

Menção Honrosa

Promoção da igualdade racial pelo governo federal: uma análise dos planos plurianuais ao estatuto da igualdade racial

Guilherme Martins do Nascimento
Carolina Lima Gonçalves
Francisco Mata Machado Tavares

XII PRÊMIO SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

TEMA: Integração entre planejamento e orçamento público

TÍTULO DA MONOGRAFIA: Promoção da igualdade racial pelo governo federal: uma análise dos planos plurianuais posteriores ao estatuto da igualdade racial

**PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL PELO GOVERNO FEDERAL: UMA
ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS POSTERIORES AO ESTATUTO DA
IGUALDADE RACIAL**

**BRASÍLIA - DF
2023**

RESUMO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, diversos instrumentos legais auxiliam para uma maior abertura democrática, em especial por meio de adoção de política fiscal pautada na igualdade entre os cidadãos brasileiros. A agenda estatal de políticas públicas destinadas ao combate à discriminação e a promoção da igualdade racial culminou na Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial. Essa lei transcende pauta de simples criminalização de condutas racistas, uma vez que institui a necessária adoção de políticas públicas e a prescrição de diretrizes pertinentes a construção da promoção da igualdade racial, principalmente através de alocação efetiva de verbas públicas, um compromisso assumido pelo Estado brasileiro no âmbito nacional e internacional. Para verificar essa linha de atuação, a pesquisa se desbravou em analisar os Planos Plurianuais, instrumento pelo qual se estabelece objetivos e metas da administração federal para com programas temáticos de duração continuada, após a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, buscando observar o nível de comprometimento da pauta da promoção da igualdade racial pelo Governo Federal. Assim, foram estudados os últimos 03 (três) Planos Plurianuais, as respectivas Mensagens Presidenciais, em conjunto com os indicadores sociais fornecidos anualmente, referentes aos períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2021. O resultado da pesquisa conseguiu demonstrar que o Governo brasileiro vinha assumindo, inicialmente, o compromisso estipulado pela Lei nº 12.288/2010, no tocante ao arranjo da estrutura orçamentária ao considerar diversos objetivos e metas a serem alcançadas. Contudo, a execução orçamentária, com os valores efetivamente executados, a existência de indicadores sociais que permite afirmar a piora da condição da população negra em relação aos indivíduos brancos, demonstra que não houve uma preocupação para a pauta racial. Além disso, no decorrer dos anos, resta evidente que os montantes despendidos para com a promoção da igualdade racial decaem substancialmente. A situação agrava-se no último Plano Plurianual, com a fixação de um núcleo essencial, denominado família, para englobar diversas temáticas, inclusive a pauta racial, sob um manto universal, com a redução dos objetivos específicos que tratavam da promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo, o que dificulta a transparência da execução orçamentária e concretiza o descompromisso do Governo Federal para com a Lei nº 12.288/2010 e, em especial, a população negra.

Palavra-chave: Estatuto da Igualdade Racial; promoção da igualdade racial; plano plurianual; execução orçamentária.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COM POPULAÇÃO NEGRA	7
3. OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	9
3.1. ESPÉCIES DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS	10
4. A IMPORTÂNCIA DO USO DE INDICADORES SOCIAIS	12
5. O PPA 2012-2015	13
6. PPA 2016-2019	15
7. PPA 2020-2023	18
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa parte da premissa teórica lançada pela sociologia fiscal¹, de que a fiscalidade, tributação e orçamentação são elementos úteis para a compreensão de fenômenos sociais, ultrapassando, portanto, questões atinentes às atividades Estatais destinadas à aquisição de receita e à alocação de recursos (GOLDSCHIED, 1917; SCHUMPETER, 1918). Nesse sentido, o trabalho se ancora na vasta literatura que entende os processos decisórios e as políticas orçamentárias como aspectos indecomponíveis dos conflitos e lutas sociais atinentes aos direitos fundamentais. Em especial, adota-se a premissa de que o racismo estrutura (a partir do alijamento de pessoas negras, indígenas e moradoras de territorialidades periféricas dos processos de debate e escolha em matérias orçamentárias) e é estruturado (a partir de afetações de recursos seletivamente favoráveis às pessoas brancas) pelo campo dos gastos do Estado².

Desde a redemocratização do Brasil, marcada pela promulgação da atual Constituição Federal em 1988, movimentos sociais, organizações nacionais e internacionais³, têm pugnado pela inserção na agenda estatal políticas de públicas destinadas ao combate à discriminação racial, culminando tanto na criação de instituições como a Fundação Cultural Palmares e Conselhos Nacionais de Combate à Discriminação, como na produção de legislações voltadas a este objetivo a exemplo das Leis nº 7.716/1989, nº 9.459/2007, nº 10.639/2003, e, mais recentemente, a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial.

Esta última, a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010⁴ – Estatuto da Igualdade Racial, transcende a criminalização de condutas e a inclusão da história e cultura afro-brasileira nos currículos escolares, para adentrar de modo mais nítido a seara das políticas públicas e prescrever diretrizes voltadas à promoção da igualdade racial no Brasil em diversas áreas, como saúde, educação, lazer, cultura, moradia e trabalho, consolidando um verdadeiro programa nacional de combate às iniquidades raciais.

¹ Convém ressaltar que, abordagem originária de Goldscheid e Schumpeter nos idos do século XX centrava-se numa ideia ampla e totalizante da fiscalidade. Contudo, mais recentemente, após debates interdisciplinares acerca da relação entre crise econômica, fiscalidade e democracia, surgiu a proposta da Nova Sociologia Fiscal cujo objetivo é pensar a fiscalidade como variável independente, importante mais não suficiente e única para compreender os fenômenos sociais (MARTIN et al., 2009).

² Acolhe-se, em especial a tese de que “The notion of a “race-neutral” policy is popular. But given the existence of previous or current conditions and policies, policies that are race-neutral in treatment are almost never race-neutral in outcomes” (GALE, 2021, p. 5).

³ A exemplo da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata que ocorreu em Durban na África do Sul, em 2001.

⁴ Aqui, importa mencionar dois instrumentos relevantes criados pelo Estatuto da Igualdade Racial para articulação, implementação e monitoramento das políticas de enfrentamento à desigualdade racial e sua situação atual. O primeiro é o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), no âmbito do Governo Federal, voltado à articulação de políticas públicas destinadas à promoção da igualdade racial, decorrente do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR, criado pelo Decreto nº 6.872/2009, que tinha por objetivo o estabelecimento de metas, a articulação institucional para alcança-las e o monitoramento das mesmas por meio do Comitê de Articulação e Monitoramento, ocorre que em 2019 o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR foi totalmente revogado e extinto pelo Decreto nº 10.087/2019. O segundo é o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD, criado em 2001 pelo Decreto nº 3.952, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, reformulado duas vezes na constância do Governo de Luís Inácio Lula da Silva sendo a primeira pelo Decreto nº 5.397/2005, e segunda por meio do Decreto nº 7.388/2010 que incluiu o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT, uma vez que o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR fora criado em 2003 pela Lei 10.678/2003. Atualmente, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD, com alteração da redação perpetrada pelo Decreto nº 9.883/2019, destina-se ao assessoramento, estudo, articulação e colaboração do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos nas questões relativas à proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais afetados por discriminação e intolerância, sem qualquer menção expressa a desigualdades raciais ou destinadas as peculiaridades da população negra. Outro importante instrumento para diagnosticar os impactos das medidas governamentais sobre os direitos humanos, o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3 também foi extinto pelo Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019.

Todavia, a simples elaboração legislativa não se mostra suficiente para materialização de direitos, em especial quando as subjetividades contempladas pelas normas jurídicas integram a comunidade negra. Com aporte da literatura de Theodoro (2022) e da construção doutrinária de Bertúlio (2019), observa-se que há um desenho de combinações legais e interpretações normativas que historicamente buscam preterir a população negra no acesso à direitos, ao passo que outras mais contemporâneas ao serem marcadas por uma neutralidade a respeito das iniquidades raciais decorrentes da economia colonial escravagista terminam por reproduzir ou manter as clivagens raciais.

