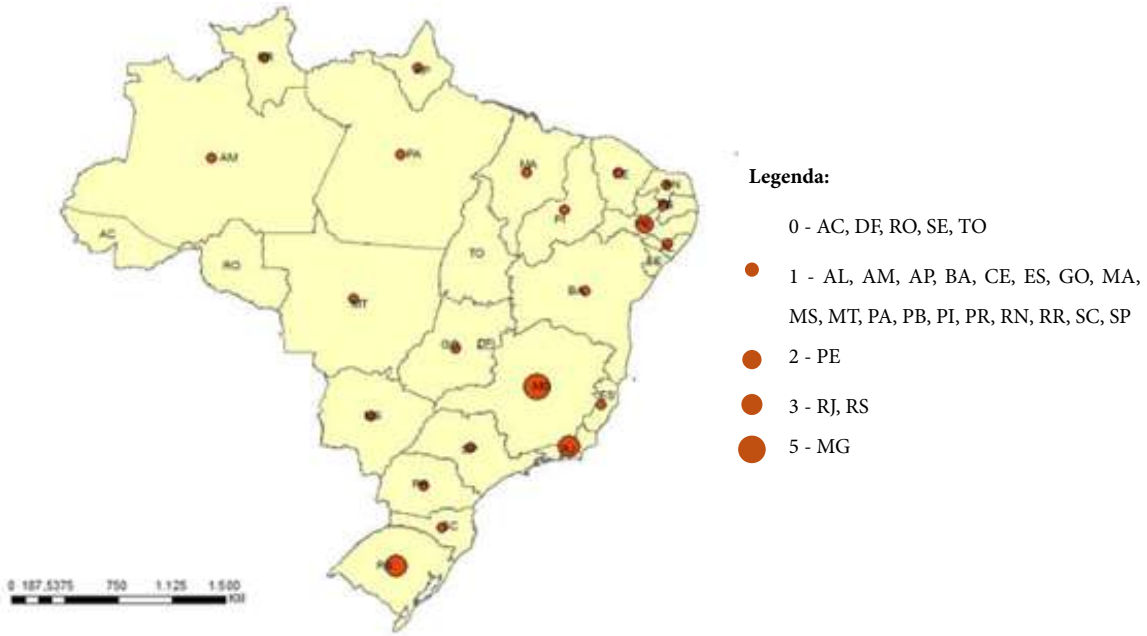
Fonte: elaboração própria.

O Mapa 1 mostra que o número de 553 NEABI não pode ser considerado por algumas razões. Primeiramente, como os institutos tecnológicos federais são escolas de ensino médio que oferecem cursos superiores, nem todos os campi são instituições de ensino superior. Além disso,

os *campi* dos institutos tecnológicos federais são unidades descentralizadas independentes. Alguns dos NEABI foram criados sem a participação da administração central do instituto. É possível supor que o nível de institucionalização seja diferente e que a natureza das ações a serem executadas pelos NEABI provavelmente seja diferente. Terceiro, é importante tratar os dados sobre os NEABI dos institutos federais como equivalentes aos NEAB das universidades.

Considerando esse desafio, foram considerados apenas os NEABI criados e institucionalmente localizados na Reitoria de cada instituto federal. A Reitoria é onde se localiza a maior parte da estrutura administrativa do instituto tecnológico federal. A lei determina que o Instituto Federal seja organizado em uma estrutura multicampi (Brasil, 2008). No entanto, os institutos têm apenas uma reitoria ou gabinete do reitor. A reitoria decide o orçamento anual e é considerada o órgão central de administração do instituto federal. A maioria dos institutos criou seu NEABI por meio de um gabinete do reitor. Em outros casos, o *campus* criou seu NEABI de forma independente, sem a participação do gabinete do reitor. No entanto, no último caso, o NEABI funciona de forma independente, sem recursos específicos do gabinete do reitor. Por esse motivo, foi decidido escolher o apoio da reitoria como critério de institucionalização para diferenciar os NEABI com apoio administrativo dos núcleos sem apoio.

Mapa 2 – Núcleos de estudos afro-brasileiros e indígenas das reitorias dos institutos tecnológicos federais



Fonte: elaboração própria.

