

INCLUA - Plataforma de  
recursos pró-equidade em  
políticas públicas

# GUIA INCLUA - IGUALDADE RACIAL

Da Avaliação à Prática da  
Gestão Pública Antirracista

## **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

Ministra Simone Nassar Tebet

### **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**

Presidenta Luciana Mendes Santos Servo

### **DIRETORA DE ESTUDOS E POLÍTICAS DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

### **DIRETORA DE ESTUDOS INTERNACIONAIS**

Keiti da Rocha Gomes

### **DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Fernando Gaiger Silveira

### **DIRETOR DE ESTUDOS E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS**

Cláudio Roberto Amitrano

### **DIRETOR DE ESTUDOS E POLÍTICAS REGIONAIS, URBANAS E AMBIENTAIS**

Alexandre dos Santos Cunha

### **DIRETOR DE ESTUDOS E POLÍTICAS SETORIAIS, DE INOVAÇÃO, REGULAÇÃO E INFRAESTRUTURA**

Pedro Miranda

### **DIRETOR DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS**

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

## **MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL**

Ministra Anielle Francisco Da Silva

### **SECRETÁRIA-EXECUTIVA**

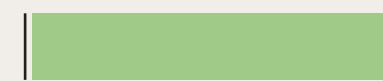
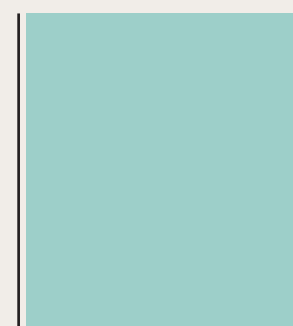
Rachel Barros de Oliveira

### **SECRETARIA DE GESTÃO DO SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**

Clédisson Geraldo dos Santos Júnior

### **DIRETORA DE AVALIAÇÃO, MONITORAMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO**

Tatiana Dias Silva



# EXPEDIENTE

## REALIZAÇÃO

Roberto Rocha C. Pires  
 Ana Carolina Lessa Dantas  
 Calvin Da Cas Furtado  
 Cristiano dos Santos Rodrigues  
 Wanessa Nhayara Maria Pereira Brandão

## CONTATO

inclua@ipea.gov.br

## REVISÃO TÉCNICA

Ana Carolina Souza Ferreira  
 Cleide Lemes da Silva Cruz  
 Taís de Sant'Anna Machado  
 Elissa Andrada Marques

## PROJETO GRÁFICO

Isabela Brandalise

## DIAGRAMAÇÃO

Victor Gomes de Lima  
 CGCOM

## COLABORAÇÃO

Tatiana Dias Silva – Verbete Raça/Cor

Tatiana Dias Silva e Rafael Rocha Viana – Verbete racismo e racismo institucional.

Rogério Medeiros – Verbete interseccionalidade.

Josiane Oliveira – Verbete Gestão Pró-equidade.

Wanessa Nhayara Maria Pereira Brandão – Verbete Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

Ana Claudia Gomes de Souza e Elissa Andrada Marques – Verbete racismo ambiental

Mário Luiz Neves de Azevedo – Verbete equidade

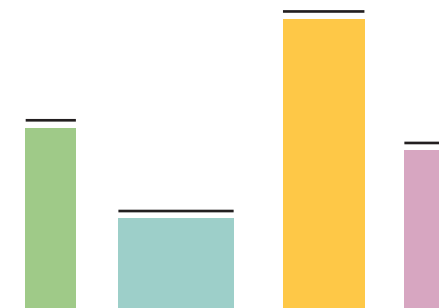
Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Verbete igualdade

Mariana Mazzini Marcondes e Tatiana Lemos Sandim – Verbete transversalidade nas políticas públicas

Rafael Rocha Viana – Verbete burocracia representativa

Roberto Pires – Verbete implementação de políticas públicas, efeitos não-intencionais e riscos de exclusão e desatenção

Natália Koga – Verbete instrumentos de políticas públicas



# MENSAGEM DO MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL (MIR)

O racismo vai além das atitudes individuais. Ele se reproduz nas instituições, nos processos, nas normas e nas práticas da gestão pública. É o racismo institucional que explica por que, mesmo diante de políticas afirmativas e marcos legais conquistados pela luta do movimento negro, as desigualdades raciais persistem no acesso a direitos, serviços e oportunidades. Enfrentá-lo exige mais do que boas intenções: exige ferramentas, metodologias e compromisso institucional.

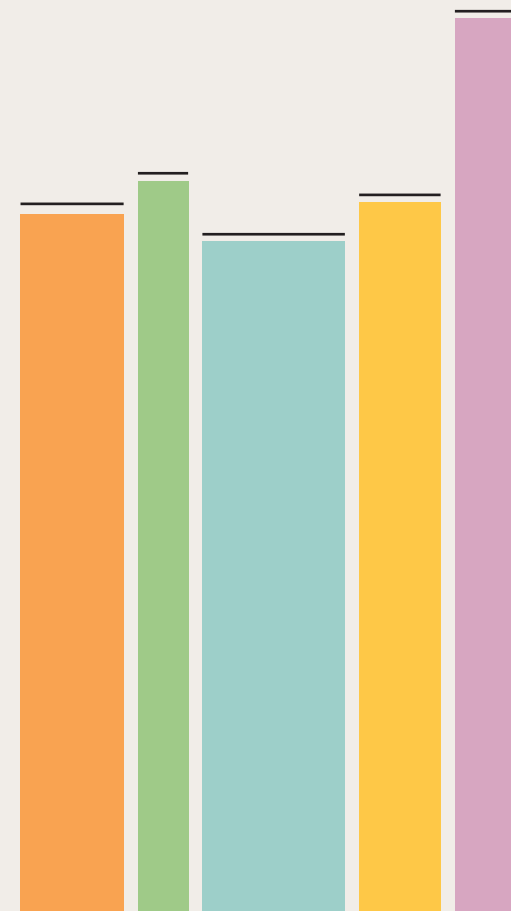
É nesse espírito que o Ministério da Igualdade Racial firmou parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para o desenvolvimento do projeto INCLUA Igualdade Racial. Essa iniciativa se soma a um conjunto de esforços construídos ao longo dos anos no âmbito do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) – que reúne governos federal, estaduais e municipais em torno de uma agenda comum – e aprofunda o

compromisso de dotar a administração pública brasileira de instrumentos concretos para a promoção da igualdade racial.

O Guia INCLUA Igualdade Racial é um desses instrumentos. Desenvolvido para apoiar gestores e servidores públicos na identificação e mitigação de riscos de reprodução de desigualdades étnico-raciais na implementação de políticas e serviços, ele representa um passo significativo na construção de uma administração pública antirracista que não apenas cumpra as normativas existentes, mas as incorpore como valores orientadores da gestão cotidiana.

Que este Guia inspire e fortaleça o compromisso de todas as servidoras e servidores públicos com a construção de um Brasil mais justo e igualitário com igualdade étnico-racial.

**ANIELLE FRANCISCO DA SILVA**  
**MINISTRA DE ESTADO DA IGUALDADE RACIAL**



# MENSAGEM DO IPEA

Por meio de uma parceria celebrada entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Ministério da Igualdade Racial (MIR), projetou-se a iniciativa INCLUA Igualdade Racial, com o objetivo de construir uma “caixa de ferramentas” para promoção da igualdade racial no serviço público. Tal caixa de ferramentas envolve o desenvolvimento e a disseminação de metodologias, instrumentos e boas práticas que auxiliem gestoras públicas no cumprimento das normativas que visam a promoção da igualdade étnico-racial e o combate ao racismo institucional e na oferta de políticas públicas.

As ferramentas serão disponibilizadas a partir da INCLUA: Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas, desenvolvida pelo IPEA, envolvendo instrumentos práticos, acessíveis e indutores de mudanças, que possam ser aplicados de forma transversal nos programas e políticas públicas desenvolvidos no âmbito dos governos federal, estaduais, distrital e municipais, como:

- Ferramentas de diagnóstico, como o presente Guia INCLUA Igualdade Racial, assim como outros instrumentos de autoavaliação online;

- Funcionalidades para elaboração de Planos

de Ação Pró-Equidade Étnico-Racial, a partir dos resultados obtidos no diagnóstico;

- Biblioteca digital de materiais de apoio à ação profissional, incluindo uma coleção de recursos para a promoção da gestão pública antirracista;
- Área de formação com minicursos online;
- Programa de assistência técnica em igualdade racial para equipes federais, estaduais e municipais.

Cada uma dessas funcionalidades pode ser acessada e utilizada isoladamente, de acordo com as necessidades das equipes envolvidas e seus diferentes contextos e desafios. Por exemplo, é possível realizar a qualquer momento os minicursos oferecidos na área de formação ou consultar os materiais da coleção sobre gestão pública antirracista na biblioteca – cartilhas, manuais, relatos de experiências, vídeos, cursos, podcasts etc. – que buscam orientar agentes públicos a desenvolverem ações práticas em torno de questões: como implementar a igualdade racial na gestão interna de uma instituição? Como promover a igualdade racial nas políticas públicas? Como construir cooperação e redes que avancem na agenda da gestão pública antirracista?

A utilização das ferramentas da INCLUA Igualdade Racial pode fortalecer o compromisso com a igualdade racial em todas as instituições públicas brasileiras, garantindo a implementação eficaz de normativas e protocolos, combatendo o racismo e melhorando a qualidade do atendimento à população negra e a outros grupos racialmente discriminados. Vamos juntas no desafio histórico de tornar mais inclusivas, equitativas e resolutivas as políticas e os serviços públicos no Brasil.

**INSTITUTO DE  
PESQUISA ECONÔMICA  
APLICADA – IPEA**



# Vamos entender os principais pontos logo no começo?

## Por que precisamos enfrentar as desigualdades raciais no Brasil?

Você sabia que as pessoas negras representam 56,8% da população brasileira e são 71,3% dos pobres do país <sup>2</sup> ?

- 25,8% das pessoas pretas e 29,8% das pardas estão em situação de pobreza, enquanto entre pessoas brancas esse percentual é de 15,1%

- A pobreza atinge mais as mulheres (24%) do que os homens (22,2%), sendo especialmente elevada entre mulheres pretas ou pardas, cujas taxas de pobreza alcançam 30,4%<sup>2</sup>

As desigualdades raciais não se limitam à dimensão da renda, mas também se expressam em dificuldades no acesso a direitos e serviços públicos básicos essenciais à vida e ao desenvolvimento humano:

- Creche: Crianças não negras têm maior acesso à creche do que crianças negras, com diferenças de até 4,4 pontos percentuais <sup>3</sup>

- Alfabetização: a taxa de analfabetismo funcional é de 30,0% entre a população negra e 28,0% entre não negros, alcançando diferenças mais expressivas no Nordeste (43,7% entre negros e 35,3% entre não negros)<sup>3</sup>

- Educação superior: entre mulheres, apenas 20,3% das negras alcançam o ensino superior, enquanto 32,4% das mulheres não negras chegam nesse nível; entre homens, 14,2% dos negros acessam o ensino superior, frente a 27,3% dos homens não negros<sup>3</sup>

- Saúde: 80,9% das mulheres brancas tiveram acesso ao pré-natal, em 2020, enquanto entre mulheres pretas e pardas os percentuais foram de 68,7% e 66,2%, respectivamente. Entre 2009 e 2020, mulheres negras foram as principais vítimas da mortalidade materna<sup>4</sup>

- Direito à vida: Em 2023, as mortes evitáveis atingiram 51,8% dos homens negros e 37,8% das mulheres negras, contra 39,4% e 26,5% entre não negros. Entre jovens de até 24 anos, a mortalidade negra (7,2%) foi quase o dobro da observada entre não negros (3,8%)<sup>3</sup>

Esses diferenciais de acesso se manifestam em diversas áreas de políticas e serviços públicos e se acumulam ao longo da vida, reproduzindo desigualdades e impondo barreiras à promoção da equidade e da igualdade racial. Enfrentar essa situação exige que a gestão pública considere a dimensão racial em todas as etapas das políticas públicas, da formulação à implementação e avaliação. Isso significa adotar práticas antirracistas no cotidiano da gestão, com ações que promovam a igualdade racial, corrijam desigualdades históricas e garantam, de fato, o acesso a direito pela população negra, quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e ciganos.

<sup>1</sup> IBGE. Censo Demográfico 2022: características gerais da população. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

<sup>2</sup> IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): indicadores de renda e pobreza 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

<sup>3</sup> DIEESE. Relatório do Observatório Brasileiro das Desigualdades 2025. São Paulo: DIEESE, 2025. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2025/relatorioDesigualdades/index.html>.

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. Boletim Epidemiológico: Saúde da População Negra – número especial, v. 1. Brasília: Ministério da Saúde, out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. Boletim Epidemiológico: Saúde da População Negra – número especial, v. 2. Brasília: Ministério da Saúde, out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude>.

### O que é o Guia INCLUA Igualdade Racial?

Partindo do reconhecimento das desigualdades raciais que caracterizam a sociedade brasileira e das dificuldades das instituições em perceber e enfrentar esse quadro, o Guia INCLUA Igualdade Racial busca orientar a avaliação de políticas e serviços públicos em termos de como estão preparadas para promover a igualdade racial e combater a discriminação e o racismo. Trata-se, basicamente, de uma metodologia que produz um diagnóstico de riscos – de desatenção, exclusão ou discriminação da população negra e outros grupos racialmente discriminados – e orienta para a ação no sentido de estratégias de inclusão, reparação e promoção da igualdade racial.

### Para quem se destina?

O Guia é destinado prioritariamente para pessoas que atuam como gestores ou profissionais na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de capacidades para condução de uma gestão pública baseada em práticas antirracistas e orientada para a promoção da igualdade racial. O Guia pode também ser utilizado por outros agentes (pesquisadores, organizações da sociedade civil, assessores e consultores etc.) para a realização de processos avaliativos em torno de políticas públicas diversas.

### O que você conseguirá fazer após ler este material?

Você estará apto a conduzir um diagnóstico sobre a política ou o serviço público no qual atua, revelando as fragilidades e deficiências da sua operação que repercutem em barreiras de acesso ou em discriminação da população negra e de outros grupos racialmente discriminados, contribuindo para perpetuação do racismo, ainda que de forma não intencional. Além disso, após identificar esses pontos de atenção, você será orientado a desenvolver ações voltadas à promoção de igualdade racial e à prática da gestão pública antirracista.

### Como usar este guia no dia a dia do trabalho?

A metodologia proposta (que vai do diagnóstico à ação) pode ser aplicada a diversas políticas e serviços públicos, seja nos processos de gestão interna ou no atendimento às demandas e às necessidades da população. A mesma política ou serviço pode também ser avaliada em diferentes momentos do tempo, com vistas ao acompanhamento da sua evolução e busca de aprimoramentos contínuos. Basta seguir os cinco passos apresentados ao longo do Guia.

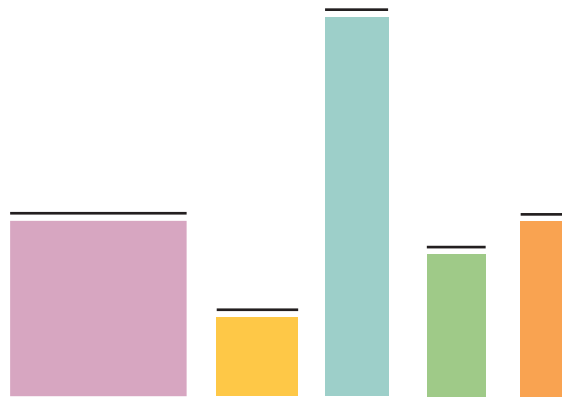
### Como navegar pelo Guia?