Isso posto, com base na relevância do orçamento para a compreensão dos fenômenos sociais, tais como a desigualdade racial, este trabalho divide-se nas seguintes seções: a) revisão da literatura sobre a construção normativa e hermenêutica jurídica atrelados a uma estrutura de manutenção da desigualdade racial; b) apresentação dos princípios normativos constitucionais que orientam a elaboração do orçamento público brasileiro; c) descrição das peculiaridades conceituais e técnicas dos instrumentos normativos que compõem a estrutura jurídico-sistemática do orçamento público brasileiro, quais sejam: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias; e Lei Orçamentária Anual; d) análise dos Planos Plurianuais após a vigência da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial.

O exame dos Planos Plurianuais posteriores à promulgação do Estatuto da Igualdade Racial objetiva aferir o cumprimento do disposto em seu art. 56, que se destina ao financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial. Nesse sentido, esta pesquisa visa a analisar quais programas do Governo Federal desenvolveram políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades raciais, bem como quais os valores previstos para tanto e qual o montante efetivamente executado, com vistas a verificar se o Programa de Combate à Discriminação Racial, tal qual delineado no Estatuto da Igualdade Racial, de fato foi implementado.

Em síntese, a pergunta que esta investigação científica – amparada empiricamente em análise de documentos públicos – se propõe a responder é a seguinte: considerando-se a centralidade do elemento orçamentário para a materialização de políticas públicas e a realização da atividade estatal, como se comportaram as normas de direito financeiro atinentes ao ciclo orçamentário da União em relação às políticas de combate ao racismo e de promoção de direitos em favor da população negra após o advento do Estatuto da Igualdade Racial?

2. O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COM POPULAÇÃO NEGRA

Antes de adentrar na sistemática normativa própria do orçamento público constitucionalmente delineado, convém observar o tratamento dispensado à erradicação da desigualdade racial pela atual Constituição brasileira, a qual, além de reconhecer a igualdade de todos (art. 5, *caput*), prevê, dentre seus objetivos fundamentais, a promoção do bem de todos, sem qualquer discriminação racial (art. 3º, IV), ampliando o leque de proteção jurídica não fornecida anteriormente.

O ordenamento jurídico brasileiro vinha atendendo um padrão específico quando do surgimento do Estado-Brasil. A construção de direitos fundamentais e universais procurou se orientar aos ditames da igualdade e liberdade pronunciadas pelo pensamento iluminista do século XVIII e pelas revoluções liberais do século XIX, cujo alcance não abrangia a população negra. Um modelo que foi sendo reproduzido por várias nações-estado, incluindo o Brasil (BERTÚLIO, 2019, p. 15).

Enquanto, de um lado, os dispositivos legais de humanização eram efetivados para parcela da população, a questão negra era tratada por meio de ordens de disciplina e instrumentos jurídicos punitivos, a exemplo do Código Criminal do Império de 1830, bem como a partir da tributação sobre o corpo negro, como se propriedade fosse (FLAUZINA, 2006, p. 55).

Mesmo com a abolição da escravidão em 1888 e a Proclamação da República em 1889, permitindo formalmente à população negra alguma mobilidade social, manteve-se uma estrutura social que afetava os negros e negras a situações precárias e passíveis de suspeição policial, sob a construção social de que seriam sujeitos de suposta periculosidade (FLAUZINA, 2006, p. 70-73). As Constituições brasileiras pós-império de 1891 a 1946 guardavam consigo a necessidade de proteção aos homens, mas não faziam menção, até a Lei Maior de 1988, de qualquer relação racial existente no país, enquanto o complexo infraconstitucional continuou vigente para o disciplinamento da população negra (BERTÚLIO, 2019).

O avançar histórico do Brasil fez com que pequenas proteções legais fossem surgindo, em especial em meados do século XX, com o advento da Lei nº 1.390/1951 – Lei Afonso Arinos, prevendo a existência de penalização de atos discriminatórios em razão da raça, como contravenções penais. Já após a Carta de 1988 e em atendimento à sua expressa determinação, a Lei nº 7.716/1989 – Lei Caó, tipificou os atos de discriminação racial como crimes.

Como é sabido, o Brasil é um raro caso de nação independente que permaneceu a escravizar as pessoas em seu solo. Ademais, a própria conformação do aparato estatal brasileiro, com sua primeira estrutura de funcionários, edifícios e recursos, e ancorou-se, em farta medida, na arrecadação da meia siza, exação cobrada quando pessoas escravizadas eram transferidas à dominação de outro senhor. Este processo foi ainda mais acentuado após a redução do sequestro de pessoas no continente africano, ao tempo em que o “tributo” em questão incidia sobre as operações ocorrentes entre distintas localidades ou propriedades no território brasileiro. É, igualmente, bem documentado o modo como o conflito político-legislativo posterior a 1888 fora vencido pela posição que furtou à população negra a possibilidade de ter acesso às terras cujas riquezas gerara com seu trabalho ou de se beneficiar do conjunto de direitos ulteriormente assegurado a colonos brancos egressos da Europa continental. Este cenário permitiu o surgimento de um “capitalismo racial” (PARRON, 2020) em favor das populações que, ao longo de séculos, exploraram pessoas negras como escravas e, encerrada juridicamente esta relação, edificaram negócios e fortunas a partir das riquezas assim geradas.

Entretanto, a simples reorganização legal para fins de proteção da população negra à esfera penal não contribuiu para que ocorresse uma inclusão jurídica, política e social efetiva. Ocorre que a previsão máxima da igualdade e liberdade, elencada no corpo da Constituição de 1988 em parâmetros universais, não desencadeia por si a valorização da população negra ou o fortalecimento da identidade nacional brasileira, a qual possui fundamentais traços afrodescendentes.

Sob a necessidade de preenchimento de um espaço para fins de reconhecimento da população negra e como desdobramento de intensas lutas sociais conduzidas por incontáveis movimentos, a Lei nº 12.288/2010 – Estatuto da Igualdade Racial, conseguiu, como exposto acima, transcender a criminalização de condutas e a inclusão da história e cultura afro-brasileira nos currículos escolares, para alcançar o domínio de políticas públicas positivamente associadas à garantia de direitos fundamentais, como educação e saúde, em favor da população negra.

O Estatuto da Igualdade Racial passa a ser uma iniciativa mais ampla, com objetivo de construção de uma sociedade que pautar o enfrentamento ao racismo, em especial quanto à implementação de programas e ações constantes dos planos plurianuais e dos orçamentos da União, como estipula o seu art. 56.

O art. 56 da Lei nº 12.288/2010 serve como pilar fundamental para uma orientação mínima que a estrutura estatal precisa considerar quanto à temática racial, seja promovendo a igualdade de oportunidades em vários setores, seja permitindo o financiamento e incentivo de pesquisas, programas ou resguardo de patrimônio histórico-cultural coletivo. Todos esses objetivos precisam, e devem, ser pautados dentro do modo como o país define as respectivas prioridades em matéria de finanças públicas, o que remete à arrecadação fiscal (BROWN, 2021), à política creditícia e, de modo mais específico em relação ao objeto deste trabalho, à orçamentação pública.

Isso posto, o alcance desse objetivo fundamental do Estado brasileiro perpassa pela alocação efetiva de receitas em programas destinados ao disposto no art. 56 do Estatuto da Igualdade Racial, ou que, embora universais, como saúde e educação, sejam sensíveis às peculiaridades da população negra. Para tanto, se faz necessário observar as diretrizes orçamentárias adotadas pelo governo brasileiro.

3. OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Antes de se perquirir o específico objeto empírico deste estudo, retomam-se, mais por razões de sistematicidade na exposição do que em favor de alguma leitura inédita ou propositiva, um conjunto de premissas mínimas e consensuais quanto à dogmática jurídica aplicável ao tema de direito financeiro referente às balizas informadoras do orçamento público.

A partir das disposições constitucionais presentes na Seção II, que trata do orçamento público, das sucessivas alterações do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em sede de direito financeiro, da Lei nº 4.320/1964, recepcionada como Lei Complementar e que versa sobre normas gerais de Direito Financeiro, e da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a produção intelectual do campo jurídico⁵ enumera diversos princípios que norteiam a elaboração e controle do orçamento público.

Em atenção à finalidade da presente pesquisa, qual seja, a análise dos Planos Plurianuais posteriores à vigência da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, impõe-se retomar 03 (três) relevantes princípios do orçamento público: a) programação; b) transparência; c) especificação.