Há 32 institutos federais com NEABI na Reitoria. Eles estão localizados em 22 estados, que são Alagoas (AL), Amapá (AP), Amazonas (AM), Bahia (BA), Ceará (CE), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Maranhão (MA), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraíba (PB), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS), Roraima (RR), Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP). Houve institutos que não criaram seus NEABI na Reitoria, como Acre, Goiás, Bahia, Minas Gerais, Distrito Federal, Rondônia, Sergipe e Santa Catarina. Entretanto, Bahia, Goiás, Minas Gerais e Santa Catarina possuem mais de um instituto. Os estados sem nenhum NEABI na Reitoria de qualquer instituto foram Acre, Rondônia, Sergipe e Distrito Federal.

A distribuição geográfica dos NEABI está mais ligada à distribuição dos Institutos Federais do que determinada por outros motivos, como a população negra de cada estado, já que 100% dos institutos têm NEABI e, desses institutos, 75% estão na Reitoria. Há também institutos tecnológicos federais sem NEABI na Reitoria em todas as regiões. Assim, a Região Centro-Oeste tem a menor concentração com três unidades, seguida da região Sul com cinco, da região Norte com cinco, da região Sudeste com nove e da região Nordeste com dez NEABI.

3.2. Núcleos de estudos afro-brasileiros em universidades

No levantamento dos sites, foram encontrados 101 centros e núcleos de estudos afro-brasileiros, sendo 5 em universidades privadas. A literatura em estudos afro-brasileiros destaca o papel da Pontifícia Universidade Católica na institucionalização do campo (Santos, 2011). Foram identificados núcleos em instituições privadas; tais unidades, descritas no website, foram identificadas na Pontifícia Universidade Católica (três unidades), Centro Universitário Maurício de Nassau de Aracaju e Centro universitário do Leste de Minas Gerais (UNILESTE). O levantamento em universidades públicas identificou 96 unidades de estudos afro-brasileiros nas universidades federais, estaduais e municipais.

As unidades de estudos afro-brasileiros em universidades podem ser classificadas pelo tipo de unidade, nome, objetivos e data de criação. A maioria das unidades de estudos afro-brasileiros são núcleos que correspondem a 90 unidades. Entretanto, há mais 7 centros, 3 laboratórios e 1 programa. O nome mais comum é Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB), que representa 44% dos nomes das unidades de estudos afro-brasileiros. Assim como no caso dos estudos negros norte-americanos, não há unidade na denominação dos espaços e da área de conhecimento. Outro nome predominante foi Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABI), representando 12% dos nomes. Havia outros nomes que combinavam estudos afro-brasileiros e indígenas, como Estudos Afro-Indígenas e Estudos Indígenas Afro-Americanos.

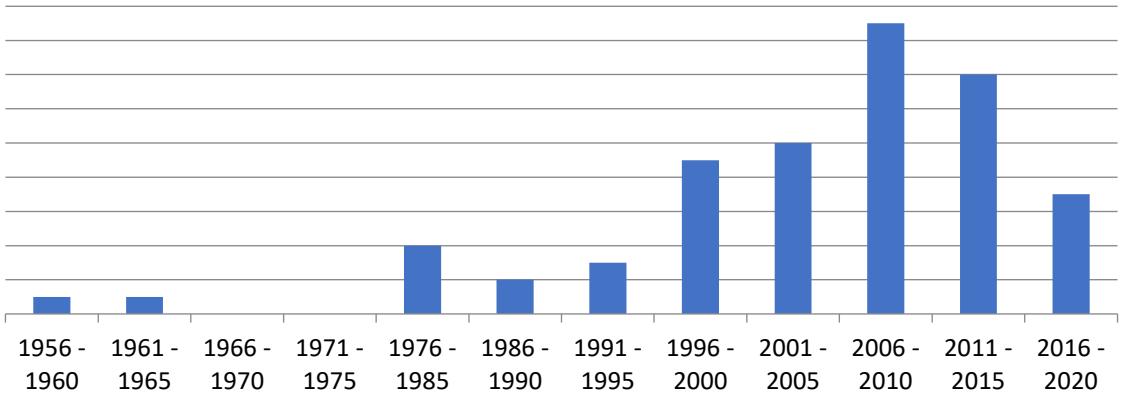
Além de NEAB e NEABI, não há um nome predominante, mas um conjunto diversificado de nomes que se referem a áreas específicas do campo, regiões ou mesmo áreas de conhecimento às quais as unidades estão vinculadas. Há nomes que eram comuns desde a gênese do campo, como estudos afro-asiáticos, estudos afro-orientais e africanidade e afrodescendência. Além disso, há nomes relacionados a abordagens no campo, como relações raciais, relações étnicas, identidade e relações interétnicas, interdisciplinaridade e diáspora africana. Outras unidades estão ligadas ao campo em que a unidade está localizada, como Educação do Negro na Sociedade; Documentação e Cultura Afro-Brasileira; Geografia, Relações Raciais e Movimentos Sociais; Saúde da Etnia Negra e Reflexão e Memória Afrodescendente. Alguns são nomes mais específicos de regiões, como Estudos Regionais Afro-Baianos, Africanidade Cearense, Estudos Brasil-África e Estudos África-América.