Comece pela leitura das orientações iniciais e pela descrição das etapas e passos que caracterizam a metodologia proposta. Em seguida, utilize o roteiro apresentado no Apêndice A para conduzir o processo de diagnóstico (caso já seja um usuário experiente, comece logo por ali). Se necessitar buscar algum apoio em termos de fundamentação teórico-conceitual ou normativa, consulte os Apêndices B e C. Caso prefira, você pode realizar também o minicurso online [INCLUA para não deixar ninguém para trás](#), na área de cursos da INCLUA: Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas.



# SUMÁRIO

9	O que é o Guia INCLUA Igualdade Racial?	20	Apêndice A – Roteiro para elaboração do Diagnóstico
10	De que riscos estamos falando?	43	Apêndice B – Para aprofundar os debates: fundamentos teóricos e conceituais
12	O que preciso saber antes de realizar o diagnóstico?	43	SINAPIR - Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
14	Vamos começar?	44	Raça/Cor
14	Como conduzir o processo?	45	Racismo e Racismo Institucional
15	Etapas do diagnóstico	48	Racismo Ambiental
15	1º passo: definir a oferta pública que será objeto de avaliação	49	Interseccionalidade
16	2º passo: selecionar um grupo do público-alvo como foco de atenção	51	Equidade
17	3º passo: conduzir o diagnóstico situacional	53	Igualdade
18	4º passo: analisar o resultado do diagnóstico: identificação e avaliação de riscos	55	Transversalidade nas Políticas Públicas
19	5º Passo: desenvolver intervenções	57	Gestão Pró-Equidade
		58	Burocracia Representativa
		59	Implementação de Políticas Públicas, Efeitos Não-Intencionais e Riscos de Exclusão e Desatenção
		61	Instrumentos de Políticas Públicas
		63	Apêndice C – Normativos relacionados à promoção da igualdade racial no Brasil



O uso da linguagem não discriminatória é uma das preocupações que orientam esta publicação. A fim de evitar a sobrecarga gráfica que resultaria do emprego de o/a para marcar a flexão de gênero, optamos, nesta publicação, por tratar o conjunto de pessoas humanas pelo universal feminino, uma vez que as mulheres têm sido sistematicamente invisibilizadas pela linguística formal brasileira quanto ao marcador de gênero. No mesmo sentido, optou-se por uma linguagem simples, mais próxima da fala, de modo a promover a acessibilidade e estimular o engajamento ativo das leitoras.

# O que é o Guia INCLUA Igualdade Racial?

O Guia INCLUA Igualdade Racial se destina, prioritariamente, a **gestoras e profissionais que atuam na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal**. Busca apoiar equipes públicas a desenvolverem as capacidades necessárias à condução de uma gestão pública baseada em práticas antirracistas e orientada para a promoção da igualdade racial, tanto nos processos de gestão interna quanto no atendimento às demandas e às necessidades da população, visando a garantia e a realização de direitos de todas as pessoas.

Mas, como o Guia INCLUA Igualdade Racial pode te ajudar no enfrentamento às desigualdades raciais e na promoção de uma gestão pública antirracista?

Você e sua equipe vão aprender a conduzir uma avaliação das políticas e serviços nos quais atuam com foco no grau de preparação e organização para promover a igualdade racial e combater a discriminação e o racismo sofrido pela população negra, quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e ciganos. A metodologia proposta neste Guia orienta uma reflexão que vai desde o diagnóstico de riscos – de desatenção, exclusão ou discriminação da população negra e de grupos racialmente discriminados no acesso a direitos, serviços e políticas públicas – até a ação no sentido de estratégias práticas de inclusão, reparação e promoção da igualdade racial.

Dessa forma, o Guia INCLUA Igualdade Racial auxilia gestoras e profissionais do setor público no cumprimento das legislações e normativas vigentes que visam à promoção da igualdade racial e ao combate ao racismo dentro das instituições e na oferta de políticas e serviços públicos.

O Guia INCLUA Igualdade Racial foi desenvolvido a partir de três premissas principais:

- Simplicidade e facilidade de uso, permitindo sua autoaplicação por gestoras e equipes técnicas;

- Ampla aplicabilidade, podendo ser adaptado e utilizado em variados tipos de políticas públicas e nos processos de gestão interna das organizações;

- Indução de mudanças reais que levem à incorporação da perspectiva racial de forma transversal nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

## INCLUA: plataforma de recursos pró-equidade em políticas públicas

O Guia INCLUA Igualdade Racial integra a INCLUA: Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas, que oferece ferramentas de diagnóstico e materiais de apoio para a mitigação de potenciais riscos de reprodução de desigualdades sociais em processos cotidianos de execução de políticas e serviços públicos. A INCLUA tem como objetivo contribuir para a formação, a mobilização e a reflexão de profissionais que desenham políticas públicas ou atendem diretamente à população, com vistas a melhorar a experiência das pessoas e reforçar a cidadania.

Visite a plataforma e conheça as ferramentas e os recursos de apoio disponibilizados: <https://inclua.ipea.gov.br/>

## De que riscos estamos falando?

A desigualdade racial na sociedade brasileira é estrutural e foi historicamente produzida. Sua reprodução ocorre tanto por ações deliberadas quanto por práticas rotineiras, normas aparentemente neutras e decisões administrativas tomadas sem atenção às desigualdades raciais que marcam a experiência social de diferentes grupos. No âmbito das políticas públicas, esses processos se manifestam de forma particularmente sensível, uma vez que a ação estatal é mediada por regras, procedimentos, interações burocráticas e critérios de elegibilidade que podem reforçar hierarquias raciais preexistentes.

A implementação de políticas, programas e serviços públicos está sempre sujeita a fatores diversos — internos e externos às organizações — que tornam incerto o alcance de seus objetivos. Os potenciais efeitos dessa incerteza são compreendidos, neste Guia, como riscos de reprodução de desigualdades raciais. Como não é possível eliminar completamente a incerteza, os riscos são inerentes à ação pública e podem impor ameaças à efetividade das políticas e à garantia de direitos. A gestão desses riscos exige um exercício contínuo de identificação, análise, monitoramento e intervenção.

No caso da promoção da igualdade racial, os riscos centrais dizem respeito à reprodução de desigualdades raciais, seja por desatenção às especificidades da população negra ou de outros grupos racialmente discriminados, seja por tratamentos inadequados, seletivos ou discriminatórios no acesso a políticas públicas. Tais riscos podem se manifestar em exigências administrativas excessivas, barreiras (simbólicas ou materiais) ao acesso, comunicação institucional excludente, ausência de dados desagregados por raça/cor, critérios supostamente universais que produzem efeitos desiguais ou práticas institucionais que naturalizam estigmas raciais.

### Exemplos de reprodução de desigualdades raciais por instituições, serviços e agentes públicos:

- Educação infantil: “paparicação”, atenção e cuidados desigualmente distribuídos por professoras para crianças negras e não negras<sup>5</sup>
- Segurança pública: crianças e adolescentes pretos têm duas vezes mais chances de serem abordados pela polícia do que brancos<sup>6</sup>
- Violência obstétrica: Em comparação às brancas, puérperas pretas apresentam maior probabilidade de terem um pré-natal inadequado e não receberem anestesia local<sup>7</sup>
- Administração pública: a ocupação de cargos de chefia e direção por negros é sistematicamente muito menor (de 1999 a 2020). E quanto maior for o nível hierárquico, menor é a presença de negros<sup>8</sup>

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Fabiana (2010). Infância, raça e “paparicação”. Educ. rev. 26 (2) Ago. <https://doi.org/10.1590/S0102-4698201000200010>

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Renan Theodoro, PICCIRILLO, Debora, GOMES, Aline Mizutani. A experiência precoce e racializada com a polícia [recurso eletrônico]: contatos de adolescentes com as abordagens, o uso abusivo da força e a violência policial no município de São Paulo (2016 – 2019). São Paulo: NEV/USP, 2023.

<sup>7</sup> LEAL et al. (2017). A cor da dor: iniquidades raciais na atenção pré-natal e ao parto no Brasil. Cad. Saúde Pública 2017, 33 Sup 1:e00078816 doi: 10.1590/0102-311X00078816

<sup>8</sup> Atlas do Estado Brasileiro. Percentual de vpinculos em funções de Direção e Assessoramento Superior, por sexo e cor ou raça. <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/60>

Esses processos estão diretamente associados ao racismo institucional, entendido como o conjunto de normas, rotinas, práticas e padrões de funcionamento das instituições públicas que resultam, ainda que sem intenção explícita, em desvantagens sistemáticas para grupos racialmente discriminados. O racismo institucional não se limita a atitudes individuais, mas está inscrito nas formas como o Estado organiza suas políticas, estrutura seus serviços e define prioridades.

Parte desses riscos está relacionada às noções de objetividade, imparcialidade e neutralidade que orientam a administração pública. A ideia de tratar todas as pessoas de forma idêntica, sem considerar desigualdades estruturais, pode produzir efeitos profundamente injustos. O desafio colocado à gestão pública é superar o falso dilema entre universalismo e equidade, reconhecendo que tratar desigualmente os desiguais é condição para a efetivação de direitos.

Os riscos de reprodução de desigualdades raciais também se intensificam quando considerados de forma interseccional. Marcadores sociais como raça, gênero, classe, território, deficiência, idade e sexualidade se articulam e se reforçam mutuamente, produzindo experiências específicas de exclusão. Assim, mulheres negras, pessoas negras com deficiência, juventudes negras periféricas ou população negra LGBTQIA+ podem enfrentar riscos acumulados e distintos no acesso às políticas públicas.

Quando não identificados e enfrentados, esses riscos comprometem não apenas os resultados das políticas, mas também produzem danos materiais e simbólicos às pessoas afetadas, enfraquecendo a confiança no Estado, reforçando sentimentos de não pertencimento e, em casos extremos, configurando situações de violência institucional.

Reconhecer, mapear e intervir sobre esses riscos é condição indispensável para o fortalecimento da cidadania, para a efetividade das políticas públicas e para a construção de uma administração pública comprometida com a promoção da igualdade racial.

### **Violência Institucional**

A violência institucional é também chamada de “vitimização secundária” e ocorre quando um órgão ou agente público submete uma pessoa a ‘procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos que a levem a reviver, sem estrita necessidade, a situação de violência ou outras situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização” (Brasil, 2022).

Esse tipo de violência é emblemático por ser cometida por pessoas que têm o dever de agir de acordo com procedimentos legais e éticos e de garantir os direitos humanos de toda a população. Há, nesse tipo de conduta, uma relação de poder estabelecida entre o poder público e a vítima.

Para as profissionais responsáveis pelo atendimento da população, importa mencionar que as desigualdades que marcam a sociedade brasileira estão impregnadas em toda a população e se manifestam de múltiplas formas. A autorreflexão proposta pelo roteiro diagnóstico pretende suscitar o debate e colaborar na compreensão de procedimentos ou interações em que esses traços sociais podem ocasionar situações de violência institucional.

### **A violência institucional é crime!**

A violência institucional é tipificada como crime de abuso de autoridade e prevê pena de detenção de 3 meses a 1 ano e multa para o infrator. Caso seja um agente público, a pena é aplicada em dobro e, caso o agente público permitir que um terceiro o faça, a pena é aumentada em  $\frac{2}{3}$  (dois terços) (Lei nº 14.321, de 31 de março de 2022).

Os fatos que ocasionarem a violação de direitos ou o desrespeito à dignidade das vítimas que buscam por amparo e proteção nos órgãos oficiais do Estado precisam ser denunciados pela vítima ou por testemunhas. Procure a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos: Disque 100, a Ouvidoria do Ministério Público ou da Defensoria Pública mais próxima.

Para saber mais: [Manual para vítimas de violência institucional: o que fazer quando o Estado viola seus direitos?](#)

# O que preciso saber antes de realizar o diagnóstico?

A elaboração do Guia INCLUA Igualdade Racial se baseou em alguns conceitos e noções fundamentais, associados à promoção da igualdade racial no âmbito das políticas públicas, que frequentemente são tratados como sinônimos, mas que possuem significados e implicações distintas para a ação estatal.

**Igualdade** refere-se ao reconhecimento de que todas as pessoas são titulares dos mesmos direitos e devem ser tratadas com dignidade e respeito pelo Estado. No entanto, em sociedades marcadas por desigualdades estruturais profundas, como é o caso da sociedade brasileira, a simples aplicação de tratamentos idênticos tende a reproduzir desigualdades preexistentes. É nesse contexto que se afirma o princípio da **equidade**, entendido como a adoção de medidas diferenciadas e proporcionais às desvantagens historicamente produzidas, de modo a assegurar condições reais de acesso a direitos, bens e serviços públicos.

A compreensão dessas desigualdades passa, necessariamente, pelo reconhecimento de raça e racismo como categorias centrais de análise da realidade social brasileira. A **raça** não é uma categoria biológica, mas uma construção social que organiza hierarquias, distribui oportunidades e produz desvantagens

com base em características fenotípicas. O **racismo**, por sua vez, pode se manifestar como ideologia, como prática discriminatória e como sistema estruturante das instituições e políticas públicas. Quando essas desigualdades são reproduzidas por normas, rotinas e decisões administrativas aparentemente neutras, fala-se em **racismo institucional**. Reconhecer esse fenômeno é condição indispensável para que o Estado possa atuar de forma preventiva e corretiva na promoção da igualdade racial.

Diante desse cenário, a **promoção da igualdade racial** não pode ser tratada como uma política isolada ou restrita a determinados órgãos. Ela exige uma abordagem de **transversalidade** das políticas públicas, entendida como a incorporação sistemática da perspectiva racial em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, da formulação à avaliação, bem como nos instrumentos de planejamento e orçamento. Essa abordagem pressupõe uma lógica de via dupla: de um lado, políticas e ações direcionadas para enfrentar desigualdades raciais específicas; de outro, a reorientação de políticas universais para que considerem, de forma explícita, os efeitos racialmente desiguais que podem produzir.

Para aprofundar esses e outros conceitos importantes, consulte o **Apêndice B** do Guia INCLUA Igualdade Racial, que apresentam os fundamentos programáticos, teóricos e conceituais.

Além disso, você pode acessar publicações que oferecem referenciais conceituais e operacionais complementares:

[O Guia Diversidade no Setor Público: a construção cotidiana de uma gestão inclusiva](#), elaborado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

[A Coleção de Guias sobre Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento](#), publicados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

Além disso, antes de iniciar qualquer atividade avaliativa no campo da promoção da igualdade racial, é fundamental reconhecer que esse tema já está regulado por um conjunto de leis e normas que orientam a atuação do poder público no Brasil. A igualdade racial não aparece apenas como um valor abstrato ou como uma escolha política eventual, mas como um compromisso assumido pelo Estado brasileiro, presente na Constituição, em leis específicas

e em diversos instrumentos que organizam políticas públicas em diferentes áreas. Portanto, trata-se de um dever do Estado e de todos os agentes públicos.

Essas legislações tratam tanto do enfrentamento ao racismo quanto da promoção de direitos e da redução das desigualdades raciais. Há normas que reconhecem o racismo como crime, outras que estruturam políticas educacionais, territoriais e culturais, e também aquelas que instituem ações afirmativas, como as políticas de cotas raciais no ensino superior e no serviço público. Além disso, existem decretos, portarias e diretrizes que regulam como essas políticas devem ser implementadas no cotidiano da gestão pública.