O princípio da programação refere-se à integração dos objetivos e metas constitucionalmente asseguradas (art. 1º, art. 3º e art. 5º da CF/88) e ao planejamento estatal que impõe a efetivação de programas estatais previstos. Ou seja, a Constituição define objetivos e metas, ao passo que o Estado planeja como alcançá-los e executa o planejamento por meio de programas indicados no orçamento público. Portanto, esse princípio revela o nexo entre as disposições constitucionais e o planejamento do Estado, bem como o compromisso firmado.

⁵ A apresentação dos princípios varia de acordo com os critérios de definição eleitos por cada doutrinador e da metodologia empregada. Além disso, os princípios não se confundem com o texto legal (suporte físico), mas decorrem da interpretação do jurista.

Por sua vez, o princípio da transparência refere-se ao dever de publicidade dos atos administrativos (art. 37, *caput* da CF/88) e, no âmbito do orçamento, objetiva possibilitar o controle e monitoramento dos gastos previstos tanto pelos órgãos responsáveis pelo controle da Administração Pública, a exemplo dos Tribunais de Contas, como pela sociedade civil, conforme art. 165, § 3º e § 6º, e art. 31, § 3º, ambos da CF/88, bem como os arts. 49 e 48 da LRF.

Ainda quanto ao princípio da transparência, merecem atenção as disposições inseridas no art. 8º, § 4º da Lei nº 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação, que prevê a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, e nos arts. 52, 53, 54 e 55 da LRF, que dispõem, respectivamente, sobre o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e Relatório de Gestão Fiscal – RGF, instrumentos da transparência orçamentária.

Por sua vez, o princípio da especificação ou da especialização impossibilita o orçamento genérico, vedando dotações globais. O orçamento deve trazer a indicação expressa que reduza ao máximo a ambiguidade desde a fixação da receita e sua destinação até sua aplicação final, de forma a possibilitar o controle e avaliações referentes à eficiência, como dispõem o art. 5 da Lei nº 4.320/64 e o art. 5, § 4º da LRF.

Isso posto, tem-se que, para estar em consonância com as disposições constitucionais e infraconstitucionais que versam sobre o orçamento público, as leis orçamentárias devem observar os princípios acima mencionados, dentre outros.

Por fim, a análise do cumprimento do objetivo constitucional da promoção da igualdade racial impõe o cotejo entre o planejamento orçamentário e os princípios do orçamento público, isto é, as leis orçamentárias devem indicar, de maneira específica e transparente, quais programas previstos no orçamento se destinam a esse fim ou de que modo programas universais, como saúde e educação, são sensíveis às peculiaridades da população negra.

3.1. ESPÉCIES DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A Constituição brasileira, a partir dos arts. 165 e seguintes, dispõe sobre os 03 (três) instrumentos normativos de iniciativa do Poder Executivo^{6 7} voltados ao planejamento orçamentário. Trata-se das leis orçamentárias que conformam as seguintes espécies: a) o plano plurianual; b) as diretrizes orçamentárias; c) os orçamentos anuais.

O Plano Plurianual - PPA destina-se ao estabelecimento, regionalizado, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

⁶ O Poder Executivo de cada ente político, Estados, Municípios e Distrito Federal, também tem a atribuição de planejar o orçamento por meio de leis orçamentárias, tal qual se dá com a União. Em razão de a Promoção da Igualdade Racial ser uma política pública de âmbito nacional, na presente Nota Técnica, serão examinadas apenas leis orçamentárias federais

⁷ Outro ponto relevante é observar que, embora o projeto das leis orçamentárias seja de iniciativa do Poder Executivo, o Congresso Nacional tem atribuição de apreciá-lo (Art. 166 da CF/88), bem como compete ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a fiscalização orçamentária da União por meio da apreciação e julgamento posterior das contas federais (art. 70 da CF/88 dentre outros). A competência constitucional do Poder Legislativo nacional ganha relevância quando rememora-se a sub-representação dos negros no Parlamento, tema que não será mais profundamente abordado em razão dos limites do presente trabalho, a ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/545913-numero-de-deputados-negros-cresce-quase-5/>.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (BRASIL, 1988).

Já a Lei Orçamentária Anual – LOA compreende tanto o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, como o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, bem como o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A respeito da finalidade do PPA, Harrison Leite dispõe:

Nota-se a intenção do constituinte em estabelecer uma lei de planejamento, que definiria os grandes rumos das políticas públicas, com fixação das prioridades dos investimentos e dos principais programas de cada ministério. O seu caráter programático é manifesto. Não se trata de valores, dos custos reais dos programas, mas de verdadeira carta de intenções, a serem realizadas dentro das disponibilidades financeiras ao longo do governo (2017, p. 151).

Importa mencionar que o PPA tem vigência de quatro anos, não coincidente com o mandato do Executivo, nos termos do art. 35, § 2º do ADCT da CF/88, com vistas à continuidade dos programas já em andamento.

Convém observar a disposição constitucional expressa de que as leis orçamentárias não são mera declaração de vontades ou listas de intenções, mas o dever da Administração Pública em “[...] executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”, nos termos exatos do art. 165, § 10º da CF/88 (BRASIL 1988).

A presente pesquisa centra-se nos Planos Plurianuais posteriores à promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, a fim de aferir o cumprimento do disposto no art. 56 desse diploma, que se destina ao financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial, além das disposições constitucionais gerais a respeito do orçamento público.

O objetivo central pauta-se em analisar quais programas do Governo Federal desenvolveram políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades raciais, bem como quais os valores previstos para tanto e qual o montante efetivamente executado, visando verificar se o Programa de Combate à Discriminação Racial, tal qual delineado no Estatuto da Igualdade Racial, de fato foi implementado.

Para isso, serão observados a alocação de recursos para com o programa específico voltado a temática racial, considerando os objetivos que são delimitados em cada quadriênio, e os seus indicadores nos relatórios anuais de cada PPA, a partir do ano de 2012 até o ano de 2021.

4. A IMPORTÂNCIA DO USO DE INDICADORES SOCIAIS

O presente artigo possui como principal objeto de apuração nos PPA, a análise dos indicadores sociais relacionados aos programas específicos que busquem tratar da promoção da igualdade racial. Isso porque a limitação apenas à aferição quanto à alocação de recursos públicos não permitiria uma visão mais empírica, com a percepção sobre a efetividade ou não do direcionamento dado, quanto o desenvolvimento da pasta de promoção da igualdade racial pelo Governo Federal.

Indicadores são instrumentos que permitem contribuir para análise de determinado fenômeno ou objeto, através da identificação, medição ou descrição, de modo que possa traduzir, de forma mensurável, os aspectos da realidade para fins de acompanhamento pelo Estado e, conseqüentemente, resultar na formulação de políticas públicas (JANUZZI, 2005, p. 15). “Sem dúvida, o conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público” (JANUZZI, 2002, p. 53).

O uso de indicadores sociais remete à capacidade de aferir com uma maior precisão a complexidade existente na realidade brasileira. O simples uso de índice de desenvolvimento econômico, como o Índice de Desenvolvimento Econômico – IDH em que há combinação de indicadores simples (PNUD, 1998), já não traduz sensivelmente o fenômeno em determinada região ou repercute, mais diretamente, em um determinado coletivo, a exemplo da população negra. Como alerta Januzzi,

A operação de sintetização da informação social costuma incorrer em crescente distanciamento entre conceito e medida e perda de transparência para seus potenciais usuários. Além de comprometer a transparência e inteligibilidade das medidas sociais, tal operação pode tornar o indicador menos sensível e específico ao esforço de políticas sociais direcionadas. (2002, p. 64).

Desse modo, a categoria de pessoas pretas e pardas, bem como seus desdobramentos verificados a partir dos indicadores sociais fornecidos por diversas agências e órgãos estatais, permite com que o olhar reflexivo sobre esses dados não se limite a categoria em si, mas sim que permita como o Estado brasileiro se prontifica a instituir políticas públicas que alcancem, minimamente, objetivos de igualdade racial no país (LOURENÇO, 2021).

Para esta pesquisa, foram utilizados como base de averiguação os indicadores sociais que cada PPA apresentou para seus programas específicos que estivesse comprometido com dar a concretização devida ao art. 56 do Estatuto da Igualdade Racial, em que a presença da cor negra se mostrasse presente.