Das 101 unidades de estudos afro-brasileiros, apenas 69 forneceram informações sobre a data de criação e 54 forneceram informações sobre os objetivos dos centros, núcleos, laboratórios ou programas nos sites das universidades. Os objetivos dos estudos afro-brasileiros têm metas semelhantes. Os NEAB são definidos como espaços antirracistas destinados à formação de ativistas e da comunidade acadêmica e como entidades responsáveis por políticas de ação afirmativa e políticas de igualdade racial no campus. Onze instituições possuem unidades de estudos afro-brasileiros responsáveis pelo desenvolvimento de ensino, pesquisa e extensão às comunidades no campo dos estudos afro-brasileiros; 8 unidades são definidas como responsáveis pelo combate ao racismo e à discriminação racial; e, entre outras atividades, 9 instituições devem formar professores de educação básica. O alcance das comunidades negras está listado entre as responsabilidades de 20 instituições. Alguns NEAB têm um escopo mais amplo de ações, como na Universidade Federal do ABC, que menciona "apoiar e desenvolver ações para o empoderamento de mulheres negras e jovens negros" entre seus objetivos. Nove instituições estão envolvidas tanto em questões de gênero quanto de raça. Três NEAB listam ações para comunidades quilombolas. Unidades como o Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Relações Étnico-Raciais, Movimentos Sociais e Educação – (N'UNBUNTU) mencionam a criação de diálogo entre movimentos negros e comunidades tradicionais africanas entre suas responsabilidades.

De modo geral, apesar das diferenças na redação, as unidades são definidas em termos semelhantes, mas a falta de informações sobre todas as instituições impossibilita a generalização. Entretanto, com base nas informações disponíveis, foram identificadas tendências, como a identificação de espaços com políticas antirracistas, além da educação e a inclusão do debate sobre gênero e raça. As 69 instituições que têm a data de criação disponível no site criaram suas unidades de estudos afro-brasileiros entre 1959 e 2019. O Gráfico 1 mostra a mudança no

número de criação de unidades de estudos afro-brasileiros por ano. O eixo x exibe as datas e o eixo y, o número de unidades criadas em cada período.

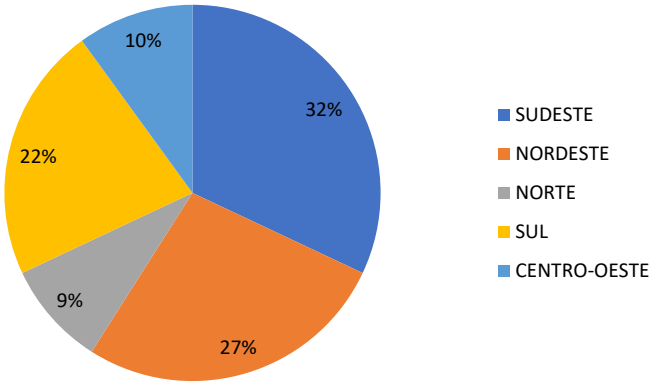
Gráfico 1 – Centros de estudos afro-brasileiros nas universidades por data de criação



Fonte: elaboração própria.