Ao realizar um diagnóstico, não se parte do zero. O ponto de partida é compreender como a instituição, o programa ou o território se posiciona diante desse marco legal: o que já foi incorporado às práticas institucionais, o que ainda não saiu do papel e quais dispositivos legais seguem sendo pouco conhecidos ou pouco aplicados. O diagnóstico proposto neste Guia ajuda a tornar visível a distância entre o que está previsto nas normas e o que efetivamente acontece na prática.

Para quem deseja se aprofundar nesse conjunto de legislações, o **Apêndice C** apresenta os quadros com as normas que estruturam e operacionalizam a política de promoção

da igualdade racial, organizadas de forma didática e atualizada, com notas analíticas e metodológicas. Reconhecer a existência e a centralidade desse arcabouço legal é o que permite avançar para o debate sobre gestão pública antirracista.

Com base nas noções e conceitos fundamentais expostos acima, a INCLUA Igualdade Racial busca transformar compromissos normativos com a igualdade racial em decisões concretas e práticas de gestão, fortalecendo a capacidade do Estado de atuar de maneira responsiva, eficiente e comprometida com a justiça racial. Nesse sentido, o presente Guia constitui-se como um instrumento operacional fundamental para a consolidação da gestão pública antirracista. Ao oferecer uma metodologia estruturada de diagnóstico de riscos de reprodução de desigualdades raciais, o Guia permite que gestoras e profissionais identifiquem como normas, procedimentos, fluxos administrativos, critérios de elegibilidade e práticas cotidianas podem produzir efeitos racialmente desiguais.

Saiba mais sobre gestão pública antirracista e como o Guia INCLUA Igualdade Racial pode contribuir para sua prática e institucionalização:

Acesse a cartilha: Gestão pública antirracista: o que é e como pode ser praticada.

# Vamos começar?

## 4.1. Como conduzir o processo?

O presente Guia apresenta um roteiro para a realização da avaliação de riscos de reprodução raciais em uma política, programa ou serviço público específico. O diagnóstico também pode ser feito diretamente na [INCLUA: Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas](#). Nas duas opções, o roteiro pode ser utilizado integralmente ou de forma adaptada para a realidade em que a avaliação for feita.

O roteiro de perguntas norteadoras estimula a autorreflexão e a análise sobre situações cotidianas na execução de diferentes ofertas públicas. A partir dessas perguntas, é possível identificar os tipos e graus de riscos de reprodução de desigualdades étnico-raciais na condução de políticas e serviços públicos que atendam a população negra e outros grupos racialmente discriminados.

O diagnóstico pode ser realizado de forma individual ou coletiva, por exemplo, em uma reunião, oficina, atividade de planejamento ou de avaliação interna. Ao longo do processo de avaliação, a equipe envolvida na execução da política ou serviço público é conduzida por um exercício de autorreflexão, formação e qualificação, em uma experiência que estimula

discussões e debates em torno da identificação e da avaliação de riscos de reprodução de desigualdades raciais. Lembre-se que é fundamental a presença de pessoas negras, quilombolas, de terreiro e ciganas, ou de outros grupos racialmente discriminados, nesse momento.

Priorize uma aplicação coletiva do roteiro com a participação de membros da equipe com diferentes pontos de vista, experiências e perfis. Essa diversidade contribui para a formação de consensos e a explicitação de dissensos na equipe envolvida, o que enriquece a atividade e auxilia no processo de construção de compromissos comuns. Você também pode aplicar este roteiro individualmente, por profissionais que queiram refletir sobre os processos nos quais estejam diretamente envolvidos, cumprindo um papel formativo com vistas à qualificação contínua da atuação profissional.

Enfim, existem variadas formas de uso deste Guia. Cada experiência exitosa compartilhada pode incentivar o engajamento de novas profissionais. Portanto, interaja [com a equipe da Plataforma INCLUA](#) para nos contar suas

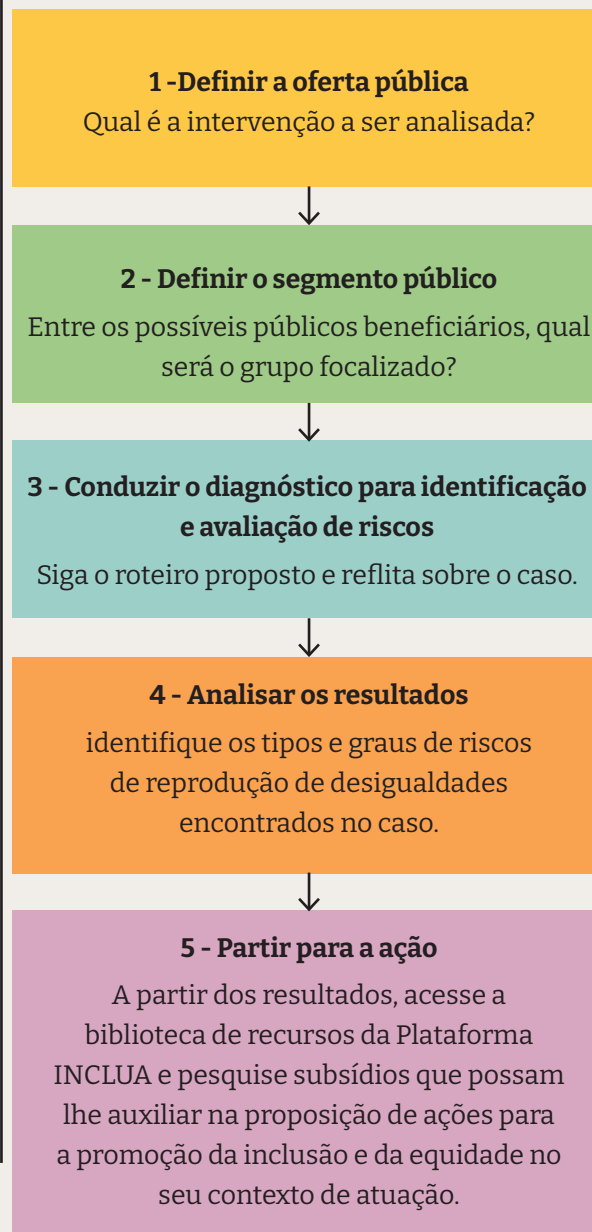
experiências de uso deste Guia ou de outras ferramentas disponibilizadas.

## 4.2 Etapas do diagnóstico

Para realizar o diagnóstico completo, estima-se que serão necessárias aproximadamente duas horas. Caso esteja planejando uma atividade coletiva, prepare o espaço de forma que todas as pessoas possam conversar de forma respeitosa. Busque construir um ambiente acolhedor em que todas as presentes possam se manifestar sem julgamentos. Tente também garantir que todas as pessoas exponham seus pontos de vista.

O diagnóstico é simples. Basta seguir os cinco passos indicados a seguir:

**Figura 2. Passos do Diagnóstico Situacional**



### **1º passo: definir a oferta pública que será objeto de avaliação**

Para iniciar a reflexão e a condução do diagnóstico, é necessário **definir a oferta pública que será objeto de avaliação**. A oferta pública pode ser qualquer atividade, ação, iniciativa, serviço, benefício, programa ou política pública que envolva o atendimento à população negra ou a outros grupos racialmente discriminados.

No quadro a seguir, são apresentados alguns exemplos de oferta pública.

## 2º passo: selecionar um grupo do público-alvo como foco de atenção

É o momento de definir qual é o segmento específico da população negra ou de outros grupos racialmente discriminados que será tomado como foco da avaliação.

É possível focalizar a reflexão em um subgrupo, como as mulheres ou as pessoas LGBTQIA+; em uma sobreposição de dimensões, como ciclo de vida (crianças ou idosos) e deficiências; focar em uma atividade produtiva específica (extrativistas, pescadoras, artesãs, agricultoras familiares etc.); ou, ainda, trabalhar a partir de um recorte territorial ou regional.

O mais importante é definir com clareza o grupo sobre o qual serão realizadas as reflexões propostas ao longo do processo avaliativo e lembrar-se de que essas devem ser baseadas em um esforço de avaliação da experiência do grupo selecionado com a oferta pública escolhida. Assim, quanto mais específica for a definição do público, mais úteis serão os resultados do diagnóstico para orientar possíveis ações futuras, e mais fácil será fazer levantamentos e avaliações junto ao grupo selecionado.

O quadro a seguir oferece exemplos para os 1º e 2º passos. Conforme se pode observar, a definição da oferta pública e do grupo beneficiário pode ser feita a partir do interesse em avaliar a política como um todo ou ofertas

específicas, caracterizadas pela interseção de diferentes ofertas e públicos. No quadro, cada exemplo traz uma oferta pública na primeira coluna, que é complementada, na segunda coluna, com um segmento do público.

**Quadro 3 – Definição da oferta pública e do público-alvo**

	1º Passo <u>Oferta pública objeto de avaliação:</u>	2º Passo <u>Segmento do público foco de atenção:</u>
Exemplo 1:	Serviço de atendimento integral à família (PAIF)	famílias de pessoas negras em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Exemplo 2:	Cadastramento e atualização no CadÚnico	de famílias e pessoas negras em áreas rurais sem acesso ou com acesso precário à Internet.
Exemplo 3:	Inclusão e manutenção no Benefício de Prestação Continuada	de pessoas negras idosas ou com deficiência.

GUIA INCLUA QUILOMBOLA - Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades no atendimento ao Público Quilombola

Caso você esteja conduzindo uma avaliação com foco em grupos, comunidades e territórios quilombolas, consulte o [GUIA INCLUA QUILOMBOLA](#), que oferece um instrumento com dimensões, indicadores e perguntas norteadoras adaptados às especificidades desse público.

### 3º passo: conduzir o diagnóstico situacional

Chegou a hora de utilizar o roteiro que você encontra no Apêndice A — se preferir, faça o diagnóstico online diretamente da Plataforma [INCLUA!](#)

Esse roteiro de autorreflexão é organizado em torno de cinco diferentes dimensões de análise. Cada dimensão se desdobra em um conjunto de indicadores, que, por sua vez, são qualitativamente aferidos por meio de perguntas norteadoras.

### Dimensões de análise

As dimensões de análise percorrem um itinerário que vai desde o planejamento e desenho da oferta pública até as formas de acompanhamento e reflexão sobre os resultados obtidos, passando pela organização institucional, pelas formas de comunicação utilizadas e pelas interações entre agentes públicas e a população negra ou de outros grupos racialmente discriminados. Ao todo são cinco dimensões de análise:



**DIMENSÃO 1.**  
Governança e instrumentos de gestão



**DIMENSÃO 2.**  
Participação social e representação



**DIMENSÃO 3.**  
Comunicação e acesso à informação



**DIMENSÃO 4.**  
Interações e experiências da pessoa usuária



**DIMENSÃO 5.**  
Monitoramento, avaliação e aprendizagem

No **Apêndice A**, durante a condução do diagnóstico, você terá contato com as definições de cada uma dessas dimensões, assim como os indicadores e perguntas norteadoras que os operacionalizam.

Para saber mais sobre a escolha, justificativa e fundamentação teórica desses atributos da metodologia, veja o **Texto para Discussão N.3129** [“Dimensões para avaliação da equidade no acesso a políticas públicas: contribuições da Plataforma INCLUA”](#).

#### 4º passo: analisar o resultado do diagnóstico: identificação e avaliação de riscos

O resultado do diagnóstico envolve a **identificação dos tipos e dos graus de riscos de reprodução de desigualdades** envolvidos na condução da oferta pública em análise.

##### Indicadores e tipos de riscos

Cada dimensão de análise é avaliada por meio de perguntas que correspondem a indicadores que, por sua vez, revelam os tipos de riscos envolvidos na condução da oferta pública.

##### Graus de risco

O último componente do diagnóstico é a avaliação da intensidade dos riscos, chamados aqui de avaliação de **graus de risco**. Trata-se de uma tentativa de apontar a magnitude da atenção e do esforço pró-equidade existente ou inexistente no âmbito de cada indicador. Assim, para cada indicador, é possível identificar os seguintes graus: **elevado, moderado ou baixo**. Quanto menor for a atenção, a preparação e o esforço pró-igualdade racial existente, maior será o grau de risco observado. Por sua vez, quanto maior for o grau de risco identificado, maior será a necessidade de ações visando ajustes para prevenir ou mitigar a reprodução de desigualdades.

##### Identifique os tipos e graus de riscos:

As respostas a cada pergunta devem ser interpretadas considerando o nível de esforço e

de atenção dispensados a cada um dos fatores associados a um indicador. A avaliação do grau de risco deriva da interpretação qualitativa e contextualizada das respostas às perguntas, e não se apoia em uma métrica fixa ou previamente definida (vide parâmetros gerais para a classificação de riscos no quadro abaixo).

##### Parâmetros gerais para a classificação do grau de risco

O grau de risco deve ser avaliado em função da existência e da qualidade dos esforços relativos a cada indicador, de acordo com as correspondências abaixo:

**Risco baixo** = são percebidos esforços pró-igualdade racial relevantes, em nível de qualidade e estabilidade adequados, em torno do tema ou do conteúdo do indicador.

**Risco moderado** = há esforços pró-igualdade racial em torno do tema ou do conteúdo do indicador, porém, em níveis de qualidade e estabilidade aquém do necessário.

**Risco elevado** = inexistência ou incipiência de esforços pró-igualdade racial associados ao tema ou ao conteúdo do indicador.

Ao final desse processo, o diagnóstico apontará os possíveis riscos para cada indicador e os graus nos quais se manifestam. Graus elevados indicam a necessidade de tratamento e correção imediatos, de forma a mitigar efeitos que excluem ou afastam de políticas públicas a população negra ou outros grupos racialmente discriminados.

### 5º Passo: desenvolver intervenções

Os resultados do diagnóstico ensejam a reflexão das profissionais envolvidas sobre os problemas e os desafios existentes, contribuindo para a compreensão do desempenho da oferta pública no que tange à efetiva inclusão de grupos raciais e etnicamente discriminados.

Esse último passo consiste no desenvolvimento de iniciativas e ações para mitigar e enfrentar os riscos identificados, com apoio dos recursos da Plataforma INCLUA. A assistente de inteligência artificial da Plataforma pode selecionar materiais de leitura e reflexão, como cartilhas, manuais, relatos de experiências, vídeos, cursos, podcasts, ferramentas etc., produzidos por organizações governamentais e não-governamentais comprometidas com a agenda pró-equidade. Ela também auxilia você e sua equipe a desenvolver um Plano de Ação para mitigar os riscos identificados com graus mais elevados. Utilize esses materiais para partir para ação, colocando em prática ações concretas voltadas à promoção da igualdade étnico-racial.

Para encontrar recursos úteis para propor novas ações você deve acessar a Plataforma INCLUA ([www.inclua.ipea.gov.br](http://www.inclua.ipea.gov.br)) e pesquisar a **Biblioteca**.

Caso faça o diagnóstico online, os recursos serão automaticamente exibidos ao fim do processo.

Sua contribuição é muito útil! Você pode indicar materiais para a Biblioteca, enviar relato sobre sua experiência de uso deste Guia ou de outras ferramentas da Plataforma INCLUA, além de acompanhar as curadorias em que especialistas sugerem novos materiais para a biblioteca. Para enviar críticas, dúvidas e sugestões, por favor, entre em contato com a equipe da INCLUA.

### Ficou alguma dúvida?

#### **Ainda não está se sentindo preparada para conduzir o processo?**

Não tem problema. Temos um curso feito pra você!