5. O PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015, instituído pela Lei nº 12.593/2012, apresentou como fundo teleológico a dimensão estratégica para o crescimento da economia brasileira, com a inserção de classes marginalizadas no mercado de consumo, consubstanciada em uma determinada visão de futuro⁸.

A partir de sua apresentação, o PPA 2012-2015 leva em consideração a trajetória que o Brasil vinha trilhando nos anos anteriores, sobretudo quanto à política de desenvolvimento econômico alicerçada na geração de emprego, estabilidade macroeconômica e redução da desigualdade e pobreza, destacando que esse ciclo iniciou-se em 2004⁹.

O grande desafio destacado pelo PPA em análise estava na continuidade desse padrão de desenvolvimento, com vistas ao progresso e à redução de desigualdades, observando todas as ditas potencialidades inseridas no território brasileiro (disponibilidade de fontes energéticas e recursos naturais, base industrial diversificada, produção agropecuária competitiva).

Em relação ao cenário social dos anos anteriores, a apresentação do PPA 2012-2015 pontua o crescimento populacional, em especial a transição demográfica que esteve em curso, com o aumento de indivíduos adultos e a queda da pobreza e da extrema pobreza. Nessa introdução, denota que, para a atuação do PPA, deveria ser considerada a especificidade raça/cor para fins de inclusão e redução de desigualdades, com a execução de políticas públicas pertinentes, estando inserida no macrodesafio da Cidadania definido pelo PPA para o enfrentamento da desigualdade racial ou do racismo.

O PPA 2012-2015 levou em consideração que a grande maioria da população que se encontra em dificuldades quanto à condição econômica, mais de 70% (setenta por cento) abaixo da linha da pobreza, é formada por pessoas negras. Além disso, observou a importância de ter um olhar atento às demais discriminações, não se restringindo à dimensão da renda.

Para tratar da questão racial, foi instituído o “Programa 2034 – Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial”, objetivando reverter a representação negativa sobre a população negra, bem como reconhecer e valorizar a história e a cultura negra, dando destaque à atuação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir. Trata-se de uma diretriz expressa no art. 4º da Lei nº 12.593/2012.

A implementação dessa política busca levar em consideração os ditames inaugurados pelo Estatuto da Igualdade Racial, o que exigiu tomada de ações de modo a reorganizar um planejamento estratégico apto a realizar uma abordagem séria acerca da questão étnico-racial.

⁸ A visão de futuro para o PPA 2012-2015 tinha como pressuposto partir da conjuntura atual em que o Brasil se encontrava, tendo como ponto de início o reconhecimento do potencial único por meio das colaborações participativas e conjuntas entre governo, empresas e população brasileira, acerca do futuro que almejavam. Essa visão de futuro estava alicerçada em 07 (sete) valores: soberania, democracia, justiça social, sustentabilidade, diversidade cultural e identidade nacional, participação social, excelência na gestão (BRASIL, 2011, p. 17-18). Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antigos/ppa-2012-2015/mensagem_presidencial_ppa.pdf.

⁹ A apresentação do PPA 2012-2015 é feita pela Mensagem Presidencial, abordando as nuances das propostas a serem trabalhadas durante o período e apresentando a roupagem político-fiscal que o Governo Federal irá assumir. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antigos/ppa-2012-2015/mensagem_presidencial_ppa.pdf.

O PPA 2012-2015 deixou claro que, para a superação da desigualdade racial, o tema precisava estar alinhado com outras pastas. Uma agenda transversal, em que a abordagem étnico-racial esteja presente em outros programas a serem desenvolvidos durante o seu período de 04 (quatro) anos de vigência¹⁰.

Será dado enfoque ao Programa 2034 na análise dos PPAs desta pesquisa, iniciando-se com o período de 2012 a 2015, com a avaliação dos resultados obtidos anualmente¹¹, tendo em vista que é por meio dessa pasta que se poderá verificar a pretensão do Governo Federal, de forma pontual, nas políticas de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial, com execução orçamentária própria, não desconsiderando a atuação dos demais programas do PPA que apresentam objetivos com metas específicas quanto à temática étnico-racial.

O Programa 2034, dentro do PPA 2012-2015 contém um total de 19 (dezenove) indicadores, 10 (dez) objetivos, 28 (vinte e oito) metas e 36 (trinta e seis) iniciativas/ações. Os objetivos estratégicos para o Programa foram reunidos em 04 (quatro) macroprocessos finalísticos em que a atuação da Seppir se faz presente¹², com metas e iniciativas específicas e análise situacional pormenorizada de cada um daqueles.

Quanto à previsão orçamentária, somente para o ano de 2012 encontrava-se previsto para o Programa 2034 o valor de R\$ 105.533.000,00 (cento e cinco milhões e quinhentos e trinta e três mil reais), sendo executados apenas R\$ 12.815.000,00 (doze milhões e oitocentos e quinze mil reais)¹³. Para o ano de 2013, o valor inicial previsto para execução do Programa era de R\$ 76.067.000,00 (setenta e seis milhões e sessenta e sete mil reais), sendo executados apenas R\$ 16.940.000,00 (dezesseis milhões e novecentos e quarenta mil reais). No ano de 2014, contabilizou-se o valor inicial de R\$ 64.153.000,00 (sessenta e quatro milhões e cento e cinquenta e três mil reais), os quais foram executados apenas R\$ 24.194.000,00 (vinte e quatro milhões e cento e noventa e quatro mil reais). Já em 2015, o valor inicial previsto era de R\$ 89.965.000,00 (oitenta e nove milhões e novecentos e sessenta e cinco mil reais), sendo executados apenas R\$ 9.357.000,00 (nove milhões e trezentos e cinquenta e sete mil reais).

A partir da leitura dos resultados parciais, emitidos anualmente durante o período do PPA 2012-2015, constatou-se que alguns objetivos não tiveram repasse orçamentários. O reflexo dessa ausência de investimento público em determinadas áreas pôde ser sentido nos indicadores, como no aumento do número de mortes de jovens negros em comparação a população branca.

¹⁰ Para o PPA 2012-2015, a questão do enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial está além do Programa 2034. De acordo com a agenda transversal do PPA em questão, o levantamento aponta metas especificamente voltadas à população negra, desconsiderando aquelas que são universais, sem exclusividade ou prioridade à temática étnico-racial. Nessa agenda transversal, integram a totalidade de 18 (dezoito) Programas, com 41 (quarenta e um) objetivos e 84 (oitenta e quatro) metas. Em cada um dos Programas, são apontados objetivos específicos, com metas pormenorizadas, que levam em conta a previsão da preocupação do Governo Federal pela pauta racial. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antecedentes/ppa-2012-2015/anexos-do-plppa-2012-2015/111206_agendas_transversais.pdf.

¹¹ Para análise do PPA, serão considerados os resultados desenvolvidos durante o exercício de 2013, não considerando as propostas, termos de intenção, discussões para implementação de ações, uma vez que o estudo prontifica-se a analisar a concretude das ações tomadas pelo Governo Federal quanto à organização da pasta racial em consonância com a execução orçamentária.

¹² De acordo com o PPA 2012-2015, os 04 (quatro) macroprocessos se dividem: a) articulação federativa para promoção da igualdade racial; b) ações afirmativas; c) redução de homicídios entre a juventude negra; d) políticas para comunidades tradicionais.

¹³ Entende-se, por valor previsto, aquele empenhado pelo Governo Federal, notadamente o que reservou em seu orçamento para ser utilizado em face de um compromisso assumido. Já o valor executado engloba tanto os valores liquidados no exercício anual para os orçamentos fiscal e da seguridade social como os valores executados para o orçamento das estatais.

Para o ano de 2012, a promulgação da Lei nº 12.711/2012, com a implementação de cotas raciais em instituições de ensino federais e de ensino técnico, chamou atenção pelo alto nível de preenchimento das vagas por alunos e alunas que se autoconsideraram como negros ou negras, conforme indicadores.

Em 2013, um dos principais resultados observados foi o Decreto nº 8.136/2013, o qual aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir¹⁴. O ano de 2014 foi destaque durante o PPA 2012-2015, pois foi nesse ano que ficou instituído o uso de cotas raciais para cargos em serviço público, com a promulgação da Lei nº 12.990/2014.