O gráfico de datas de criação representa diferentes dinâmicas nos estudos afro-brasileiros. Inicialmente, há o surgimento das primeiras unidades entre 1959 e o início da década de 1960. O número de unidades aumenta muito lentamente, com um aumento repentino de 1980 a 1985, seguido de estagnação. Em 1995, houve um pequeno crescimento seguido de estagnação. Em 2000, houve o aumento mais significativo, um aumento de 300%, que marcou uma mudança na taxa de criação de unidades até então. Nos primeiros 43 anos após a criação das primeiras unidades de estudos afro-brasileiros, de 1959 a 2002, foram criadas 23 unidades afro-brasileiras em universidades. Nos 18 anos seguintes, de 2003 a 2020, foram criadas 46 unidades, o dobro do número criado nos 40 anos anteriores. Esse gráfico confirma os achados da literatura que destacam o aumento considerável desde os anos 2000 (Lima, 2016; Passos, 2006; Rezende; Pereira, 2014; Santos, 2011; Siss *et al.*, 2013). Na década de 1980, houve o surgimento de um debate racial, dentro das universidades, em diálogo com o campo de estudos afro-brasileiros. Semelhante à década de 1970, houve um debate crescente sobre questões raciais nas universidades que dialogavam com o campo de estudos afro-brasileiros. O Gráfico 2 representa graficamente a distribuição das unidades nas regiões brasileiras.

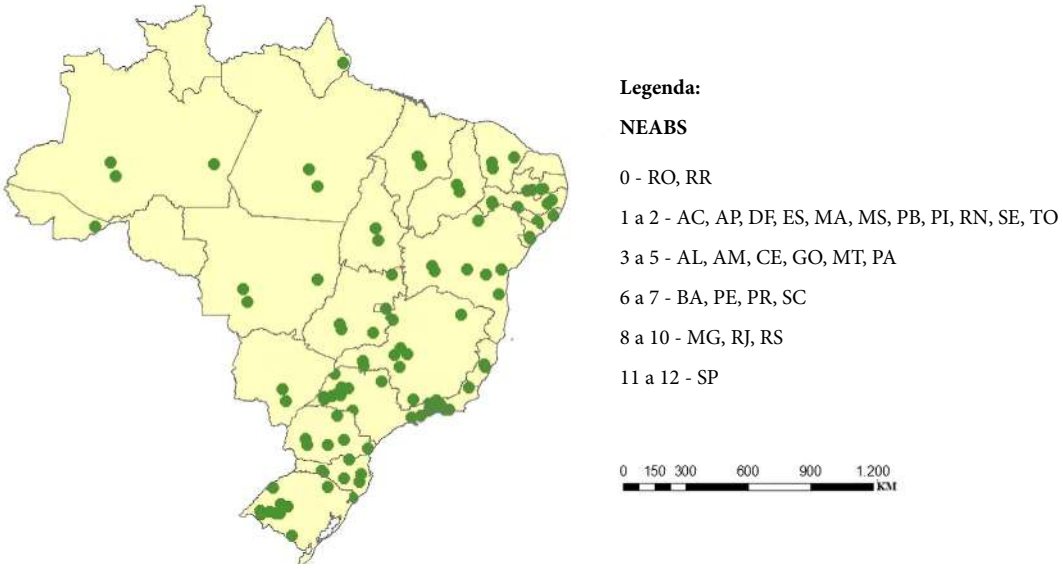
Gráfico 2 – Núcleos de estudos afro-brasileiros por região



Fonte: elaboração própria.

O gráfico mostra que a maioria dos NEAB, 33 unidades, está na Região Sudeste do país, o que representa 32% do total; enquanto 27% estão no Nordeste; 22% no Sul; 10% no Centro-Oeste; e 9% no Norte. A ordem entre a região com a maior e a menor quantidade de NEAB é a mesma da distribuição das instituições de ensino superior. As universidades no Brasil estão altamente concentradas na Região Sudeste do país; 49% das instituições de ensino superior estão concentradas no Sudeste, seguidas pelo Nordeste com 18%, Sul (17%), Centro-Oeste (10%) e o Norte detém 6% das universidades (Alvarez, 2013). Há uma correlação positiva entre o número de universidades na região e a presença de NEAB, pois quanto maior a proporção de universidades, maior a proporção de NEAB. Essa distribuição é o resultado das unidades quantitativas por estado, representadas no Mapa 3.