Acesse a área de cursos da INCLUA e realize a formação “INCLUA para não deixar ninguém para trás”. O minicurso tem como finalidade orientar gestores e trabalhadores do setor público sobre a utilização da INCLUA – Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas como estratégia de aprimoramento do acesso e das experiências de grupos sociais vulnerabilizados com as políticas e serviços públicos. Trata-se de uma atividade autoguiada, à distância e on-line, com duração estimada de três a seis horas, distribuídas entre uma ou duas horas de aulas e entre duas ou quatro horas de exercícios, atividades de pesquisa e navegação.

# APÊNDICE A

## ROTEIRO PARA ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO

Escreva abaixo o nome da oferta pública (política, programa, projeto, serviço, ação etc.) e do segmento da população negra ou de outro grupo racialmente discriminado que serão tomados como objeto do diagnóstico. Mantenha essas escolhas em mente ao longo de todo o percurso!

**OFERTA PÚBLICA OBJETO DE AVALIAÇÃO:**

---

**SEGMENTO DO PÚBLICO FOCO DE ATENÇÃO:**

---





**DIMENSÃO 1.**  
**Governança e instrumentos de gestão**

Esta dimensão chama atenção para o conjunto de atores e instituições envolvidos na execução da oferta pública, com destaque para as estratégias e os instrumentos que organizam as articulações institucionais. Ela busca identificar eventuais deficiências relacionadas aos compromissos da alta gestão, aos instrumentos e práticas de gestão pública antirracista e aos mecanismos de coordenação interinstitucional, apontando para seus potenciais efeitos sobre a população negra e outros grupos racialmente discriminados.

**INDICADOR 1.1 –**  
**GESTÃO ESTRATÉGICA**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 1.1.	<p>A promoção da igualdade racial e o enfrentamento ao racismo precisam ser assumidos como compromissos institucionais desde a alta gestão, refletindo-se na missão, visão, valores, diretrizes, programas e metas das organizações. Diante disso,</p> <p><u>Como você avalia o compromisso institucional, o apoio das lideranças e a inserção da pauta racial na dimensão estratégica da organização responsável pela oferta pública?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ciclos de planejamento estratégico orientados para a promoção da igualdade racial;</li> <li>• estratégias internas e programas de enfrentamento às discriminações raciais;</li> <li>• políticas de gestão e desenvolvimento de pessoas;</li> <li>• políticas de ação afirmativa;</li> <li>• orçamento sensível a raça e etnia;</li> <li>• monitoramento e avaliação com foco em equidade;</li> <li>• incorporação da pauta racial aos sistemas de integridade, ouvidoria e corregedoria;</li> <li>• entre outros fatores pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto mais ausentes forem esses elementos ou menor for a qualidade do seu funcionamento, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 1.2 –  
INSTRUMENTOS PARA A  
GESTÃO ANTIRRACISTA**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 1.2.	<p>Considerando que a prática da gestão antirracista requer instrumentos afirmativos de inclusão e de enfrentamento das desigualdades raciais,</p> <p><u>Como você avalia a presença e qualidade de tais instrumentos no processo de execução da oferta pública em análise? Há necessidade de rever, aprimorar ou passar a adotar instrumentos de gestão afirmativa e inclusiva?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• metas de cobertura ou atendimento direcionadas ao público selecionado para avaliação;</li><li>• normas e protocolos de promoção de igualdade racial e de prevenção e enfrentamento ao racismo institucional;</li><li>• unidades ou outros mecanismos organizacionais dedicados ao enfrentamento de desigualdades raciais, racismo, assédio e violências correlatas, como comissão de ética, corregedoria etc.;</li><li>• processos de contratação de bens e serviços orientados para a equidade racial;</li><li>• cotas ou reserva de vagas em processos de recrutamento;</li><li>• pesquisa de clima e ambiente de trabalho sensíveis às questões raciais etc.</li><li>• entre outros fatores pertinentes.</li></ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto mais ausentes forem esses instrumentos ou menor for a qualidade do seu funcionamento, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 1.3 –  
COORDENAÇÃO  
INTERINSTITUCIONAL**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 1.3.	<p>Problemas de articulação entre as organizações (ou unidades da mesma organização) envolvidas na execução de uma oferta pública – como má distribuição de papéis, desentendimentos ou conflitos institucionais – podem levar a déficits de cobertura, lacunas de atenção e problemas de acesso por parte do público. Diante disso,</p> <p><u>Como você avalia a coordenação e a articulação das ações entre as organizações (ou unidades da mesma organização) envolvidas na oferta pública em análise? O modo atual de articulação institucional precisa ser revisto e reorganizado?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• reuniões periódicas;</li> <li>• comitês gestores;</li> <li>• instâncias de mediação;</li> <li>• câmaras de conciliação;</li> <li>• entre outros mecanismos pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto mais ausentes forem esses mecanismos e espaços ou menor for a qualidade do seu funcionamento, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>



## DIMENSÃO 2. Participação social e representação

Esta dimensão chama atenção para os mecanismos de participação social, representação política e escuta ativa associados à formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política ou do serviço público sob análise. Ela parte do reconhecimento de que a exclusão histórica da população negra e de outros grupos racialmente discriminados dos espaços de decisão e controle social constitui um dos principais vetores de reprodução das desigualdades no Brasil. A participação social qualificada, especialmente quando articulada a ações afirmativas nos espaços decisórios, contribui para ampliar a legitimidade, a efetividade e a equidade das políticas públicas.

### INDICADOR 2.1 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 2.1.	<p>A formulação e a implementação de políticas públicas sem a participação da população negra ou de outros grupos racialmente discriminados tendem a reproduzir desigualdades, invisibilizar demandas específicas e limitar a efetividade das ações estatais. Tendo isso em vista,</p> <p><u>Como você avalia a existência, a diversidade e a qualidade dos mecanismos de participação social associados à oferta pública analisada, especialmente no que se refere à inclusão da população negra ou de outros grupos racialmente discriminados?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• conselhos, comitês, fóruns ou instâncias colegiadas vinculadas à oferta pública;</li> <li>• consultas públicas, audiências, conferências ou escutas territoriais;</li> <li>• mecanismos de participação contínua (e não apenas episódica);</li> <li>• diversidade racial, territorial e de gênero entre os participantes;</li> <li>• entre outros mecanismos pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto maior for a ausência desses mecanismos ou menor for a diversidade, a regularidade e a capacidade de influência da participação social, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 2.2 –  
ESCUTA ATIVA, DIÁLOGO  
E INCORPORAÇÃO DE  
DEMANDAS SOCIAIS**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 2.2.	<p>A participação social efetiva pressupõe não apenas a existência de canais formais, mas também a capacidade institucional de escutar, dialogar e incorporar contribuições de grupos racialmente discriminados. A partir disso,</p> <p><u>Você avalia que as demandas, propostas e críticas apresentadas por movimentos sociais e organizações da sociedade civil ligadas ao público escolhido para análise são sistematicamente consideradas e incorporadas nos processos de formulação, ajuste ou aprimoramento da política ou serviço público?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rotinas institucionais de registro e sistematização das contribuições;</li> <li>• devolutivas claras sobre como as propostas foram tratadas;</li> <li>• alterações efetivas na política a partir da participação social;</li> <li>• canais permanentes de diálogo com a sociedade civil;</li> <li>• reconhecimento de saberes e experiências dos grupos envolvidos;</li> <li>• entre outras estratégias pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto mais frágeis forem os mecanismos de escuta ativa e menor for a capacidade de incorporação das contribuições sociais, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 2.3 –  
REPRESENTAÇÃO E  
AÇÕES AFIRMATIVAS  
NOS ESPAÇOS DE  
GOVERNANÇA**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 2.3.	<p>Desigualdades raciais também se expressam na sub-representação da população negra e de outros grupos racialmente discriminados em instâncias formais de governança, deliberação e controle das políticas públicas. Ações afirmativas são alguns dos instrumentos legítimos para corrigir essas assimetrias. Diante disso,</p> <p><u>Em que medida a oferta pública adota mecanismos que promovem a representação do público escolhido para análise, inclusive por meio de ações afirmativas, em conselhos, comitês, comissões, grupos de trabalho ou outras instâncias de governança?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• critérios de composição racial e etnicamente diversos em conselhos e comissões;</li> <li>• ações afirmativas ou reservas de vagas em instâncias de governança;</li> <li>• participação de representantes de organizações e movimentos étnico-raciais;</li> <li>• mecanismos que evitem a participação meramente simbólica;</li> <li>• equilíbrio de poder entre representantes institucionais e sociais;</li> <li>• entre outras estratégias pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto menor a presença de grupos étnico-raciais vulnerabilizados nesses espaços ou quanto mais ausentes forem estratégias afirmativas de inclusão, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 2.4 –  
CONTROLE SOCIAL,  
TRANSPARÊNCIA E  
ARTICULAÇÃO COM A  
SOCIEDADE CIVIL**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 2.4.	<p>O controle social e a articulação com movimentos sociais e organizações representativas são elementos centrais para a responsabilização do Estado, a correção de desigualdades raciais e o fortalecimento da gestão pública antirracista. Tendo isso em vista,</p> <p><u>Você considera que a oferta pública em análise dispõe de mecanismos de controle social e articulação institucional que permitam ao público selecionado acompanhar, avaliar, questionar e incidir sobre sua implementação e seus resultados?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• acesso público a informações sobre metas, recursos e resultados;</li> <li>• dados desagregados por raça/cor;</li> <li>• relatórios, painéis ou instrumentos de monitoramento acessíveis;</li> <li>• canais formais de questionamento, denúncia ou recomendação;</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto maior a ausência desses mecanismos ou menor for sua transparência, acessibilidade e capacidade de articulação, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>



### DIMENSÃO 3. Comunicação e acesso à informação

Esta dimensão chama atenção para os processos de divulgação, disponibilização de informação e adaptação de linguagem, com destaque para a adequação às diferentes situações de grupos racialmente discriminados, visando ampliar as possibilidades de engajamento do público a ser atendido.

#### INDICADOR 3.1 – COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 3.1.	<p>A existência, a qualidade e a amplitude dos esforços de divulgação das ofertas públicas são cruciais para ampliar o acesso e o envolvimento da população negra e de outros grupos racialmente discriminados. Diante disso,</p> <p><u>Você considera que as estratégias de comunicação e divulgação da oferta pública em avaliação são adequadas para alcançar o público analisado, tendo em vista suas especificidades?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• campanhas direcionadas para públicos internos e externos específicos;</li> <li>• campanhas específicas com foco na promoção da igualdade étnico-racial e no enfrentamento ao racismo;</li> <li>• informes públicos regulares sobre o tema;</li> <li>• representação de pessoas racial e etnicamente diversas nas peças de comunicação;</li> <li>• ações sobre datas e eventos relacionados à cultura afro-brasileira, indígena e cigana;</li> <li>• entre outras estratégias pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto maior for a ausência dessas estratégias ou menor for a sua qualidade e amplitude, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 3.2 –  
ACESSO À  
INFORMAÇÃO**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 3.2.	<p>Esforços para disponibilizar informações relevantes sobre as ofertas públicas em múltiplos formatos são estratégicos para ampliar o acesso e reduzir os custos de obtenção de informação por parte de grupos racialmente discriminados. Tendo isso em vista,</p> <p><u>Você considera que os instrumentos utilizados para a disponibilização de informações sobre a oferta pública avaliada são inclusivos e facilmente acessíveis pelos membros do público escolhido para análise?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• site de internet;</li> <li>• atendimento via aplicativos de mensagens;</li> <li>• central telefônica;</li> <li>• balcão/agência;</li> <li>• grande imprensa;</li> <li>• inserção em outras mídias;</li> <li>• material de divulgação;</li> <li>• manual;</li> <li>• perguntas frequentes (FAQ);</li> <li>• campanhas;</li> <li>• parcerias com outras organizações;</li> <li>• entre outras estratégias e instrumentos pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto maior for a ausência dessas estratégias/instrumentos ou menor for a sua qualidade e amplitude, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 3.3 –  
LINGUAGEM ADAPTADA  
E ADEQUADA**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 3.3.	<p>Considerando que os esforços de simplificação, acessibilidade e adaptação da linguagem são importantes para evitar a exclusão e favorecer o acesso à oferta pública sob avaliação,</p> <p><u>Você avalia que são feitos esforços para adaptar a linguagem utilizada, tornando-a mais simples e adaptada para a comunicação com o público escolhido para análise?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• adaptação de comunicação relativa a critérios de elegibilidade, natureza dos benefícios e procedimentos para obtenção de acesso;</li> <li>• testes de linguagem simples e linguagem acessível aplicados a documentos essenciais, como folhetos, formulários, sites e sistemas de informação online, e-mails etc.;</li> <li>• intérprete de libras;</li> <li>• braile;</li> <li>• entre outros esforços pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: Quanto maior for a ausência dessas estratégias/instrumentos ou menor for a sua qualidade e amplitude, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>



## DIMENSÃO 4. Interações e a experiência da pessoa usuária

Esta dimensão chama atenção para os momentos e as experiências de interação entre as pessoas usuárias e as profissionais do serviço público. Engloba desde as exigências impostas para acessar a oferta pública, as normas e instrumentos que intermediam a relação entre o público e o serviço, até os comportamentos e as práticas das agentes públicas frente às pessoas usuárias. Um elevado nível de exigências em termos de informações ou documentação, instrumentos normativos insensíveis ou inflexíveis à realidade do público e comportamento inadequado de agentes públicas podem representar barreiras de acesso e exclusão para a população negra e de outros grupos racialmente discriminados.

### INDICADOR 4.1 – EXIGÊNCIAS SOBRE AS PESSOAS USUÁRIAS

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 4.1.	<p>É comum os serviços públicos exigirem informações pessoais e documentos de comprovação nos momentos de atendimento. Essas exigências podem ser excessivas, gerando dificuldades e custos elevados. Esses fatores podem representar barreiras de acesso às pessoas em situação de maior vulnerabilidade. Diante disso,</p> <p><u>Você avalia que o serviço público em questão requer um grande volume de informações pessoais, documentos e outros tipos de exigências sobre as pessoas usuárias? São feitos esforços para a simplificação dessas exigências?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• simplificação de formulários e documentos;</li> <li>• possibilidade de cadastrar ou recadastrar pessoas usuárias de forma on-line;</li> <li>• prestação de informações via correio;</li> <li>• coleta de documentos ou informações no domicílio da pessoa usuária;</li> <li>• disponibilização de vale-transporte para as pessoas usuárias;</li> <li>• oferta de turnos estendidos ou mutirões de cadastramento das pessoas usuárias;</li> <li>• promoção de ações afirmativas para flexibilizar o volume ou o custo dessas informações para determinados públicos;</li> <li>• entre outros esforços pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto maior for a ausência dessas estratégias ou menor for a sua qualidade e amplitude, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 4.2 –  
NORMAS E  
INSTRUMENTOS QUE  
REGULAM A RELAÇÃO  
COM OS PÚBLICOS**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 4.2.	<p>A formulação de políticas públicas envolve lidar com instrumentos normativos que trazem definições e classificações dos públicos atendidos. Essas definições, contidas em decretos, leis, portarias, formulários, sistemas, cadastros etc., podem trazer visões incorretas e redundar em estigmatização, preconceito e estereótipos. Em outras situações, quando excessivamente abstratas, oferecem um olhar superficial, que pode deixar parcelas do público fora do alcance ou mesmo invisibilizadas. Diante disso,</p> <p><u>Você avalia que a oferta pública em análise leva em consideração a promoção da igualdade racial nos instrumentos normativos que definem sua atuação?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• discussão de definições sobre as pessoas usuárias com agentes externos à oferta pública em avaliação;</li> <li>• adequação dos normas, instrumentos e formulários de acordo com a realidade das pessoas usuárias;</li> <li>• atenção para evitar que a terminologia e as definições usadas reproduzam visões inferiorizantes ou preconceituosas;</li> <li>• entre outros esforços pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto maior for a ausência desses esforços ou menor for a sua qualidade e amplitude, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 4.3 –  
COMPORTAMENTO E  
PRÁTICAS DE AGENTES  
PÚBLICAS**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 4.3.	<p>A forma como ocorrem os encontros entre as pessoas usuárias e os profissionais do serviço público é definidora do alcance e da qualidade da oferta pública. Considere que as visões de mundo, práticas e comportamentos de agentes públicas podem interferir positiva ou negativamente nas experiências das pessoas usuárias. Diante disso,</p> <p><u>Você avalia que o serviço público em análise possui estratégias de formação das trabalhadoras para a promoção da igualdade racial? Existem mecanismos formais para regular condutas que contrariam os princípios da promoção da igualdade racial por parte de agentes públicas?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• formação em letramento racial para agentes públicas;</li> <li>• capacitação em educação antirracista às profissionais da linha de frente da oferta pública;</li> <li>• seleção de profissionais com experiência junto aos grupos étnico-raciais vulnerabilizados;</li> <li>• criação de mecanismos para lidar com insubordinação ou resistências por parte de agentes públicas;</li> <li>• promoção da troca de experiências entre essas profissionais a partir da discussão de casos concretos e específicos em ambiente reservado;</li> <li>• entre outros esforços pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto maior for a ausência desses esforços ou menor for a sua qualidade e amplitude, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>



## DIMENSÃO 5. Monitoramento, avaliação e aprendizagem

Esta dimensão nos lembra que a gestão pública antirracista requer mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação capazes de identificar, enfrentar e corrigir desigualdades raciais reproduzidas pelas políticas públicas. Ela analisa em que medida a oferta pública dispõe de sistemas institucionais que acompanham sua implementação com foco na equidade racial, identificam efeitos não pretendidos e incorporam a participação das pessoas usuárias nos processos decisórios e de aprimoramento da ação estatal.