O PPA 2012-2015 se prontificou a trazer a complexidade da abordagem étnico-racial para a execução orçamentária, apresentando objetivos, metas e iniciativas bastante claras, com a criação do Programa 2034, em que a Seppir coordenasse a articulação transversal necessária entre Governo Federal, entidades e órgãos públicos e organizações da sociedade civil.

Porém, no desenvolvimento geral dos 04 (quatro) anos do PPA, ainda que demonstre uma iniciativa para inclusão da população negra em espaços racialmente desiguais, como a Lei nº 12.711/2012, o que se evidencia é o destaque dado a políticas voltadas para as comunidades quilombolas, com a presença dos objetivos relacionados ao macroprocesso finalístico de políticas para comunidades tradicionais em praticamente todos os anos do PPA 2012-2015, com alto repasse de valores.

Da leitura dos dados quanto à execução orçamentária, o valor ínfimo destinado à pasta em comparação a outros programas do PPA, como o Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos – e o Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública –, aliado aos resultados nos índices em seus indicadores, em especial o aumento da taxa de homicídios da juventude negra e da insegurança alimentar comparada com indivíduos brancos¹⁵, leva ao questionamento sobre como se operou a execução feita pela Seppir e pelos demais órgãos e entidades do Estado acerca da questão racial.

6. PPA 2016-2019

O PPA, referente aos anos 2016¹⁶ a 2019, foi instituído pela Lei nº 13.249/2016 e dá continuidade ao projeto de desenvolvimento nacional que vinha sendo implementado nos anos anteriores, com foco na melhoria da distribuição da renda. A dimensão estratégica colocada em pauta é a inclusão social, principal objetivo a ser alcançado, por meio da incorporação das demandas oriundas da população brasileira.

¹⁴ Instituído pelo art. 47 da Lei nº 12.288/2010, o Sinapir busca organizar e articular conjunto de políticas destinadas à superação do racismo, por meio da adesão de entes políticos federativos brasileiros, de modo que esses assegurem o funcionamento de órgãos de promoção da igualdade racial, além de instituir e apoiar conselhos pautados no tema.

¹⁵ No tocante a taxa de homicídio da população negra, a proporção era de 2,35, tomando como base a última apuração realizada em 2010, chegando a elevar para 2,66, no último semestre de 2014. Em relação a insegurança alimentar, a razão era de 1,76, majorando para 1,95 ao final do ano de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antecedentes/ppa-2012-2015/relatorio-anual-de-avaliacao-do-ppa-2012-2015-ano-base-2015/relatorio-avaliacao-ppa-vol2-programas-tematicos.pdf>.

¹⁶ Importa mencionar que, no ano de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu extremada austeridade no Brasil por 20 anos, afetando diretamente as despesas primárias – aquelas sem relação com os juros e a dívida pública, a exemplo de despesas de pessoal, de manutenção, de investimento, dentre outras.

Em sua apresentação, o PPA 2016-2019 assume a responsabilidade de permitir uma sociedade mais inclusiva, democrática e mais igualitária, bem como uma economia sólida, dinâmica e sustentável. Para tanto, dois são os pilares fundamentais, levando-se em conta o panorama da crise econômica global em 2008: a) impulso à expansão do mercado de consumo e produção; b) promoção de investimento, público e privado, coordenado com o governo, em infraestrutura econômica e social¹⁷.

O PPA 2016-2019 possui como um dos 04 (quatro) grandes eixos estratégicos a “Inclusão Social e Redução de Desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso de bens e serviços públicos de qualidade”. Nesse eixo, pautam-se as políticas sociais em que a inclusão social é a marca evidente, não negligenciando a construção de sistema de direitos sociais em conjunto com o desenvolvimento econômico. Em síntese, o desafio apresentado para os anos do PPA é manter as conquistas sociais alcançadas e avançar na construção de uma sociedade cada vez mais justa.

Para superar o desafio apresentado a cada eixo estratégico no período de 2016 a 2019, foram estabelecidas diversas diretrizes, dentre elas a promoção da igualdade de gênero e étnico-racial e a superação do racismo, respeitando a diversidade das relações humanas, diretriz essa expressamente prevista no art. 4º, III, da Lei nº 13.249/2016. Embora não haja previsão expressa na Lei nº 13.249/2016, a diretriz de fortalecimento da governança fundiária e promoção da reforma agrária dos direitos dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e quilombolas também está inserida no programa de promoção da igualdade racial.

Dentro da proposta de combate ao racismo, a política da promoção da igualdade racial e superação do racismo – Programa 2034 – fez-se presente, reiterando o compromisso do Governo Federal com a redução de desigualdades raciais, estando a Seppir, órgão vinculado ao antigo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, à frente dos trabalhos.

Quanto à agenda do Programa 2034, leva-se em conta a atuação transversal e intersetorial que a Seppir realiza com os demais órgãos do Governo Federal. Porém, a missão assumida pelo órgão nunca foi efetivamente implementada, uma vez que cada Ministério restringia-se a uma agenda própria focada na universalização de suas políticas, sem apresentar um foco específico para tratar da temática racial.

Os objetivos principais do Programa 2034 são promover ações afirmativas e políticas de enfrentamento ao racismo, reverter as representações culturais negativas da pessoa negra, incorporar a promoção da igualdade racial nas políticas governamentais e das organizações privadas, reduzir as mortes da população negra, promover a efetivação de direitos dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de povos ciganos e, por fim, a regularização fundiária de territórios quilombolas.

São traçados diversos objetivos estratégicos, com metas e iniciativas específicas, vinculados ao programa de promoção da igualdade racial e superação do racismo¹⁸. Destaca-se que alguns dos objetivos levantados pelo PPA em análise no Programa 2034 não apresentam informações sobre

¹⁷ Conforme Mensagem Presidencial da época. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3-1.pdf>

¹⁸ Para Santos e Faria (2021), a organização das metas do PPA 2016-2019 foi modificada para considerar apenas as metas estruturantes, reduzindo significativamente algumas, identificando como iniciativas ou ações orçamentárias aquelas caracterizadas pelo Governo Federal como menos importantes. De acordo com os autores, o alegado pode ser observado nas informações constantes em outras pastas do PPA 2016-2019: ainda que se busque traçar uma atuação transversal e intersetorial, outros Programas que abordam a temática étnico-racial não se debruçaram sobre a questão, pois deixaram de apresentar metas específicas.

metas quantitativas, mas contêm metas qualitativas, notadamente, os Objetivos 0777, 0778, 0986, 1075 e 1077. Apenas no Objetivo 0987 observa-se o contrário, isto é, a existência de metas quantitativas e a ausência de metas qualitativas. Quando comparado com o PPA imediatamente anterior, de 2012-2015, verifica-se que este tinha metas tanto quantitativas como qualitativas, já no PPA 2016-2019, algumas metas passaram a ter apenas o caráter quantitativo. Desse modo, resta prejudicada a análise comparativa apenas sob o critério quantitativo, vez que a evolução ou retrocesso exigiria comparar com os dados nos indicadores sociais de áreas de políticas universalistas como saúde e educação. Contudo, importa mencionar que não houve redução de assassinato de jovens negros, o que por si, revela inadequada a substituição de uma agenda transversal por uma agenda universalista de direitos sociais que ignora as peculiaridades que conformam a histórica iniquidade sócio econômica que assola a população negra brasileira.

Uma das propostas iniciais do PPA 2016-2019 buscou a promoção da igualdade racial, embora sua estruturação demandasse aperfeiçoamentos. Por sua vez, a análise do alcance das metas firmadas é nebulosa, vez que não foram apresentados os resultados parciais obtidos, caso do Objetivo 0778. Em paralelo, embora haja diversos repasses ao Programa 2034, estes são em valores reduzidos quando contrapostos a outros Programas do Governo Federal.