Mapa 3 – Núcleos de estudos afro-brasileiros nas universidades federais



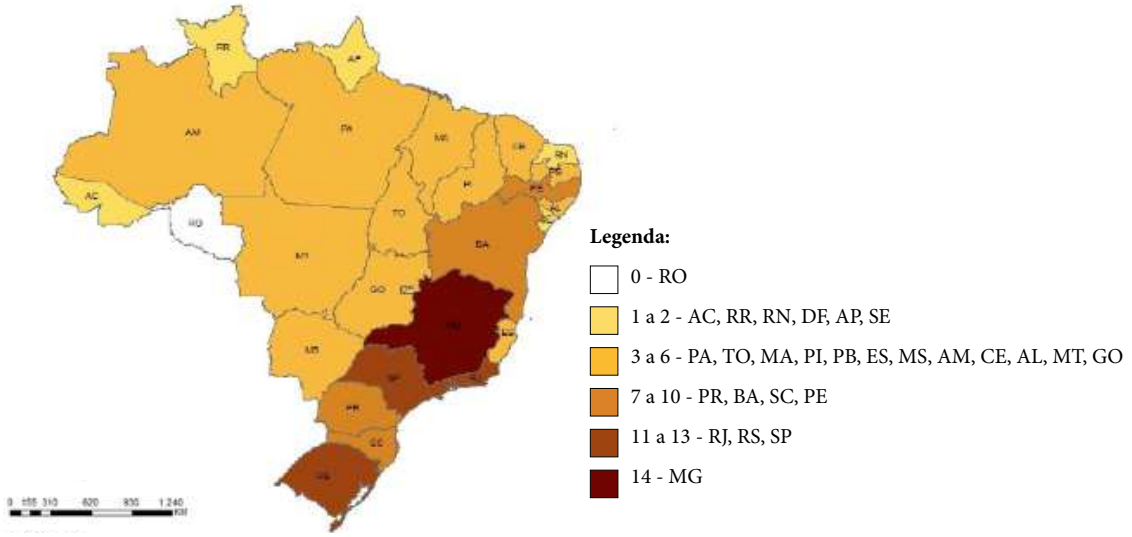
Fonte: elaboração própria.

O mapa revela que, além da concentração regional, há uma concentração em determinados estados. Seis estados, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina e Pernambuco, possuem mais de 50% das unidades. Enquanto dois estados, Rondônia e Roraima, têm zero unidades. Essa discrepância é evidenciada na relação entre a média, que é de 7,48, e a mediana, que é de 2,5. Os casos excepcionais de estados que têm mais de 5 unidades aumentam a média. Entretanto, a mediana revela que, de fato, a maioria dos estados têm entre 2 e 3 unidades de estudos afro-brasileiros.

3.3. Representação cartográfica das unidades de estudos afro-brasileiros

A partir do recorte metodológico, foram identificadas 133 unidades de estudos afro-brasileiros nas universidades e institutos federais pesquisados. Das 199 universidades pesquisadas, há 101 unidades de estudos afro-brasileiros, enquanto 32 dos 40 institutos federais possuem núcleos de estudos afro-brasileiros e indígenas.

Mapa 4 – Unidades de estudos afro-brasileiros e instituições de ensino superior



Fonte: elaboração própria.

As unidades de estudos afro-brasileiros são a soma dos NEAB das universidades e dos NEABI dos institutos tecnológicos federais. Portanto, apresentam uma dinâmica de concentração semelhante à dos mapas anteriores. As unidades de estudos afro-brasileiros estão concentradas na Região Sudeste, com 32% das unidades; seguida pela Região Nordeste, com 28%; Sul, com 20%; Centro-Oeste, com 12%; e Norte, com 10% das unidades. O único estado que não possui nenhuma unidade de estudos afro-brasileiros é Rondônia. Para explicar a ausência de NEAB em Rondônia, seria necessário um exame específico. Rondônia tem uma alta porcentagem de

negros, com mais de 65% de negros. Entretanto, Rondônia, Acre, Roraima e Amapá são os estados com apenas uma universidade federal. Até a política de ação afirmativa obrigatória em 2012, a Universidade Federal de Rondônia tinha um corpo discente branco, muitos alunos vinham de escolas particulares, especialmente em cursos como medicina e direito (Zuin; Bastos, 2019). Uma possível explicação para a ausência de um NEAB em Rondônia é que a incorporação de um contingente maior de alunos negros ocorreu em menos de 10 anos.