### INDICADOR 5.1 – SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 5.1.	<p>A ausência de sistemas de acompanhamento e monitoramento sensíveis às experiências de grupos racialmente discriminados pode contribuir para a invisibilização de desigualdades, falhas de acesso e situações de exclusão ao longo da implementação da política. A existência desses sistemas, assim como sua qualidade e capacidade de orientar decisões institucionais, são fundamentais para reduzir esse risco. Diante disso,</p> <p><u>Você avalia que os sistemas de acompanhamento e monitoramento da oferta pública em análise permitem identificar desigualdades raciais, acompanhar o acesso e os resultados para diferentes grupos e orientar decisões voltadas à promoção da igualdade racial?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sistemas formais de monitoramento da execução da política ou serviço público (cadastros ou bases de dados);</li> <li>• indicadores, metas e sistemas que considerem e/ou registrem raça/cor e outros marcadores relevantes (território, gênero, renda, idade);</li> <li>• reuniões técnicas ou instâncias de gestão em que os dados de monitoramento são analisados e utilizados para revisão de metas, critérios ou estratégias;</li> <li>• articulação entre áreas técnicas para análise e tomada de decisão a partir dos dados de monitoramento;</li> <li>• entre outros esforços pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto maior for a ausência desses esforços ou menor for a sua qualidade e amplitude, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 5.2 –  
AVALIAÇÃO DE EFEITOS  
NÃO PRETENDIDOS  
SOBRE AS PESSOAS  
USUÁRIAS**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 5.2.	<p>Políticas públicas podem produzir efeitos não intencionais, como estigmatização e outras discriminações. Os processos de monitoramento e avaliação podem identificar e mitigar esses efeitos. Tendo isso em vista,</p> <p><u>Você avalia que a oferta pública em análise considera possíveis efeitos não pretendidos sobre o público selecionado que possam reforçar desigualdades raciais, estigmatização ou impactos negativos em sua autoimagem ou na forma como seus membros são percebidos socialmente?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• instrumentos específicos para identificar constrangimentos, estigmatizações ou experiências discriminatórias vivenciadas pelas pessoas usuárias;</li> <li>• escutas, consultas ou avaliações qualitativas com as pessoas usuárias (entrevistas, grupos focais, escutas territoriais);</li> <li>• identificação de práticas, exigências ou abordagens que possam gerar estigmatização ou discriminação racial;</li> <li>• análise crítica das categorias administrativas utilizadas (beneficiário, vulnerável, público-alvo, cotista etc.) e de seus efeitos;</li> <li>• procedimentos para registrar, analisar e responder a situações de discriminação ou exposição indevida;</li> <li>• ações adotadas para mitigar ou corrigir efeitos negativos identificados;</li> <li>• entre outros esforços pertinentes.</li> </ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto maior for a ausência desses esforços ou menor for a sua qualidade e amplitude, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**INDICADOR 5.3 –  
ENVOLVIMENTO DAS  
PESSOAS USUÁRIAS  
NA AVALIAÇÃO DA  
POLÍTICA**

Cod.	Pergunta norteadora	Grau de risco
P 5.3.	<p>A gestão pública antirracista pressupõe a participação ativa das pessoas negras usuárias dos serviços nos processos de monitoramento e avaliação, valorizando suas experiências e percepções sobre como a política afeta a promoção da igualdade racial. Diante disso,</p> <p><u>Você avalia que o público escolhido para análise participa dos processos de monitoramento e avaliação, contribuindo com suas experiências e percepções sobre a promoção da igualdade racial?</u></p> <p>Ao refletir sobre a questão, leve em consideração a ausência/existência e a qualidade do funcionamento de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• canais formais de escuta das pessoas usuárias (ouvidorias, fóruns, reuniões, consultas, formulários avaliativos);</li><li>• participação de grupos racialmente discriminados nos espaços avaliativos, inclusive em funções de fala e proposição, e não apenas como ouvintes;</li><li>• devolutivas sistemáticas às pessoas usuárias sobre o que foi feito com suas contribuições e sobre os resultados do monitoramento e da avaliação;</li><li>• incorporação das contribuições das pessoas usuárias no redesenho de ações, critérios ou procedimentos;</li><li>• estratégias de fortalecimento da participação social contínua, ao longo do ciclo da política;</li><li>• entre outros esforços pertinentes.</li></ul>	<p>( ) Elevado</p> <p>( ) Moderado</p> <p>( ) Baixo</p> <p>[Obs.: quanto maior for a ausência desses esforços ou menor for a sua qualidade e amplitude, maior será o grau de riscos associado a esse indicador]</p>

**QUADRO-SÍNTESE PARA TRANSCRIÇÃO DOS RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO:**

DIMENSÃO	INDICADOR	GRAU DE RISCO	CONSEQUÊNCIAS POTENCIAIS IDENTIFICADAS	PRIORIDADE DE INTERVENÇÃO
<b>DIMENSÃO 1 – GOVERNANÇA E INSTRUMENTOS DE GESTÃO</b>	<b>1.1. GESTÃO ESTRATÉGICA</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	Fragilidade ou ausência de compromisso da alta gestão pode dificultar a institucionalização da agenda de igualdade racial, comprometer a integração da pauta ao planejamento, à definição de metas e à alocação de recursos, além de enfraquecer a sustentabilidade das iniciativas pró-equidade ao longo do tempo.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>1.2. INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO ANTIRRACISTA</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	A ausência ou baixa qualidade de instrumentos afirmativos e protocolos institucionais pode levar à reprodução de desigualdades raciais na implementação cotidiana da oferta pública, inviabilizando a efetivação de compromissos assumidos e limitando a capacidade de resposta a situações de racismo institucional.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>1.3. COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	Falhas de articulação entre áreas e instituições podem gerar lacunas de cobertura, sobreposição de ações, descontinuidade do atendimento e barreiras de acesso para grupos racialmente discriminados.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa

DIMENSÃO	INDICADOR	GRAU DE RISCO	CONSEQUÊNCIAS POTENCIAIS IDENTIFICADAS	PRIORIDADE DE INTERVENÇÃO
<b>DIMENSÃO 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REPRESENTAÇÃO</b>	<b>2.1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	A baixa participação da população negra e de grupos racialmente discriminados nos processos decisórios pode resultar na formulação de políticas pouco aderentes às suas realidades, com menor legitimidade social e maior probabilidade de produzir efeitos excludentes ou ineficazes.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>2.2. ESCUTA ATIVA, DIÁLOGO E INCORPORAÇÃO DE DEMANDAS SOCIAIS</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	A inexistência ou fragilidade de mecanismos de escuta qualificada pode reduzir a capacidade institucional de identificar problemas emergentes, corrigir distorções e adaptar a política às experiências concretas do público atendido.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>2.3. REPRESENTAÇÃO E AÇÕES AFIRMATIVAS NOS ESPAÇOS DE GOVERNANÇA</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	A sub-representação da população negra e de grupos racialmente discriminados em instâncias de governança pode limitar a pluralidade de perspectivas na tomada de decisão, reforçando assimetrias de poder e invisibilizando prioridades desses grupos.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>2.4. CONTROLE SOCIAL, TRANSPARÊNCIA E ARTICULAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	Deficiências na transparência, no acesso a informações e na articulação com organizações representativas podem comprometer a responsabilização do Estado, reduzir o controle social e dificultar a identificação precoce de práticas discriminatórias ou excludentes.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa

DIMENSÃO	INDICADOR	GRAU DE RISCO	CONSEQUÊNCIAS POTENCIAIS IDENTIFICADAS	PRIORIDADE DE INTERVENÇÃO
<b>DIMENSÃO 3 – COMUNICAÇÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO</b>	<b>3.1. COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	Estratégias de comunicação inadequadas ou pouco inclusivas podem reduzir o conhecimento da oferta pública por parte da população negra e de outros grupos racialmente discriminados, afetando a formação de demanda e o acesso efetivo aos serviços.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>3.2. ACESSO À INFORMAÇÃO</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	Barreiras na disponibilização de informações podem impor custos adicionais à população em maior vulnerabilidade, ampliando desigualdades de acesso e usufruto da oferta pública.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>3.3. LINGUAGEM ADAPTADA E ADEQUADA</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	A utilização de linguagem complexa ou inadequada pode dificultar a compreensão das informações, restringindo o acesso, o engajamento e o pleno exercício de direitos.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa

DIMENSÃO	INDICADOR	GRAU DE RISCO	CONSEQUÊNCIAS POTENCIAIS IDENTIFICADAS	PRIORIDADE DE INTERVENÇÃO
<b>DIMENSÃO 4 –</b> INTERAÇÕES E A EXPERIÊNCIA DA PESSOA USUÁRIA	<b>4.1. EXIGÊNCIAS SOBRE AS PESSOAS USUÁRIAS</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	Exigências administrativas excessivas podem funcionar como barreiras indiretas de acesso, elevando custos materiais e simbólicos para grupos alvo de discriminação racial e em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>4.2. NORMAS E INSTRUMENTOS QUE REGULAM A RELAÇÃO COM OS PÚBLICOS</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	Definições normativas inadequadas ou categorias administrativas imprecisas podem reforçar estigmatização, invisibilização ou enquadramentos incompatíveis com a realidade dos grupos atendidos.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>4.3. COMPORTAMENTO E PRÁTICAS DE AGENTES PÚBLICAS</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	Práticas inadequadas no atendimento podem comprometer a experiência das pessoas usuárias, produzir constrangimentos e até configurar situações de violência institucional.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa

DIMENSÃO	INDICADOR	GRAU DE RISCO	CONSEQUÊNCIAS POTENCIAIS IDENTIFICADAS	PRIORIDADE DE INTERVENÇÃO
<b>DIMENSÃO 5 –</b> MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E APRENDIZAGEM	<b>5.1. SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	A ausência de dados desagregados por raça/cor e de mecanismos de análise sistemática pode invisibilizar desigualdades e dificultar ajustes tempestivos na execução da política.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>5.2. AVALIAÇÃO DE EFEITOS NÃO PRETENDIDOS SOBRE AS PESSOAS USUÁRIAS</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	A não identificação de efeitos simbólicos ou sociais negativos pode perpetuar estigmatizações e comprometer a efetividade da política junto a grupos racialmente discriminados.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa
	<b>5.3. ENVOLVIMENTO DAS PESSOAS USUÁRIAS NA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA</b>	<input type="checkbox"/> Elevado <input type="checkbox"/> Moderado <input type="checkbox"/> Baixo	A ausência de participação do público na avaliação reduz a capacidade da instituição de compreender impactos reais da oferta pública e de promover ajustes baseados na experiência vivida.	<input type="checkbox"/> Alta <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa

## Síntese Geral do Diagnóstico

▪ Quais indicadores forem identificados com risco elevado? (Listar)

---

---

---

---

---

---

---

---

▪ Quais indicadores forem identificados com risco moderado? (Listar)

---

---

---

---

---

---

---

---

▪ A partir dos resultados obtidos no diagnóstico, quais áreas serão priorizadas para o desenvolvimento de ações e intervenções? (Listar)

---

---

---

---

---

---

---

---

▪ Considerando as áreas priorizadas para intervenção, quais foram as principais fragilidades institucionais identificadas? (Listar)

---

---

---

---

---

---

---

---

# APÊNDICE B

## PARA APROFUNDAR OS DEBATES: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

Aqui você encontra conceitos e discussões teóricas que fundamentam a proposta do Guia INCLUA Igualdade Racial e aprofundam alguns dos debates sobre o tema.

### SINAPIR – SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

O Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) é a estrutura nacional que organiza e articula a Política Pública de Promoção da Igualdade Racial no Brasil. Sua base normativa está estabelecida no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) e na sua regulamentação por meio do Decreto nº 8.136/2013.

O SINAPIR funciona como um sistema federativo e intersetorial que fortalece o pacto federativo entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na construção de instrumentos e capacidades técnica para o enfrentamento ao racismo e à promoção da igualdade racial no âmbito do Estado.

No âmbito da gestão pública antirracista, o referido sistema incorpora princípios e mecanismos que contribuem diretamente para a redução das desigualdades raciais por meio da institucionalização da política racial na estrutura do Estado. Esta se manifesta pela adoção de estruturas administrativas com funções definidas, instâncias de participação social, articulação intersetorial e interfederativa (ou

seja, a implementação de um órgão, conselho e plano de promoção da igualdade racial), integração com os instrumentos de planejamento e orçamento e mecanismos de monitoramento e avaliação com foco na produção e uso de dados desagregados por raça/cor.

Ao reconhecer que o racismo se reproduz também por meio de rotinas administrativas, critérios aparentemente neutros, barreiras de comunicação e processos de atendimento que produzem desigualdades de acesso, o SINAPIR reforça o papel do Estado na identificação e correção de desequilíbrios raciais na implementação de políticas e serviços públicos. Assim, o sistema contribui para que a gestão pública antirracista seja compreendida como prática institucional permanente, e não como compromisso apenas declaratório.

A adesão ao SINAPIR é voluntária para estados e municípios e implica acesso prioritário a programas, ações, capacitação, financiamento e transferência de recursos federais voltados ao enfrentamento do racismo. Ao mesmo tempo, a adesão reforça compromissos institucionais com a política de igualdade racial, contribuindo para que

essa política deixe de ser entendida como ação pontual ou isolada e passe a ser componente integrante dos mecanismos de tomada de decisão e de gestão pública.