Para o ano de 2016, a execução orçamentária e extraorçamentária do Programa 2034, prevista inicialmente para o ano de 2016, chegou à faixa de R\$ 44.872.090 (quarenta e quatro milhões e oitocentos e setenta e dois mil e noventa reais). Porém, somente foi executada a verba de R\$ 9.405.817 (nove milhões e quatrocentos e cinco mil e oitocentos e dezessete reais). Em 2017, a previsão orçamentária tinha o valor inicial de R\$ 25.025.883 (vinte e cinco milhões e vinte e cinco mil e oitocentos e oitenta e três reais), sendo executados apenas R\$ 5.071.854 (cinco milhões e setenta e um mil e oitocentos e cinquenta e quatro reais). No ano de 2018, contabilizou-se o valor inicial de R\$ 34.497.690 (trinta e quatro milhões e quatrocentos e noventa e sete mil e seiscentos e noventa reais), dessa quantia, um total de R\$ 21.306.878 (vinte e um milhões e trezentos e seis mil e oitocentos e setenta e oito reais) foi executado. No último ano do PPA, contabilizou-se o valor inicial de R\$ 34.497.690 (trinta e quatro milhões e quatrocentos e noventa e sete mil e seiscentos e noventa reais). Dessa quantia, um total de R\$ 21.306.878 (vinte e um milhões e trezentos e seis mil e oitocentos e setenta e oito reais) foi executado.

Do mesmo modo que no período anterior, ficou evidenciada a inexistência de alocação de recursos públicos a todos os objetivos traçados pelo PPA. A partir da análise dos indicadores, não houve alteração de melhora, mesmo com implementação de incentivo para o protagonismo dos jovens negros e a igualdade racial, a exemplo do Prêmio Antonieta de Barros¹⁹, e tomada de ações como a implementação do Disque Igualdade Racial e da Rede de Atendimento às Vítimas de Racismo e Discriminação Racial.

Em atenção aos indicadores no ano de 2017, como razão da entre a taxa de mortalidade materna por 100 mil habitantes de mulheres negras e brancas; razão entre a renda domiciliar *per capita* média de chefes de domicílio negros e brancos; razão entre a renda domiciliar *per capita* em

¹⁹ Premiação destinada a jovens comunicadores negros e negras, de modo a estimular o seu protagonismo, através de premiações em pecúnia às propostas voltadas para promoção da igualdade racial e superação do racismo.

domicílios cujo responsável são mulheres negras e brancas; houve uma variação negativa, o que implica uma precarização da situação da população negra, nas esferas da renda e segurança, com recorte de gênero, quando se comparado com o exercício do ano de 2016²⁰.

Nesse mesmo ano, demonstrou-se preocupação com o manejo da destinação das verbas públicas. A pauta prioritária se fez presente mais na proteção do território que na segurança e desenvolvimento autônomo da população negra. Da leitura do quadro de discriminação de execução orçamentária, não houve repasse ao Objetivo 0984, constando apenas um montante empenhado, o que gera indagações sobre a criação de territórios quilombolas sem garantir um norte quanto ao desenvolvimento sustentável dessas comunidades tradicionais. O Objetivo 0778 não teve qualquer valor empenhado ou executado, mesmo com a previsão orçamentária inicial, o que pode caracterizar os reflexos nos indicadores quanto à alta taxa de mortalidade de mulheres negras.

No decorrer do período de 2016 a 2019, as oscilações políticas advindas do impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e da posse do atual presidente Jair Bolsonaro geraram mudanças dentro da pasta da igualdade racial, as quais podem ser sentidas nos últimos 02 (dois) anos do PPA.

Os resultados positivos e efetivos estiveram atrelados ao aumento da área territorial quilombola, com a titulação dos territórios às comunidades, mesmo sofrendo uma reversão no último ano do PPA, e a eventos pontuais, como o Prêmio Antonieta Barros e a regulamentação das comissões de heteroidentificação, todas conquistas dos anos iniciais do PPA 2016-2019.

A partir do ano de 2018, verifica-se um declínio para abordagem da temática étnico-racial, com elevados números de mortalidade da população jovem negra, em especial de mulheres que são mães. Conjuntura essa que se manteve no ano de 2019, exercício esse que não apresentou tomadas de ação para uma promoção da igualdade racial.

7. PPA 2020-2023

Instituído pela Lei nº 13.971/2019, o PPA 2020-2023, apresentou uma mudança significativa quando comparado aos anteriores, principalmente quando o tema em destaque é o foco na distribuição de valores destinados à promoção de igualdade racial. Sob o lema “Planejar, Priorizar, Alcançar”, buscando incluir as prioridades definidas pelo presidente Jair Bolsonaro, o PPA de 2020 a 2023 reduziu todas as especificidades do arcabouço de destinação de recursos públicos, o qual é complexo por natureza, limitando-se a estabelecer como norte central a recuperação da economia brasileira, em razão da má alocação de recursos nos anos de 2014 a 2016, conforme Mensagem Presidencial²¹.

²⁰ Indicadores disponíveis no relatório anual de monitoramento do ano de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/avaliacao_ppa_2017_volume_2.pdf

²¹ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/mensagem-presidencial.pdf>

A apresentação do PPA já pode ser evidenciada a partir de seus três pilares fundamentais: a) simplificação metodológica; b) realismo fiscal; c) alinhamento com os planejamentos estratégicos dos ministérios; e suas diretrizes gerais: a) garantir a estabilidade macroeconômica; b) promover uma alocação mais eficiente de recursos de produção e do uso de recursos públicos; c) melhoria do ambiente de negócios e promoção da concorrência e inovação. Para tanto, várias medidas vão sendo adotadas para priorizar a agenda do crescimento econômico negligenciando a agenda social, sobretudo aquela sensível às peculiaridades da população negra.

Embora o PPA tenha apresentado o Eixo Social como um dos grandes eixos a serem trabalhados durante os quatro anos do governo atual, verifica-se que, diferente dos PPA anteriores, dentre os 22 Programas inseridos no eixo – sob a coordenação e responsabilidade dos Ministérios da Educação, Ministério da Saúde, do Ministério da Cidadania e do Ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos – MMFDH –, nenhum se compromete a tratar da igualdade racial de forma específica.

Nas diretrizes previstas no art. 3º, VIII, da Lei nº 13.971/2019, deixa-se claro que o foco na defesa dos direitos humanos é amparar a família. Em síntese, a proposta do PPA é concentrar todas as políticas envolvendo os temas da mulher, da família e dos direitos humanos em um único programa: Programa 5034 – Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para todos. O que aconteceu, de fato, foi um deslocamento da luta contra a desigualdade racial para a proteção da família, categoria universal que, supostamente, abrangeria todas as comunidades do país, inclusive quilombos e comunidades tradicionais, sem, contudo, apontar diagnósticos e metas específicos para alcançar tal objetivo.

O principal problema traçado pelo Programa 5034 limita-se ao aspecto da fragilização das relações familiares e dificuldade de acesso e alcance das políticas de direitos para todos, possuindo como cerne os impactos socioeconômicos sobre os vínculos familiares. Segundo o PPA, diante da evolução histórica dos direitos humanos, não havia uma discussão sobre a fragilidade das relações familiares, temática essa que precisaria ter o maior destaque.

Esse foco na categoria universal da família gerou dificuldades de aferição e avaliação da política de execução orçamentária, bem como impede com que estudos sejam feitos para melhor implementação de políticas públicas. Dentre as evidências do problema, para os propósitos da presente pesquisa quanto à questão racial, está o elevado número de homicídios de pessoas negras de baixa renda. Porém, não se mencionam outras dimensões atinentes à raça, como a dificuldade de inserção no mercado de trabalho pelas pessoas negras, saúde das pessoas negras e acesso à educação, por exemplo, como vinha sendo observado nos indicadores dos anos anteriores.

O Programa 5034 apresenta como valores orçados no PPA a serem destinados a um único objetivo, o Objetivo 1179: “Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da mulher, da família e dos direitos humanos para todos”.

Dentro do Objetivo 1179, apresenta apenas uma única meta (Meta 0506) para os quatro anos do PPA: “Promover maior e melhor acesso aos serviços de promoção e proteção de direitos, com foco no fortalecimento da família e em públicos não alcançados por políticas de governo”.

O órgão responsável pela meta do objetivo é o atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, apontando como indicador o esforço ministerial em ampliar o alcance das políticas de direitos com foco no fortalecimento da família, de modo que deva congrega três perspectivas de atuação: a) a melhoria na prestação de serviços de direitos humanos; b) projetos públicos até então não atendidos por políticas; c) projetos com foco no fortalecimento da família.