A distribuição das unidades de estudos afro-brasileiros não representa a proporção da distribuição regional da população negra. Os negros são a maioria da população brasileira. Em 2010, o Censo contabilizou 50,9% da população como negros e, em estimativas subsequentes em 2020, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, os negros chegaram a 56,2% da população brasileira. Em 2010, nas 5 regiões geográficas do Brasil, os negros eram maioria nas Regiões Norte (73%), Nordeste (69,2%) e Centro-Oeste (56%). Os negros não são maioria no Sudeste (43,8%) e no Sul (20,7%) (IBGE, 2010). Entretanto, em números absolutos, os estados com a maior população negra foram São Paulo (14.367.167), Bahia (10.712.358), Minas Gerais (10.544.386), Rio de Janeiro (8.269.699) e Ceará (5.653.512). Uma provável explicação para a distribuição das unidades de estudos afro-brasileiros pode ser o resultado de uma combinação de variáveis, como a distribuição da população negra em números absolutos, a distribuição das universidades e o desempenho político dos movimentos negros em cada estado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou a institucionalização dos estudos afro-brasileiro em instituições de ensino superior, sob o ponto de vista histórico e cartográfico. A história de criação e fortalecimento de centros, núcleos e demais unidades de estudos afro-brasileiros se articula com o debate acerca da presença de intelectuais negros nas universidades brasileiras. O debate de institucionalização da área do conhecimento foi realizado em paralelo à luta por igualdade e combate ao racismo na academia. A literatura evidencia um protagonismo de intelectuais brancos e europeus no surgimento do campo, com a diminuta participação de intelectuais negros, porém tal gênese foi questionada por intelectuais negros dentro e fora do campo dos estudos afro-brasileiros. A partir da coleta de dados das unidades, a pesquisa identificou quatro ondas de criação de NEAB: i) a primeira entre 1959 e o início da década de 1960; ii) segunda na década de 1980; iii) a terceira em 1995; e iv) última com o crescimento exponencial a partir dos anos 2000. Essas ondas de criação de NEAB também são reflexo de outras políticas de igualdade racial, como as ações afirmativas. A revisão bibliográfica também identifica um processo de reivindicação dos estudos afro-brasileiros por intelectuais negros desde o surgimento do campo, porém tal ocupação ocorre de forma mais evidente e articulada a partir da década de 1970.

O estudo inclui 4 mapas diferentes que representam graficamente a presença de unidades de estudos negros no Brasil com base na metodologia da Alkalimat (2009, 2013). A pesquisa identificou 133 unidades de estudos afro-brasileiros em universidades públicas (96), universidades privadas (5) e institutos tecnológicos federais (33). Houve um crescimento significativo nas unidades de estudos afro-brasileiros, de 94 unidades em 2012 para 133 em 2021. Entretanto, verifica-se a concentração na Região Sudoeste e a pequena participação da Região Norte e Centro-Oeste.

Ainda que se tenha avançado ao identificar cinco unidades de estudos afro-brasileiros em instituições privadas, faz-se necessário a investigação específica dos estudos afro-brasileiros em instituições particulares. As universidades e os institutos tecnológicos federais analisados representam as instituições educacionais mais complexas do país e têm maior probabilidade de ter unidades de estudos afro-brasileiros do que outras instituições. O ponto forte da análise cartográfica é que os mapas contribuem para os debates sobre a caracterização das unidades de estudos afro-brasileiros. Outra contribuição relevante da pesquisa é a identificação das informações coletadas sobre o nome, os objetivos e as datas de criação das unidades. Tais mapas também orientam as políticas públicas necessárias para estimular a expansão e o fortalecimento de tais unidades acadêmicas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES/AS NEGROS/AS – ABPN (website). 2021. **Consórcio Nacional de Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros**. 2021. Disponível em: https://www.abpn.org.br/consorcio-de-neabs. Acessado em: 06 set. 2021.

ALKALIMAT, A. 2007. **Africana studies in the U.S.** University of Toledo, March 2007. Available at eblackstudies.org.

ALKALIMAT, Abdul; BAILEY, Ronald; BYNDOM, Sam; MCMILLION, Desiree; NESBITT, La Tasha; WILLIAMS, Kate; ZELIP, Brian. **African American Studies 2013**: A National Web-Based Survey. 29 pages. University of Illinois at Urbana Champaign Department of African American Studies, 2013. Disponível em: http://afro.illinois.edu.

ANDREWS, George. Black political mobilization in Brazil, 1975–1990 In: ANDREWS,. G. R. et al.(eds.). **The social construction of democracy, 1870–1990**. New York University Press, 1995.