É importante reconhecer que a adesão ao SINAPIR, por si só, não garante a efetividade da política de igualdade racial. Quando reduzida a uma formalização administrativa sem capacidade institucional real, a adesão pode operar de forma performática, mantendo estruturas sem incidência concreta sobre decisões, recursos, fluxos e rotinas de implementação. Nesse sentido, o SINAPIR deve ser compreendido como um instrumento estratégico que exige sustentação política, orçamento, qualificação técnica, participação social e monitoramento contínuo. Caso contrário, tende a não incidir de modo consistente sobre os domínios disciplinar e hegemônico da ação estatal, isto é, sobre as rotinas, procedimentos e narrativas institucionais que organizam e naturalizam a produção cotidiana das desigualdades raciais no interior do Estado (SILVA, 2018).

Por que aderir?

- Transformar a promoção da igualdade racial em política pública contínua e obter acesso preferencial às transferências de recursos federais;
- Estruturar governança, responsabilidades e fluxos administrativos para enfrentar o racismo institucional;
- Ampliar condições de acesso a apoio técnico, programas e iniciativas federais voltadas à igualdade racial;
- Qualificar o planejamento e orçamento do Estado com foco na igualdade racial, garantindo que prioridades se traduzam em execução.

O que é necessário para aderir?

- Órgão implementado e em funcionamento, com

atribuições formalizadas e capacidade de articulação intersetorial;

- Instância de participação e controle social (conselho, comitê, fórum ou equivalente), com funcionamento regular e representativo;
- Plano de promoção da igualdade racial, com prioridades, metas, ações e mecanismos de monitoramento em execução.

Como aderir ao SINAPIR?

- A adesão é voluntária e ocorre por meio de procedimento formal junto ao Governo Federal, conforme orientações do Ministério da Igualdade Racial.

Para saber mais sobre o SINAPIR:

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Portal Igualdade Racial. Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 06 ago. 2024 (atualizado em 05 jan. 2026). Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/sinapir>. Acesso em: 09 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. Promoção da Igualdade Racial: como aderir ao SINAPIR. Brasília: Ministério da Igualdade Racial, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/sinapir/como-aderir/Promocaodaigualdaderacial.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2026.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão pública na zona do não ser: políticas públicas, igualdade racial e administração pública no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 2, p. 148\_159, abr/jun. 2018. DOI: 10.21118/apgs.v10i 2.1591.

## RAÇA/COR

Há muito tempo existe o consenso sobre a inexistência de diferentes raças humanas. A compreensão de raça como categoria social, no entanto, justifica-se pela necessidade de se apreender um fenômeno que se concretiza na vida real: o uso de

características inatas como origem ou traços fenotípicos como fonte para distinção entre seres humanos (Silva, 2019).

Essas características têm sido mobilizadas tanto para conceder privilégios para uns - aqueles mais próximos a um padrão considerado superior -, como para justificar a situação de outros corpos, para os quais as condições de subordinação, precariedade ou até mesmo aniquilamento têm sido naturalizadas. Com efeito, essa diferenciação se dá tanto no plano do imaginário e da formação discursiva, com repercussões estruturais, como também por meio da discriminação direta.

Nesse sentido, as diversas construções sociais sobre raça têm fundamentado o racismo como tecnologia social de dominação e de produção e reprodução de desigualdades. Para adentrar no modus operandi desse eixo de uma matriz de opressão (Collins, 2000) que, dentre outros e de modo central no Brasil, (des)organiza a sociedade, torna-se necessário compreender como essa construção social tem efeitos na realidade social.

Em pesquisas socioeconômicas e registros administrativos de programas governamentais e da iniciativa privada, utilizar um quesito sobre cor ou raça dos indivíduos tem potencial de oferecer visibilidade estatística ao modo como a sociedade se organiza e como os recursos são distribuídos. Por conseguinte, possibilita melhor

orientação para a ação pública e para promoção da justiça social e racial.

O Brasil tem longa história na coleta do quesito racial em seus levantamentos e pesquisas. Desde o primeiro censo, realizado em 1872, pelo então Ministério dos Negócios, há uma pergunta sobre cor dos habitantes, com algumas interrupções pontuais. Em 1991, o censo demográfico incorpora uma questão sobre indígenas nesse quesito. Posteriormente, questões como etnia e língua indígenas são inseridas e, mais recentemente, quesito sobre pessoas quilombolas (Silva, 2013; IBGE, 2023).

A inclusão da variável sobre cor ou raça nas pesquisas, registros administrativos e outros levantamentos, bem como uma coleta adequada e o uso estruturado das informações geradas, permitem tornar visíveis as desigualdades no acesso e no usufruto de bens e serviços. Um uso integrado e sistemático de dados desagregados por cor ou raça possibilita também monitorar programas governamentais, por exemplo, de modo a assegurar direcionamento de esforços para implementação com critérios equitativos. O enfrentamento ao racismo estrutural, a incorporação da perspectiva interseccional e da

<sup>9</sup> Verbete originalmente publicado no [Guia diversidade no setor público: a construção cotidiana de uma gestão inclusiva](#) (ENAP, 2024).

Para saber mais sobre raça/cor:

COLLINS, P. H. *Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment*. New York/London: Routledge, 2000

IBGE. *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

SILVA, Tatiana. *Panorama Social da População Negra. Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes/ Tatiana Dias Silva, Fernanda Lira Goes, organizadoras*. – Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: [http://livro\\_igualdade\\_racialbrasil01.pdf](http://livro_igualdade_racialbrasil01.pdf) (ipea.gov.br)

SILVA, Tatiana Dias. *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.

## RACISMO E RACISMO INSTITUCIONAL

O racismo pode ser entendido como uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam (Jones, 2002; Werneck, 2016).

Na concepção individual, o racismo é entendido como uma espécie de ‘patologia’ ou anormalidade praticada por indivíduos ou grupo isolados. Dessa perspectiva, as sociedades e as instituições não seriam racistas, mas, sim, os indivíduos que agem isoladamente ou em grupos. No entanto, a literatura aponta para o fato de que uma concepção individual do racismo, ancorada em um aspecto comportamental e moral, mostra-se frágil e limitada, uma vez que não incorpora a construção histórica da prática e os seus efeitos concretos na vida dos indivíduos pertencentes a grupos étnico-raciais discriminados. Ao limitarmos o olhar sobre o racismo para aspectos individuais, não levamos em consideração que vários instrumentos de ação pública – normas,

protocolos, arranjos de políticas públicas e práticas institucionais – têm sido produzidos, ainda que dentro da legalidade, operando efeitos concretos de atribuição de vantagens ou desvantagens, a depender do grupo racial envolvido.

A partir dessa crítica, o conceito de racismo institucional mostra-se um importante avanço teórico-analítico, dado que amplia a noção de racismo, deslocando-se de comportamentos individuais para entendê-lo, também, como resultado do funcionamento das instituições, as quais podem conferir, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na hierarquia racial vigente na sociedade.

O racismo institucional pode ser entendido como “o fracasso coletivo de uma organização para prover um serviço apropriado e profissional para as pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica. Ele pode ser visto ou detectado em processos, atitudes e comportamentos que totalizam em discriminação por preconceito involuntário, ignorância, negligência e estereotipação racista, que causa desvantagens a pessoas de minoria étnica” (Comission for Racial Equality, 1999 apud Sampaio, 2003, p. 82).

Em que pese as diferentes compreensões acerca do racismo institucional (Hamilton e Ture, 1967; Almeida, 2019; GeledésS, 2013; Jones, 2002; Werneck, 2016), podemos entendê-lo como um modo “induzir, manter e condicionar a

organização e a ação do Estado, suas instituições e políticas públicas – atuando também nas instituições privadas –, produzindo e reproduzindo a hierarquia racial de determinada sociedade” (Werneck et.al., 2013).

Assim, ao reconhecermos que as instituições são dinâmicas, habitadas por indivíduos e inseridas dentro da sociedade, podemos compreender que os conflitos raciais presentes na sociedade também atravessam as instituições. Estas, ao serem hegemônicas por determinados grupos raciais, podem estabelecer mecanismos institucionais para impor seus interesses culturais, econômicos e políticos aos demais grupos subalternizados, resultando, muitas vezes, em diversas violências físicas e simbólicas.

Ao olharmos para os diferentes setores de políticas públicas no Brasil, podemos observar vários efeitos concretos do racismo institucional.

No campo da saúde, por exemplo, estudos apontam para as barreiras enfrentadas pela população negra no acesso à saúde, especialmente da mulher negra, associadas aos graves indicadores sociais e de saúde desse grupo (ex.: altas taxas de morbidade e de mortalidade precoce ou por causas evitáveis) e a criação de estereótipos negativos (por exemplo, mulher negra como não preocupada com uso de métodos contraceptivos) por parte dos burocratas no atendimento a esse público (López, 2012; Werneck, 2016). No campo da

segurança pública, por sua vez, o racismo institucional pode ser observado tanto nas violentas abordagens policiais contra a população negra periférica (Anunciação, Trad e Ferreira, 2020) quanto no sistema prisional brasileiro, materializada não somente na sobrerrepresentação de negros nessas instituições, como também percebida concretamente na maior severidade de tratamento e sanções punitivas direcionadas a esse grupo (Pública, 2020).

E, por fim, na área educacional, os estudos mostram os efeitos concretos do racismo seja pela diferenciação de tratamento entre crianças brancas e negras na educação infantil – como, por exemplo, na maior quantidade de ‘paparicação’ para o primeiro grupo, comparando-se com o segundo (Oliveira e Abramowicz, 2010) – seja pela grade curricular desenvolvida em sala de aula, que, muitas vezes, valoriza um ideal branco eurocêntrico como referência ao universal, ainda que existam leis que obriguem o estudo da história e cultura afrobrasileira e indígenas nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados em um país no qual a população é majoritariamente negra.

Em comum a esses diferentes setores, observamos práticas e mecanismos seletivos de privilégios e barreiras – linguagens, procedimentos, protocolos, estéticas, distâncias, custos, etiquetas, atitudes etc. – que são estabelecidos sem qualquer controle ou constrangimento, tornando-se invisíveis ou da ordem ‘natural’ das coisas, que dificultam ou impedem o alcance dos resultados das ações, programas e políticas institucionais, perpetuando a exclusão racial. Essas práticas institucionais, além de perpetrarem violências físicas, também operam no campo da subjetividade, causando dores, silenciamentos e sentimentos de inferioridade na interação com outras pessoas.

Portanto, reconhecendo que o racismo é um problema histórico da sociedade brasileira e com efeitos concretos nos corpos e nas vidas daquelas que o sofrem, é dever das instituições combatê-lo por meio de práticas antirracistas efetivas. A adoção de políticas internas que promovam o combate ao racismo – como, por exemplo, i) a defesa da igualdade e da diversidade em suas relações internas e com o seu respectivo público-alvo; ii) a promoção e o incentivo para que grupos subalternizados assumam posições de direção e de prestígio na instituição; e iii) criação de instâncias internas para o devido acolhimento e tratamento de conflitos raciais e de gênero – pode contribuir para que políticas públicas inclusivas e não reprodutoras de desigualdades raciais sejam implementadas pelas diferentes organizações estatais.

Para conhecer mais sobre racismo e racismo institucional:

ALMEIDA, Silvio. Racismo estrutural. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

ANUNCIAÇÃO, Diana; TRAD, Leny; FERREIRA, Tiago. “‘Mão na cabeça!’: abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste”. Saúde e Sociedade, v. 29, 2020.

COLLINS, P. H. Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment. New York/ London: Routledge, 2000

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020. São Paulo: FBSP, Ano 14, 2020.

GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA (Org.). Guia de enfrentamento do racismo institucional. Brasília: Geledés; ONU, 2013. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Guia-de-enfrentamento-ao-racismoinstitucional.pdf>

GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA (Org.). Racismo institucional: uma abordagem conceitual. Brasília: Geledés; ONU, 2013. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-WEB-RacismoInstitucional-uma-abordagem-conceitual.pdf>

HAMILTON, Charles V.; TURE, Kwame. Black Power: Politics of Liberation in America. Nova York: Random House, 1967.  
JONES, C. P. “Confronting institutionalized racism”. Phylon, v. 50, n. 1, -22, 2002.

LÓPEZ, Laura. “O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde.” Interface-Comunicação, Saúde, Educação, v. 16, p. 121-134, 2012.

OLIVEIRA, Fabiana; ABRAMOWICZ, Anete. “Infância, raça e ‘paparicação’”. Educação em Revista, v. 26, p. 209-226, 2010.

OLIVEIRA SAMPAIO, Elias. “Racismo institucional: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil.” Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v. 4, n. 6, p. 77-83, 2003.

SILVA, Tatiana. Panorama Social da População Negra. Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes/ Tatiana Dias Silva, Fernanda Lira Goes, organizadoras. – Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: [http://livro\\_igualdade\\_racialbrasil01](http://livro_igualdade_racialbrasil01).

SILVA, Tatiana Dias. 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.

WERNECK, Jurema. “Racismo institucional e saúde da população negra”. Saúde e Sociedade, v. 25, p. 535-549, 2016.

## RACISMO AMBIENTAL

O racismo ambiental estrutura-se a partir do racismo tradicional, que entranha nas sociedades valores de superioridade/ inferioridade sociais, econômicos e culturais, definidos a partir de quesitos como cor, etnicidade, cultura e renda. Nas questões ambientais, o racismo é percebido quando é possível observar que a preocupação com os valores preservacionistas e ambientalistas ignoram populações etnicamente diferenciadas, que se tornam alvo de políticas discriminatórias e excludentes em favor do que é considerado um bem maior ou um benefício a uma parcela mais expressiva da sociedade.

Este procedimento pode ser evidente no caso da decisão de criação e instalação de áreas de reservas naturais, na criação de aterros sanitários, definição de áreas para indústrias poluentes, instalação de lixões municipais em regiões que prejudicam outras populações, em detrimento de outras, compreendendo uma vulnerabilidade ligada à ausência de força política, poder de negociação ou reivindicação dessas populações.

O racismo ambiental torna evidente que alguns grupos sociais são mais importantes do que outros ao reforçar a hierarquização social estruturada a partir dos valores econômicos e políticos. Nesse contexto, o valor cultural, ambiental e até humano de sociedades e populações tradicionais é desprezado, diante de questões do interesse de uma parcela vista como mais relevante na sociedade.

Ações que, a princípio, seriam positivas para todas as pessoas também podem ser expressão do racismo ambiental. Nesse campo, merece atenção a criação de áreas de proteção ambiental que afetam profundamente a vida de agrupamentos populacionais, como os quilombolas. A questão nesse caso incide

sobre os procedimentos adotados para a criação e instalação e a forma de administrar tais áreas já que, nesses processos, não são raros os confrontos assimétricos entre as entidades de defesa ambiental e as populações locais, historicamente marginalizadas, bem como o descumprimento do regulamento que determina que as comunidades têm o direito à autodeterminação (como preconiza a Convenção OIT 169). Existem, inclusive, relatos de comunidades que foram forçadas a abandonar os territórios ocupados há centenas de anos em função da criação de uma área de proteção ambiental, por exemplo.

Para conhecer mais sobre racismo ambiental:

SILVA, Maria Bernadete Lopes. Racismo Ambiental e Sociedades de Remanescentes Quilombolas. Fundação Cultural Palmares, 2008. <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos/artigos-institucionais/artigo-07.pdf>

## INTERSECCIONALIDADE

As vivências de gênero, raça, classe, origem e sexualidade, entre outras, imbricam-se em uma matriz de opressão. A proposta de interseccionalidade em políticas públicas toma esse imbricamento como referência para intervenções sociais e políticas.