A concretização desse Objetivo se dá através de diversas ações orçamentárias a serem empreendidas, abordando os mais variados grupos sociais. Quanto a temática racial, há previsão da ação 21AR – Promoção e Defesa de Direitos Humanos Para Todos, a qual engloba praticamente todo o plano orçamentário para a pasta envolvendo a população negra. Em outros termos, inscreve-se a pauta da promoção da igualdade racial em uma ação genérica.

O Programa 2034 existente nos PPA anteriores, com seus objetivos específicos e as mais variadas metas, foi resumido à ação orçamentária mencionada acima, com destinação de verbas públicas pouco substanciais, como será vislumbrado nos relatórios dos primeiros anos do período iniciado em 2020.

Para a presente pesquisa, foram analisados apenas os relatórios com os resultados intermediários dos anos de 2020 e 2021, por conclusão lógica, tendo em vista que ainda não foram apontados os dados atualizados referentes aos anos de 2022 e 2023, apenas metas nesses últimos, o que impossibilita a disposição das informações de modo aprofundado.

Dos resultados intermediários do ano 2020, fornecidos pelo Governo Federal por meio do relatório anual, levam em consideração o contexto provocado pela pandemia e, por orientação aos órgãos setoriais, ocorreu apenas a definição das metas para o ano. Para os demais anos abrangidos pelo PPA, há apenas estimativas quanto aos valores que poderão ser revistos após a publicação do 1º Decreto de Programação Orçamentária e Financeira de cada ano, de acordo com o Relatório anual de 2020 dos resultados intermediários.

Para o Programa 5034, o valor inicialmente previsto para o exercício do ano de 2020 era de R\$ 12.595.746.220,00 (doze bilhões quinhentos e noventa e cinco milhões setecentos e quarenta e seis mil duzentos e vinte reais), sendo executado o montante de R\$ 13.622.548.240,00 (treze bilhões seiscentos e vinte e dois mil quinhentos e quarenta e oito mil duzentos e quarenta reais)²². No relatório anual, foram apresentados resultados intermediários, sem a especificação direta de como seriam aplicados os valores dos recursos públicos destinados para o desenvolvimento da Meta 0506, bem como sem indicação dos indicadores sociais de raça e gênero da população beneficiada.

A ausência de uma abordagem específica em diversas áreas sociais e a unificação de todos os temas em um único programa permite questionar o alto valor orçado para fins de financiamento em políticas públicas pelo Governo Federal no PPA 2020-2023. De certo, a estrutura orçamentária dificulta uma transparência em relação ao *quantum* aplicado no primeiro ano para cada segmento social, a exemplo da população negra.

²² De acordo com o Relatório Anual de execução orçamentária do ano de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/volume-2.pdf>

Da leitura das informações do monitoramento do ano 2020, obtidas pela plataforma do Portal Transparência em conjunto com a plataforma Siga Brasil, uma vez que o relatório anual disponibilizado pelo Governo Federal não permite verificar a destinação específica para com a população negra, verifica-se que houve uma verdadeira precarização na pasta de promoção da igualdade racial. Ao considerar os planos orçamentários para o enfrentamento ao racismo, o valor empenhado foi de R\$ 272.504,12 (duzentos e setenta e dois mil quinhentos e quatro reais doze centavos), sendo executado apenas R\$ 65.378,06 (sessenta e cinco mil trezentos e setenta e oito reais e seis centavos).

O mesmo padrão de convergir os gastos em uma pauta universal é verificado na execução orçamentária do ano de 2021. De acordo com os dados obtidos, o Programa 5034 previu o montante de R\$ 12.737.332.802,00 (doze bilhões setecentos e trinta e sete milhões e trezentos e trinta e dois mil oitocentos e dois reais), sendo executado R\$ 13.046.912.423,00 (treze bilhões e quarenta e seis milhões novecentos e doze mil quatrocentos e vinte e três reais)²³.

Do mesmo modo como o ano anterior, foi necessário obter dados específicos junto ao Portal Transparência e do Siga Brasil para aferir minimamente os valores destinados a pauta de promoção à igualdade racial. No ano de 2021, considerando os planos orçamentários voltados para essa temática, o valor empenhado foi de R\$ 2.583.964,67 (dois milhões quinhentos e oitenta e três mil novecentos e sessenta e quatro reais sessenta e sete centavos), e o montante executado foi de R\$ 123.784,00 (cento e vinte e três mil setecentos e oitenta e quatro reais). Assim, novamente, vislumbra-se que a questão racial não encontra espaço para tratamento prioritário no orçamento do Governo Federal no segundo ano do PPA 2020-2023.

A questão racial é menosprezada em favor de uma igualdade universal, semelhante à ideologia da democracia racial defendida por pensadores de meados do século XX, que sustentavam existir uma harmonia entre os indivíduos brasileiros, mesmo estando presente a desigualdade racial (NASCIMENTO, 1978). Rejeita-se a complexidade evidente na sociedade brasileira para agrupar todas as questões – que exigem um olhar atento e detalhado – sobre um único núcleo essencial: a família.

Ao proteger a família, com destinação de recursos públicos para fins sociais, o PPA 2020-2023 mostrou-se totalmente inédito e com graves equívocos para uma análise de informações sobre a população negra, o que dificulta a aferição real da atuação do Governo Federal voltada à promoção da igualdade racial, conformando uma espécie de alibi fiscal que mascara a retirada do enfrentamento das desigualdades raciais da agenda estatal, por meio do orçamento.

²³ De acordo com o Relatório Anual de execução orçamentária do ano de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/volume-2-final.pdf>.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou, em ordem cronológica, os documentos que conformam as disposições orçamentárias de maior vigência exaradas pelo Governo Federal desde o advento da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, quais sejam, o PPA 2012-2015, o PPA 2016-2019 e o PPA 2020-2023.

Cumprir observar que, em razão da não coincidência entre a duração dos PPA e o mandato dos Presidentes da República, conforme dispõe o art. 35, § 2º do ADCT da CF/88, também foram examinadas as Mensagens Presidenciais que acompanham e introduzem os Planos Plurianuais, vez que tais documentos contribuem para a compreensão das prioridades, metas, diretrizes e objetivos elencados pelos governantes.

Isso posto, a análise sistematizada dos Planos Plurianuais – PPA posteriores à vigência do Estatuto da Igualdade Racial, revela que, embora o Brasil tenha assumido, tanto no âmbito internacional como nacional, o compromisso de criar políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial, ao combate da discriminação e preconceito e à extinção da imensa disparidade de oportunidades existente entre brancos e negros, tais objetivos não foram plenamente alcançados.

Estudo anterior ao Estatuto da Igualdade Racial a respeito das Políticas e a desigualdade racial no Brasil realizado pelo IPEA (BRASIL, 2008) já apontava alguns dos desafios para construção de uma agenda política destinada à promoção da igualdade racial no Brasil: “7.1 o caráter residual das políticas públicas; 7.2 a ausência de uma base conceitual para a formulação das políticas e programas; 7.3 a mescla entre a questão racial e pobreza no desenho das políticas públicas; 7.4 o racismo institucional” (2008, p. 169).

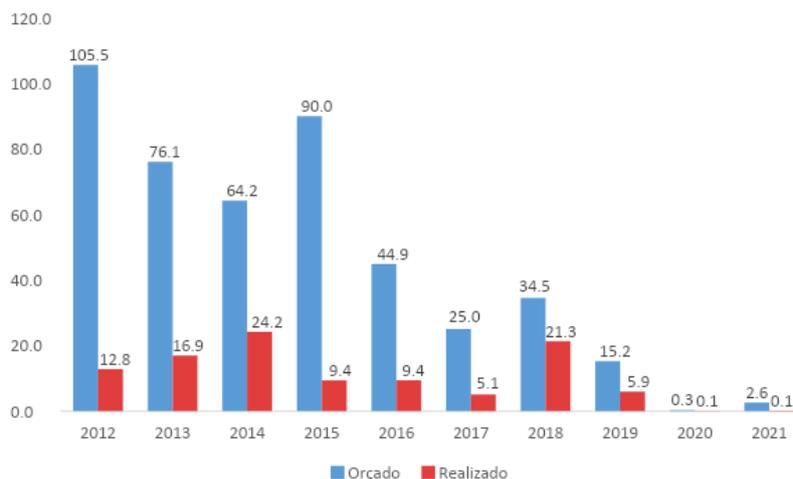
No mesmo sentido, análises posteriores como as desenvolvidas pelo IPEA (BRASIL, 2011b, 2021a) atestam os entraves na construção de políticas públicas que haviam sido elencados no estudo citado (BRASIL 2008).