ARCHELA, R. S.; THERY, H. Orientação metodológica para construção e leitura de mapas temáticos. **Confins** (Paris), v. 3, p. 1-14, 2008. DOI: https://doi.org/10.4000/confins.3483

BASTIDE, Roger. **Estudos afro-brasileiros**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

BRASIL. **Lei nº 10.639/2003** – Lei de História e Cultura Afro-Brasileira. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.527/2011**– Lei de Acesso à Informação. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 18 maio 2021.

BRASIL. **Resultado de Habilitação, Edital nº 01/2018, Seleção De Organizações Da Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos para Integrar o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)**. 2018. https://www.gov.br/mdh/ptbr/assuntos/noticias/2018/outubro/cnpir-mdh-divulga-resultado-das-entidades-dasociedade-civil-habilitadas-para-integrar-o-bienio-20192020/HABILITAOELEIOCNPIR.pdf

BRASIL. INEP. **Censo da Educação Superior**, 2023. In: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior. Acesso em: 15 nov. 2024.

BROWN, Cecil. **Dude, where's my black studies department?** The disappearance of black Americans from U.S. universities. Terra Nova, 2007.

BORGES, R. CEFET/RJ, combate ao racismo e produção de conhecimento: o mestrado em relações étnico raciais. **Educação & Tecnologia**, v. 20, n.p. 50-60, 2016. Recuperado de: https://www.periodicos.cefetmg.br/index.php/revista-et/article/view/715/588

BOTTON, Angela Elis; BRENO, Arthur Stürmer. Uma perspectiva espacial para as ações inclusivas no Instituto Federal Farroupilha – IFFAR: **Ciências e Educação**, v. 6, n.8, p. 61-71, 2020. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/131.

CAMPOS, Deivison Moacir Cezar de. **O grupo Palmares (1971-1978)**:um movimento negro de subversão e resistência pela construção de um novo espaço social e simbólico. Dissertação (Mestrado em História). Porto Alegre: PUCRS, 2006.

DAWKINS, M. P.; BRADDOCK II, J. H.; THEUNE, F. *et al.***The status of black studies at public institutions after the University of North Carolina at Chapel Hill academic scandal**, p.441–459 (2021). https://doi.org/10.1007/s12111-021-09547-1

DOMINGUES, Petronio. O mito da democracia racial e mestiçagem no Brasil (1889 – 1930). **Diálogos Latinoamericanos**, Universidad de Aarhus, n. 010, 2005.

GOMES, Arilson dos Santos. Congresso Nacional do Negro de 1958. **Revista África e Africanidades**, Ano 2, n. 6, p. 5 a 29 ago.2009. ISSN 1983-2354

GUTMAN, Guilherme. Criminologia, Antropologia e Medicina Legal. Um personagem central: Leonídio Ribeiro. **Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental** [online], v. 13, n. 3, p. 482-497, 2010. Acesso em: 9 de junho de 2021. <https://doi.org/10.1590/S1415-47142010000300008>.

HANCHARD, Michael George. **Orpheus and power**: the movimento negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil 1945-1988. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

JOHNSON III, Ollie A.; HERINGER, Rosana. **Race, politics, and education in Brazil**: affirmative action in higher education. New York: Palgrave Macmillan Publishers, 2015. xi + 247 pp.

LIMA, Silvia Maria Amorim. **A permanência de estudantes negros(as) na Universidade Federal do Paraná**: aspectos material e simbólico. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MARABLE, M. Black studies and the racial mountain. **Souls**, v. 2, n. 3, p. 17-36, 2000. https://doi.org/10.1080/10999940009362222

MARABLE, M. Beyond Brown: the revolution in black studies. **The Black Scholar**, v. 35, n. 2, p. 11-21, 2005. https://doi.org/10.1080/00064246.2005.11413307

MARTINS, André Ricardo Nunes. A polêmica construída: racismo e discurso da imprensa sobre a política de cotas para negros. 2004. 210 f. Tese (Doutorado em Linguística) Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MARTINS, S.; IORUBA, T.; GOMES, F. Redemocratizando na raça: sobre memórias, intelectuais negros e movimentos sociais contemporâneos. **Rev. História: Questões & Debates**, Curitiba, Editora UFPR, v. 63, n.2, p. 195-210, jul./dez 2015.

MARTINS, Luci Helena Silva; SOUZA, Valeska Rodrigues de. O NEABI e a educação para asrelações étnico-raciais. **RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, v.07, ed. especial, artigo nº 1983, mar.2021.