Interseccionalidade relaciona-se à compreensão de que as pessoas são atravessadas por diferentes formas de opressão, que não podem ser consideradas isoladamente, mas sobretudo como fenômenos imbricados que produzem diversas formas de expressão a partir de suas vivências singulares (CRENSHAW, 2002, COLLINS, 2000). A interseccionalidade indica, portanto, que toda vivência individual ou grupal sofre a influência combinada e simultânea de diversos marcadores sociais que, imbricados, reforçam-se compondo uma matriz de dominação e opressão que aprofunda e oculta formas cruzadas de desigualdade.

Assim, as vivências de gênero, raça, classe, origem e sexualidade, entre outras, imbricam-se em uma matriz de opressão, em que não se mantém lugares fixos de vítima. Isso significa dizer que diferentes marcadores sociais reforçam e potencializam desigualdades, fazendo com que experiências sociais entre diferentes indivíduos e grupos perpassam a forma como essas desigualdades se inter-relacionam. Por exemplo, uma mulher negra, LGBTQIAPN+, com deficiência, certamente tem uma vivência dos múltiplos marcadores sociais que lhe perpassam de maneira diferente daqueles que perpassam a vivência de uma mulher branca, heterossexual, ainda que mãe em família uniparental (mãe “solo”) e em vulnerabilidade social.

Isto, contudo, não significa falar em uma hierarquia de opressões, mas que há um conceito que auxilia a tomada de decisões públicas, levando em conta essas especificidades

de experiências e vivências. Nesse sentido, quando utilizada para avaliar criticamente formas cotidianas de reprodução de desigualdade, a interseccionalidade ajuda a revelar desigualdades e opressões que estão encobertas no interior de grupos sociais (definidos por categorias abrangentes, como “as mulheres” ou “os pobres”), entre grupos sociais (ex.: entre “negros” e “brancos”) ou na própria lógica de funcionamento das sociedades (inseridas nas suas amplas categorias culturais de raça, gênero, classe, sexualidade e outras, e no funcionamento de suas instituições).

A interseccionalidade é sobretudo uma teoria social crítica, que conjuga ideias e ações, especialmente por meio da mobilização de mulheres negras, em várias partes do mundo. Collins (2000) discute esse movimento entre as mulheres negras norte-americanas, em que a interseccionalidade é o arcabouço interpretativo para o Pensamento Negro Feminista, que não encontra delimitações fixas entre sua origem política e sua articulação na academia, pelas mãos de mulheres negras ativistas. Assim, antes de ser conceituada pela academia, sua origem está marcada nas demandas e atuação dos movimentos sociais em diferentes ocasiões.

A interseccionalidade então é vista como campo de estudo, estratégia analítica e práxis para ação política (empoderamento) (COLLINS, 2017, 2015). Desse modo, a proposta de interseccionalidade em políticas públicas deveria incorporar sua dimensão epistemológica, em que o conteúdo e as produtoras de conhecimento têm base social na disputa

por justiça social; sua dimensão analítica, que considera as especificidades dos indivíduos e seu imbricamento como complexidade a ser captada e alcançada pela ação pública, e ainda como referência para intervenção social, em projetos de emancipação social e política que só serão efetivos quando alcançarem todos os nós dessa matriz de opressão.

Para conhecer mais sobre interseccionalidade:

AKOTIRENE, Carla. Interseccionalidade. São Paulo: Pólen, 2019.

COLLINS, Patrícia Hill. Interseccionalidade. São Paulo: Boitempo, 2021.

\_\_\_\_\_. Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória." Parágrafo, v. 5, n. 1, p. 6-17, 2017.

\_\_\_\_\_. "Intersectionality's Definitional Dilemmas." Annual Review of Sociology, v.41, p.1-20, 2015.

\_\_\_\_\_. Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment. New York/London: Routledge, 2000.

CRENSHAW, Kimberlé. "Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero." Estudos Feministas, ano 10, 2002.

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

MCCALL, Leslie. "The complexity of intersectionality." Signs: Journal of Women in Culture and Society, v. 30, n. 31, p. 1771- 1802, 2005.

## EQUIDADE <sup>10</sup>

O conceito de equidade não possui um significado unívoco e suas traduções variam em diferentes idiomas. Em *Ética a Nicômaco*, Aristóteles (2000) discute a aplicação das leis e a definição de justiça, utilizando o termo “epieikeia” que se traduz para o português como “equidade” e para o inglês como “equity” ou “fairness” (Azevedo, 2013). Segundo Aristóteles (2000), a justiça e a equidade não são idênticas, mas também não são completamente distintas; ambas são louváveis e essenciais para uma sociedade justa.

A menção à equidade neste contexto não implica, necessariamente, apoio à Teoria da Justiça de John Rawls (2000), que é baseada na ideia de contrato social, como pensaram Hobbes, Locke e Rousseau, a qual (contrato social) não se aplica às relações sociais concretas por ser uma idealização da sociedade (Bourdieu, 1987). Além disso, não se pretende ignorar a ressignificação de valores sociais promovida por organizações internacionais conservadoras, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que frequentemente desvirtuam o significado original de conceitos como igualdade e equidade.

Pierre Bourdieu (1987), citando Pascal, sugere que a equidade é moldada pelo costume e pela tradição, sendo um legado cultural. Ademais, do ponto de

vista das relações sociais, a equidade e a igualdade substantivas são princípios fundamentais da justiça social, alcançados por meio de movimentos sociais e, mesmo, luta de classes e entre atores sociais em seus respectivos campos.

A equidade, basicamente, pode ser entendida de duas maneiras. Uma delas, fundada no liberalismo (clássico e neoclássico), justifica políticas focais e compensatórias para amenizar desigualdades extremas e para mitigar os efeitos perversos de reformas com viés privatizante e que geram concentração de riquezas. A outra, com viés progressista, serve-se da equidade como base para políticas públicas que, por princípio, tratam os desiguais e injustiçados para melhor a fim de promover uma sociedade mais justa e igualitária. A primeira (neo/liberal) é estimulada por governos reformistas e organizações internacionais que estimulam a competição e a mercadorização, enquanto a segunda se alinha com os ideais progressistas e igualitários, a exemplo da tradição marxista que defende a igualdade substantiva como essencial para a justiça social.

Assim, para se compreender o princípio da equidade é crucial que também se trate do princípio da igualdade. Para exemplificar, por um lado, a Revolução Francesa, que alça a burguesia

para a direção de uma república pós-monarquista, enaltecendo os princípios da liberdade, fraternidade e igualdade, marca a História com a conquista da democracia política e o fim dos privilégios hereditários, colocando-se como um escudo contra a opressão e, também, um baluarte do mérito individual; entretanto, deve-se notar, sem incluir na agenda revolucionária a questão da democracia econômica. Desse modo, a igualdade diante da lei impôs a todos o cumprimento do ordenamento legal, mantendo o status quo de desigualdade econômica. Por outro lado, para tratar da equidade como uma concepção progressista, pode-se retomar as discussões de Marx (s/d) sobre duas concepções de igualdade: “de cada qual segundo sua capacidade, a cada qual segundo o trabalho realizado” e “de cada qual segundo sua capacidade, a cada qual segundo suas necessidades”. A primeira concepção marxiana de igualdade condiciona a distribuição coletiva do fruto social a um determinado quantum de trabalho executado, enquanto o segundo conceito de igualdade, não obstante ser fundado também na capacidade de trabalho de cada sujeito (cada um contribui de acordo com suas possibilidades, capacidades e habilidades), procura garantir universalmente a liberdade cidadã, resguardando o direito de satisfação das necessidades sociais gerais e peculiares de cada pessoa, principalmente por intermédio de bens públicos, de maneira a promover a ampla justiça social e o bem comum. Isto, pois, conforme Nosella (2012, p.10), Marx “reivindica a liberdade para todos [...]. Se ardorosamente defende a igualdade social, o faz como garantia dessa universal liberdade [...]. Em Marx, não são dois valores contrapostos, nem equivalentes. A liberdade é valor fim e a igualdade é valor meio.

No capitalismo, a distribuição dos frutos do trabalho é vista como justa pelos burgueses, pois seus referenciais ideológicos são os dos proprietários dos meios de produção. Marx (s/d), no texto “Crítica ao

Programa de Gotha”, escrito em 1875, argumenta que o direito igual, ao tratar igualmente os desiguais, perpetua a desigualdade. Para promover a igualdade, é necessário tratar desigualmente os desiguais, oferecendo mais recursos e atenção àqueles que estão em desvantagem (inclusive as pessoas com deficiência), até que todos atinjam, com justiça, um patamar de igualdade. Neste sentido, não se pode usar o “direito igual” para todos, ou seja, não se pode tratar igualmente os desiguais, pois, assim, a desigualdade é perpetuada. Para se promover a inclusão, a integração e a igualdade entre desiguais, estes devem ser tratados positivamente (com mais cuidado, atenção e recursos) de modo que, por intermédio da aplicação do princípio da equidade, prevaleça a justiça e a igualdade.

Neste sentido, a justiça social pode ser substantivamente alcançada quando se reconhece e se enfrenta a desigualdade estrutural inerente ao sistema capitalista. Por isso, a equidade é também um conceito essencial para, por exemplo, estabelecer a progressividade tributária, de modo que aqueles que mais recebem contribuam em maior proporção para o fundo público e, destarte, prover a redistribuição pelo Estado para os que mais precisam. De certa forma, políticas públicas de promoção da equidade e da igualdade substantivas e de universalização de acesso a bens públicos (desmercadorização) são verdadeiros seguros antifalência das famílias, de indivíduos e de cidadãos e de construção de sociedades solidárias

(Esping-Andersen, 1991; Menahem, 2010).

Em suma, o princípio da equidade pode ser aplicado como referência na formatação de políticas e programas sociais, desde o atendimento em saúde pública - e equidade é um dos princípios do Sistema Único de Saúde -, passando pelo sistema tributário (progressivo), até os mais diversos setores e campos sociais como a educação, saúde, habitação, mobilidade/transporte público etc., de maneira a promover a igualdade e a justiça para pessoas com deficiência (PcD), grupos sociais e povos subalternizados por questões econômicas, culturais, sociais, raciais, étnicas, de gênero etc.

<sup>10</sup>Verbete originalmente publicado no Guia diversidade no setor público: [a construção cotidiana de uma gestão inclusiva](#) (ENAP, 2024).

Para conhecer mais sobre equidade:

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2000.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Igualdade e Equidade: qual é a medida da justiça social?. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, 2013. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1574>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BOURDIEU, Pierre. *Méditations pascaliennes*. Paris: Seuil, 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

MARX, Karl. Crítica ao programa de Gotha. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas*. São Paulo: Alfa-Omega, [s/d], p. 203-234.

MENAHÉM, Georges. How can the decommodified security ratio assess social protection systems? Working Paper n. 529. Luxembourg Income Study working Paper Series. January 2010.

NOSELLA, Paolo. Prefácio. In: MANACORDA, Mario Alighiero. *Karl Marx e a Liberdade*. Campinas: Alínea, 2012 RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes; 2000.

## IGUALDADE <sup>11</sup>

A relevância da igualdade para a discussão sobre a organização da sociedade e como princípio normativo de justiça - e, portanto, central para a formulação e avaliação de políticas públicas - é contemporânea da modernidade, ao menos no chamado mundo ocidental. As revoluções francesa e norte-americana marcaram os primórdios da afirmação da igualdade fundamental e universal em dignidade entre os seres humanos, ideia estranha ao chamado Antigo Regime e às sociedades de castas, por exemplo, ambas baseadas na noção de uma hierarquia “natural” ou por determinação divina no nascimento (nobres e plebeus, senhores e servos, castas dirigentes e as outras).

Estes movimentos engendraram questionamentos e reivindicações que ainda hoje moldam debates, disputas e, como resultado, decisões e políticas públicas. A afirmação da igualdade “natural” entre as pessoas se fez em sociedades muito contraditórias em relação a ela. Ora, como afirmar que somos todos iguais em sociedades em que mulheres não tinham reconhecidos seus direitos mais básicos de maneira autônoma em relação aos homens (nos referimos aqui à mera igualdade formal e legal)? Como afirmar uma declaração de Direitos do Homem (a escolha do gênero não era acidental) em sociedades escravistas e racialmente segregadas? Como justificar a dominação colonial diante da afirmação de igual dignidade

e direitos universais? Assim, com todas as suas contradições e limites, o iluminismo (talvez a contragosto de seus protagonistas), conferiu mais legitimidade às reivindicações de dominados e oprimidos pelo reconhecimento de seus direitos e pelo respeito à sua dignidade. Ao mesmo tempo, minou os fundamentos normativos de várias ordens e regimes que se sustentavam pela dominação material e ideológica, baseada em privilégios ou superioridades natas de determinados grupos sociais.

E assim e desde então, praticamente toda concepção de justiça ou de intervenção pública legítima mais duradoura supõe, como parâmetro regulador, a igualdade de algo (bens, renda, riqueza, direitos, oportunidades etc.). Entretanto, se uma noção de igualdade fundamental entre as pessoas - agora cidadãos - passa a se constituir princípio necessário para a vida social e para a intervenção pública em sociedades que permanecem desiguais, o debate passa a ser outro. Trata-se agora de discutir qual tipo de igualdade se busca e, na mesma medida, quais desigualdades - e quanta - são inaceitáveis. É nestes termos que o princípio normativo, abstrato e polissêmico da igualdade se imbrica com a formulação e implementação de políticas públicas. O dissenso e a magnitude dos efeitos e interesses que diferentes respostas a estas questões mobilizam são tais que dificilmente se encontrará uma única concepção normativa

sobre o tema - igualdade de quê? Quanta desigualdade é tolerável? Igualdade entre quem? - organizando o Estado e o conjunto de políticas públicas, especialmente as voltadas para a proteção social e regulação econômica.

O conflito está no fato de que defender a igualdade em um campo implica admitir ou até defender a desigualdade em outros âmbitos. Por exemplo, mesmo a concepção menos “pró-igualdade” (em termos de justiça distributiva) em circulação hoje, representada pelas formulações de Nozick - denominada “libertarianismo” por alguns -, apesar de não defender a igualdade de oportunidades, o faz sobre a alegação de defender a igualdade do que chama de direitos libertários (ou “libertarianos”), ou seja, ninguém deve ter menos direito à liberdade do que qualquer outra pessoa (Sen, 1995). Buchanan (1977) defenderá a igualdade perante a lei e a igualdade de tratamento, apesar de não ver problemas (e até algumas vantagens) na desigualdade desde que não resultem da violação da igualdade perante à lei.

Outra tradição heterogênea de reflexão, vinculada ao liberalismo mais clássico, admitirá a natureza competitiva da sociedade e, portanto, admitirá que ela produzirá resultados (em termos de renda, riqueza, bem-estar etc.) bastante desiguais. Estes resultados, porém, só seriam justos se produzidos por níveis desiguais de esforço, dedicação, disciplina, talento; jamais poderão ser justificados se decorrentes de condições vantajosas oriundas de nascimento, origem social, sexo, raça e de oportunidades. Resultados justos vêm somente de competição justa, cujas condições devem ser garantidas a todos pela sociedade, mais concretamente, pelo Estado. É esta a concepção em que se baseiam debates e reivindicações por igualdade de oportunidades. Ela significa duas condições: a) todos temos que ter pontos de partida e condições iniciais semelhantes - por exemplo, saúde, educação - que nos permitam concorrer em condições minimamente justas e b) ninguém pode ser favorecido

<sup>11</sup>Verbete originalmente publicado no [Guia diversidade no setor público: a construção cotidiana de uma gestão inclusiva](#) (ENAP, 2024).

ou prejudicado pelas suas condições de origem ou características pessoais, como gênero, raça ou orientação sexual. Segundo esta visão, paradoxalmente, o tratamento igualitário pode ser injusto, já que a intervenção pública deve contribuir para corrigir ou compensar as desigualdades de origem. No debate público não especializado, é geralmente a isto que se refere a distinção entre igualdade e equidade.