O diagnóstico do panorama da política fiscal voltada à promoção da igualdade racial no Brasil revela que houve um esforço de construção desta agenda nos PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019, a qual deveria ter sido aperfeiçoada²⁴ nos seguintes pontos, dentre outros: a) majoração montante de recursos destinados para cada programa, e sua respectiva execução e monitoramento; b) ampliação e criação de programas específicos, visando à promoção da igualdade racial, que ultrapassem a lógica universalista - que faz coincidir de maneira míope raça e pobreza.

Entretanto, a simples previsão de uma agenda que comprometa o Estado brasileiro não gera o resultado fático esperado no tocante a efetivação do cumprimento do art. 56 do Estatuto da Igualdade Racial. Isso porque a análise do desenvolvimento orçamentário dos Programas 2034 e 5034, pautado na construção de uma pasta que buscasse a promoção da igualdade racial, deixa claro que a questão étnico-racial não fora uma prioridade do Governo Federal, como podemos observar da baixa previsão orçamentária que vinha diminuindo com o passar do tempo e a execução dos valores no decorrer dos anos de 2012 a 2021, conforme verificado no Gráfico 01.

²³ Nesse sentido, estudos como o realizado pela Comissão de Juristas instituída pela Câmara dos Deputados, destinados a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país, propõem em seu Relatório Final um conjunto de políticas voltadas à promoção da igualdade, contudo, tal documento não dá o devido destaque à política fiscal necessária para galgar a igualdade racial, sendo silente a respeito do PPA 2020-2023 do Governo Federal.

Gráfico 01. Execução Orçamentária na Promoção da Igualdade Racial (valores em milhões)



Fonte: Siga Brasil - autoria própria (2022).

Não bastasse isso, o PPA 2020-2023 consubstancia profundo retrocesso na agenda da igualdade racial no Brasil, com visível descumprimento do Estatuto da Igualdade Racial e das normas constitucionais atinentes aos princípios do orçamento público, com ênfase aos princípios da programação, transparência e especificação. De início, observa-se a ausência do compromisso expresso para com a pauta racial, colocando a família em caráter universal.

Além disso, a convergência de temas no Programa 5034 e seu único objetivo, dificulta ainda mais a transparência do que é definitivamente fomentado na utilização do orçamento público, pois o valor empenhado e executado por muitas das vezes confunde-se entre os temas, gerando um elevado montante previsto sem especificidade, como mostra o Gráfico 02, e confirma a quase ausência de repasses aos planos orçamentários voltados a promoção da igualdade racial.

Ante o exposto, a premissa teórica da sociologia fiscal que afirma a relevância de observar detidamente os elementos fiscais para a compreensão dos fenômenos sociais, como o racismo, é ratificada na presente análise e nas palavras de Mário Theodoro:

No entanto, a política de igualdade racial em curso ainda não conseguiu alçar essa temática à centralidade das estratégias de desenvolvimento nacional. [...] O fortalecimento da política depende em nível estratégico de mais apoio político, de forma a reposicioná-la como condicionante para alcance do ideal nacional de justiça social e, complementarmente, em nível tático e operacional, é essencial que os mecanismos de planejamento e orçamento sejam coordenados de forma a considerar suas especificidades e apoiar sua adoção ativa pelos diversos campos de atuação governamental (2014, p. 17).

Por fim, não basta desenhar políticas de igualdade racial, é preciso operacionalizá-las no orçamento de modo coordenado – com diretrizes, metas e objetivos –, bem como mecanismos de monitoramento que fiscalizem tanto a aplicação dos recursos destinados como a efetividade dos respectivos programas, e quando você omite do orçamento essa causa, ela para de ser importante para a Federação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Direito e relações raciais**: uma introdução crítica ao racismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Políticas de Igualdade Racial no Plano Plurianual 2016-2019. Autores: Eduardo Gomor dos Santos e Roseli Faria. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, Abr. 2021. 2021a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210412_bapi_28_artigo_7.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Organizadora: Luciana Jaccoud. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5611. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Número de deputados negros cresce quase 5%. **Agência Câmara de Notícias**, 08/10/2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545913-numero-de-deputados-negros-cresce-quase-5/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país**. Relatório final. 30/11/2021. 2021b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outras-documentos/relatorio-final>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários**. 2020. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial _ ação integrada entre governos e sociedade civil - livro_fipir. **Gov.br**, 2021c. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/igualdade-racial/forum-intergovernamental-de-promocao-da-igualdade-racial--acao-integrada-entre-governos-e-sociedade-civil-livro_fipir/view. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Plano Plurianual (PPA). **Gov.br**, 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17716.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.459, de 13 de maio de 1997.** Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19459.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110639.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Nota Técnica - 2011 - maio - Número 7 – Disoc.** 27/05/2011. 2011a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8633. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Planejamento e Financiamento das Políticas de Igualdade Racial:** possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Autores: Tatiana Dias Silva, Maria do Rosario de Holanda Cunha Cardoso, Josenilton Marques da Silva e Marta Santos da Silva Holanda Lobo. Brasília, maio de 2011. 2001b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/110527_notatec7disoc.pdf. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015:** projeto de lei. Brasília: MP, 2011c. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/mensagem_presidencial_ppa.pdf. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil:** 120 anos após a abolição. Mário Theodoro (Org.), Luciana Jaccoud, Rafael Osório, Sergei Soares. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5605. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Relatório de Pesquisa do Ipea - Setembro – 2014. 01/09/2014.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23382. Acesso em: 15 abr. 2022.

BROWN, Dorothy A. **The whiteness of wealth:** how tax system impoverishes black americans and how we can fix it. Crown Publishing Group, New York, 2021.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão:** o sistema penal e o projeto genocida do Estado. Dissertação de mestrado pelo Programa de Pós-graduação em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. Brasília/DF: UnB, 2006.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: os direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GALE, William G. **Public finance and racism**. Tax Policy Center, 2021

GOLDSCHIED, Rudolph. A Sociological approach to problems of public finance. In: MUSGRAVE, Richard; PEACOCK, Alan. **Classics in the Theory of Public Finance**. London: Macmillan, 1958.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, vol. 56, n. 2, 2005, p. 137-160.

JANUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, vol. 36, n. 1, 2002, p. 51-72.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

LOURENÇO, Cristiane. A importância dos indicadores sociais nas pesquisas voltadas para as relações raciais. **Revista Vértices**, vol. 23, n. 2, 2021, p. 501-514.

MILES, Ian. **Social indicator for human development**. New York, Sr. Martin's Press, 1985.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S.A., 1978.

PARRON, Tâmis. Capital e raça: os segredos por trás dos nomes. **Revista Rosa**, vol. 2, n. 2, 2020.

PNUD. **Desenvolvimento humano e condições de vida**: indicadores brasileiros. Brasília/DF, 1998

PINTO, Élide Graziane. STF reconhece o "direito a ter o custeio adequado de direitos" na ADI 5.595. **Consultor Jurídico**, 12 de setembro de 2017, 8h00. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-12/contas-vista-stf-reconhece-direito-custeio-adequado-direitos-adi-5595>. Acesso em: 21 jul. 2019.

PINTO, Élide Graziane. **Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução**. Artigo apresentado ao CEAF-SP, São Paulo, 2016.

SCHUMPETER, Joseph A. The Crisis of The Tax State. In: SWEDBERG, Richard (Org.). **Joseph A. Schumpeter**: The economics and sociology of capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1991.

TAVARES, Francisco Mata Machado. A nova sociologia fiscal: contribuições de um estudo de caso de tipo público para uma promissora subdisciplina na sociologia brasileira. **Revista Sociedade e Estado**, vol. 34, n. 3, set./dez. 2019.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; BEZERRA, Carla de Paiva; SILVA, Marcelo Kunrath. **Participação e democracia**: o Brasil precisa de conselhos. 25/05/2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Participa%C3%A7%C3%A3o-e-democracia-o-Brasil-precisa-de-conselhos>. Acesso em: 05 abr. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, vol. I - Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual**: racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.