MEC. **Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana**. MEC/SEPPIR, 2009.

MEC. Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEABI). **Ministério da Educação** (Website). 2021. Disponível em: http://etnicoracial.mec.gov.br/18-links/80-nucleos-de-estudos-afro-brasileiros-n. Acesso em: 06 set. 2021.

NEGREIROS, D.F. **Educação das relações étnico-raciais**: avaliação da formação de docentes [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2017. 172 p. ISBN: 978-85-68576-94-6. https://doi.org/10.7476/9788568576946

OLIVEIRA, Gilson Brandão de. **Agostinho da Silva e o CEAO**: a primeira experiencia institucional dos estudos africanos no Brasil. Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PASSOS, Ana Helena Ithamar. **Reflexão acadêmica e afrodescendência**: um estudo da contribuição de três núcleos de pesquisa de universidades do Rio de Janeiro para o enfrentamento do racismo no Brasil. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

PIRES, Mara Fernanda Chiari. **Docentes negros na universidade pública brasileira**: docência e pesquisa como resistência e luta. 200 p. Tese (doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253910>. Acesso em: 24 ago. 2018.

RATTS, Alex. Encruzilhadas por todo percurso: individualidade e coletividade no movimento negro de base acadêmica. In: PEREIRA, Amauri Mendes; SILVA, Joselina da. (orgs.). **Movimento Negro Brasileiro**: escritos sobre os sentidos de democracia e justiça social no Brasil. Belo Horizonte-MG: Nandyala Livros e Serviços Ltda, 2009.Vol. 1, p. 81-108.

REIS, Luiza Nascimento dos. **O que a Afro - Ásia tem?** África na revista do Centro de Estudos Afro-Orientais (1965-1995). Anais ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História – Fortaleza, 2009.

SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas américas**. Brasília: Ministério da Educação, UNESCO, 2005.

SANTOS, Sales Augusto dos. A metamorfose de militantes negros em negros intelectuais. **Mosaico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 102 - 125, jun. 2011.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988)**: um estudo das demandas por direitos. 2015. 205f.

SEGURA-RAMÍREZ, Héctor Fernando. **Revista Estudos Afro-Asiáticos (1978-1997) e relações raciais no Brasil**: elementos para o estudo do sub-campo acadêmico das relações raciais no Brasil. Campinas, SP: UniCamp, 2000.

SILVA, Joselina da. A união dos homens de cor: aspectos do movimento negro dos anos 40 e 50. **Estudos Afro-Asiáticos** [online],v. 25, n. 2, p. 215-235, 2003.Acesso em: 4 de agosto 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-546X2003000200002>. Epub 07 Jul 2004. ISSN 1678-4650. https://doi.org/10.1590/S0101-546X2003000200002.

SISS, A.; BARRETO, M. A. S. C.; OLIVEIRA, O. F. Processos formativos e as contribuições dos Núcleos de Estudos Afro-brasileiros da UFES e da UFRRJ. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 34 p.181-190, 2013. <Disponível em: http://www.periodicos.proped.pro.br/index.php/revistateias/article/view/1597/1176 >.

SKOLAUDE, Mateus Silva. Entre escritos e eventos: Gilberto Freyre e o congresso Brasileiro [Recurso Eletrônico] / Mateus Silva Skolaude, Matheus Silveira Lima. - - Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2020.

ZULU, Itibari M. Dude, Where's my black studies department? The quagmire of interdisciplinary black diaspora studies. **The Journal of Pan African Studies**, v. 12, n. 7, p. 1-7, 2018.

Dalila Fernandes de Negreiros
https://orcid.org/0000-0001-9870-2075
Doutora em African and African Diaspora Studies pela Universidade do Wisconsin-Milwaukee. Mestra profissional em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Especialista em Educação para Diversidade e cidadania pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Ativista e pesquisadora em políticas de igualdade racial no Brasil e estudos comparados de políticas raciais no Brasil e nos Estados Unidos.
dalipreta@gmail.com

Fabiana Oliveira Machado
https://orcid.org/0000-0003-2579-0996
Doutoranda em Geografia, Mestre e Bacharel em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Especialista em Docência em Educação Superior pelo instituto de Ensino Superior de Brasília (IESB). Especialista em Docência no Ensino de Geografia pelo Centro Universitário UniBF.
fabianarex@gmail.com

RSP

Revista do Serviço Público

Brasília - 2025