Assim, as ações afirmativas não estão em conflito com a noção de mérito (seja lá o que isto signifique); são na verdade condições necessárias para uma seleção que se pretenda meritocrática, pois corrigem (insuficientemente) uma parcela importante de resultados devidos às desigualdades de oportunidades e à discriminação, mas que se encontram travestidos de mérito.

Finalmente, há uma preocupação crescente e cada vez mais generalizada entre correntes de pensamento com a desigualdade de resultados (renda, riqueza, poder). Já há muito tempo resultados (muito) desiguais são questionados em bases morais ou normativas por tradições de pensamento tão distintas quanto as socialistas, socialdemocratas e várias correntes do pensamento social cristão. E isto por vários motivos: não se reconhece na sociedade de classes condições estruturais para que a competição seja justa; não se reconhece que resultados desigualmente atribuídos a cada um decorram de sua contribuição e esforço na

sociedade capitalista, já que apenas o trabalho cria valor, mas este é apropriado majoritariamente por aqueles que não o criaram (os capitalistas); e porque não se reconhece a natureza competitiva da vida em comum, da comunidade, que deveria ser organizada em torno do compartilhamento e da cooperação; finalmente, não se reconhece a reivindicação do mérito como critério aceitável. Além disso, como menciona Atkinson (2015), não podemos simplesmente ignorar os concidadãos para quem os resultados se mostram muito difíceis, independentemente da existência prévia ou não de igualdade de oportunidades.

Em segundo lugar, há consequências concretas de níveis muito altos de desigualdade de resultados (especialmente, de renda e riqueza). Desigualdades muito elevadas tendem a minar a própria coesão social e a propensão à busca de soluções cooperativas, apresentando níveis mais elevados de violência, repressão, desconfiança interpessoal e percepção de corrupção, entre outros. Além disso, desigualdades muito altas prejudicam a eficiência econômica e tornam o crescimento econômico mais volátil e menos sustentável, o que significa que não há um conflito entre equidade e eficiência econômica; ao contrário, certos patamares de equidade são condição para a eficiência econômica.

Em terceiro lugar, é enganosa a suposição de que a igualdade/ desigualdade de oportunidades e de resultados são dimensões independentes da vida social e que têm determinantes também

independentes. Uma parte importante das causas da desigualdade de oportunidades atual repousa na desigualdade de resultados do passado. Em condições de forte desigualdade econômica e social, as oportunidades e os meios para alcançar melhores condições – educação, aparência, redes de contatos e relações, expectativas, informação, estoque de ativos para lidar com riscos entre tantos outros – também se concentram nos grupos mais privilegiados e são transmitidas para as próximas gerações.

Enfim, se nas sociedades modernas o Estado e as políticas públicas têm sempre que recorrer - ainda que retoricamente - a algum princípio de igualdade para se legitimar, na arena pública convivem diversas respostas sobre qual igualdade importa; quanta e quais desigualdades são aceitáveis ou não; à igualdade/desigualdade entre quem o Estado e as políticas públicas são sensíveis. Estas questões tendem a receber respostas distintas em diferentes âmbitos e de acordo com a correlação de forças entre atores e interesses. É, porém, fundamental ter claro que estas questões estão longe de serem triviais: as respostas a elas são tudo menos inocentes e ajudam a definir a arquitetura do edifício social que construímos a cada momento.

Para saber mais sobre igualdade:

ATKINSON, Anthony B. *Inequality What Can Be Done?* Harvard University Press, 2015.

BUCHANAN, James M. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. University of Chicago Press; Revised edição (15 fevereiro 1977)

NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia*. WMF Martins Fontes - POD; 1ª edição, 2011.

SEN, Amartya. *Inequality Reexamined*. Harvard University Press; Reprint edição 1995.

## TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS <sup>12</sup>

O surgimento da transversalidade como conceito tem pelo menos duas versões. O Ipea (2009, p. 779) remete aos estudos sobre educação, com posterior expansão para áreas como a Sociologia, Filosofia e Psicologia, útil como uma “nova forma de abordar o processo pedagógico”, que privilegia a interdisciplinaridade. Outra compreensão remete à tradição do gender mainstreaming, difundida internacionalmente após a IV Conferência Mundial de Mulheres, realizada em Pequim, em 1995 (Bandeira, 2005; Serra, 2006; Reinach, 2013; Papa, 2013).

No Brasil, especialmente a partir de 2003, a transversalidade foi assumida pelo governo federal em sua própria organização administrativa, com a criação e reorganização das Secretarias de Políticas para Mulheres, a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para Promoção da Igualdade Racial, dentre outras.

O planejamento orçamentário federal menciona a transversalidade desde o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (Bandeira, 2005). No Planejamento Plurianual (PPA) 2012-2015 estava prevista uma estratégia intitulada “Agendas Transversais”, com 22 temas, dos quais nove foram dedicados a públicos específicos, como juventude e pessoas

com deficiência. Os demais remetiam a um conjunto de temas diversificados, como meio ambiente, segurança alimentar e nutricional, geoinformação e programa “Brasil Sem Miséria”. Atualmente, o PPA 2024-2027 possui 5 agendas transversais: mulheres, crianças e adolescentes; povos indígenas; igualdade racial e agenda ambiental. A criação das agendas parte do reconhecimento que a atuação articulada de várias áreas de ação governamental setorial é capaz de resolver problemas públicos complexos que de outra forma persistiriam. Para cada agenda são produzidos relatórios de acompanhamento das metas previstas, mostrando a relevância das agendas para a atuação governamental (Marcondes; Sandim; Diniz, 2018).

Há múltiplas definições para a transversalidade. Uma delas identifica a transversalidade como um processo de incorporação de novas perspectivas na ação pública e se relaciona com a promoção de igualdade em benefício de sujeitos historicamente discriminados. Mas, que sujeitos são esses? Desde as origens, a transversalidade se conecta com o movimento feminista e com políticas de igualdade de gênero, razão pela qual, nesse caso, inicialmente, esses sujeitos são as mulheres e, mais recentemente, a população LGBTQIA+. Entretanto, no Brasil, a transversalidade foi assumida também na estruturação de políticas como as de igualdade racial, direitos humanos e juventude. Assim, outros sujeitos e suas perspectivas passaram a integrar o processo de transversalidade. A transversalidade também pode ser vista como um esforço governamental para coordenar diversos setores no enfrentamento de problemas complexos - como a fome, a proteção do meio ambiente e o racismo - ou para atuar de forma a garantir que determinados

<sup>12</sup>Verbete originalmente publicado no [Guia diversidade no setor público: a construção cotidiana de uma gestão inclusiva](#) (ENAP, 2024).

segmentos de público sejam observados com certa prioridade por todos os órgãos governamentais.

Como essa definição é abstrata, exemplos ilustrativos são úteis para discutir cada um de seus desdobramentos. Para isso, é possível considerar três dimensões envolvidas nessa definição. A primeira dimensão valoriza a incorporação pela ação pública de ideias, visões, pontos de vista, ideologias e discursos. Nesse nível, assume-se que a ação pública deve romper com o compromisso histórico de legitimação de desigualdades e incorporar perspectivas preocupadas com a igualdade e a equidade. Um exemplo é o caso das políticas de cuidado infantil, que podem ser orientadas por uma perspectiva de igualdade de gênero e assumir como eixo central a corresponsabilização dos homens e do Estado pelo cuidado, além da proteção e valorização do cuidado majoritariamente realizado pelas mulheres. Isso implica abandonar a ideia de que a responsabilidade pelo cuidado de crianças, pessoas idosas com deficiência é unicamente das famílias e, dentro delas, das mulheres.

A segunda dimensão ajuda a explicar a primeira e confere materialidade ao conceito. Ela aponta que a transversalidade implica a aderência das políticas públicas a uma agenda política organizada por sujeitos historicamente discriminados, beneficiados pela promoção da igualdade em políticas públicas. Um exemplo é o movimento feminista, que tem uma agenda política que abrange reivindicações e demandas, como a ampliação de creches e estruturação destes equipamentos públicos para garantir os direitos não só de quem é cuidado, mas também de quem cuida, de forma interdependente.

A terceira dimensão também confere materialidade à transversalidade e ajuda a ancorar esse processo. Nela,

reconhece-se que a transversalidade precisa desenvolver capacidades institucionais, para que efetivamente se consolide e ocorra. No caso da transversalidade dos direitos humanos, um exemplo é a criação de instituições específicas - como o Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, de planos nacionais e de instâncias e mecanismos de participação social, como conselhos e conferências. Esses últimos, inclusive, podem fortalecer a segunda dimensão. Ou seja, as capacidades institucionais envolvem a constituição de um ecossistema de transversalidade, para garantir que esse processo tenha sustentabilidade.

Para saber mais sobre transversalidade nas políticas públicas:

BANDEIRA, Lourdes M. Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília: Cepal; SPM, jan. 2005.

IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, v. 3, cap. 29, p. 779-795. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol03.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf)

MARCONDES, Mariana M; SANDIM, Tatiana L.; DINIZ, Ana Paula R. Transversalidade e Intersectorialidade: Mapeamento do Debate Conceitual no Cenário Brasileiro. Administração Pública e Gestão Social. Viçosa, v. 10, n. 1, p. 22-33, 2018.

PAPA, Fernanda de C. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2012.

REINACH, Sophia. Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial. Dissertação de mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2013. SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 32, 2006.

## GESTÃO PRÓ-EQUIDADE

Os debates pró-equidade no campo da gestão no Brasil se constituíram influenciados pelas lutas pelos direitos civis nos Estados Unidos, uma vez que a própria constituição das escolas de Administração no país é estabelecida a partir de uma reprodução dos debates que são estabelecidos no país (Alcadipani; Bertero, 2018). Entretanto, é na década de 1990 que as discussões sobre diversidade, igualdade e inclusão, como base para a equidade, se tornam pauta e agenda das práticas de gestão, especialmente a partir de ações desenvolvidas de subsidiárias de empresas públicas e privadas estadunidenses e europeias ocidentais no Brasil (Teixeira et al., 2021).

Desde então, diversos estudos e debates consolidaram a equidade como base para se pensar as dinâmicas das organizações públicas e privadas no país, apesar do pouco engajamento e comprometimento das organizações brasileiras com a discussão, conforme apontam os relatórios do Instituto Ethos (Ethos, 2016).

Mas, o que é equidade? A equidade é brevemente definida como um termo utilizado para designar igualdade de oportunidades (Santos, 2021). Em uma sociedade estruturada em desigualdades, como a brasileira, a equidade possibilita compreender como podemos estabelecer e adequar regras, práticas, legislações e estruturas de forma que as oportunidades sejam iguais e

concretas a todas e todos. É nesse sentido que as práticas de gestão são colocadas como essenciais em todos os espaços, de forma que esse processo seja operacionalizado e efetivado em todas as suas dimensões. Por isso, as ações afirmativas e as ações de inclusão se fazem necessárias para a efetivação da equidade. As ações de inclusão se referem às práticas que garantam acesso a recursos que possibilitem a reconfiguração de elementos que possibilitem o combate às desigualdades que estruturam relações de poder (Teixeira et al., 2021).

É importante destacar que somente o acesso a espaços de trabalho ou de formação educacional, por exemplo, não garantem que as desigualdades sejam efetivamente combatidas. É preciso que o acesso seja articulado de forma constitutiva com práticas de intervenção e reparação nos elementos constituintes das desigualdades. Pensar ações de inclusão, portanto, é pensar em instrumentos que permitam operar nas complexidades estruturais que nos organizam socialmente (Teixeira et al., 2021).

É nesse sentido que as ações afirmativas (consultar verbete sobre esse conceito nesse documento) se tornam importantes para a efetivação da equidade. Se, por um lado, as ações afirmativas possibilitam foco para reparações coletivas históricas, como a distribuição de recursos, por outro, as ações de inclusão podem

resguardar direitos de acesso a esses recursos. Assim, com acesso e distribuição é possível operacionalizar de forma objetiva e material mecanismos que possibilitem igualdade de oportunidades.

Deve-se enfatizar que já existem diversos aparatos legais para a efetivação da equidade, o que a torna constituinte de direitos em nossa sociedade, a exemplo do acesso à educação e à saúde. A dificuldade de sua implementação ocorre, por um lado, pelo seu próprio caráter socio-estrutural e por outro, pela elaboração de políticas que tenham a equidade como sua dimensão substantiva.

Considerando a gestão, no contexto das políticas públicas, como sendo constituída pelos processos pelos quais os(as) agente públicos realizam suas atividades (Frederickson, 1997), o que evidencia seu caráter coletivo. Alguns pensadores da área, como Guerreiro Ramos (1957), destacam a necessidade de esse fazer de forma engajada e com capacidade de intervenção na realidade a partir das singularidades que constituem o contexto local.

Deste modo, a Plataforma INCLUA se constitui como uma das ferramentas para que gestoras incorporem a equidade em suas práticas de gestão de forma que seja possível intervir em suas realidades locais. A gestão pró-equidade, portanto, se caracteriza pelos processos pelos quais nós fazemos a equidade acontecer nas políticas públicas. Ou seja, é uma gestão que busca efetivar igualdade de oportunidades a partir das possibilidades do contexto local, assim como da definição do objeto e dos sujeitos que são foco destas políticas. É por isso que essa forma de gestão considera as interseccionalidades que atravessam objeto e sujeitos sociais, pois as singularidades de experiências de gênero, raça, classe, sexualidade, regionalidades entre outras, sejam o foco de intervenção da política de forma e atuar na matriz de opressão que fixa lugares de vivências no tecido social. Por mais que esses lugares possam ser diversificados em termos de particularidades individuais, em sua dimensão coletiva, que é foco das práticas de gestão, tendem a reproduzir contextos

de desigualdades. Destacamos que essa não é uma gestão essencialista, mas de intervenção das dinâmicas coletivas de constituição que reproduzem opressões nas políticas públicas. Portanto, a equidade deve ser um dos elementos substantivos de constituição de uma gestão pró-equidade.

Para conhecer mais sobre gestão pró-equidade:

ALCADIPANI, R.; BERTERO, C. "Os EUA, a exportação e a expansão do ensino de Management no Brasil nas décadas de 1950 e 1960." Cadernos EBAPE.BR, v. 16, n.1, p. 50-63, 2018.

FREDERICKSON, H. *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

GUERREIRO RAMOS, A. *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: ANDES, 1957.

INSTITUTO ETHOS. Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas. São Paulo: Ethos, 2016. SANTOS, H. "Uma verdadeira frente para a equidade racial." Portal Geledés. Disponível em <https://www.geledes.org.br/uma-verdadeira-frente-por-equidade-racial>. 2021.

TEIXEIRA, J. C.; OLIVEIRA, J.; DINIZ, A.; MAZZINI, M. M. "Inclusão e diversidade na Administração: Manifesta para o futuro-presente." *Revista de Administração de Empresas*, v. 61, n. 3, p. 1-11, 2021.

## BUROCRACIA REPRESENTATIVA

O campo da administração pública, especialmente em um contexto anglo-saxão, tem avançado na reflexão sobre como a existência de uma maior diversidade (gênero, raça, etnia, idade e classe social) nos quadros profissionais do setor público pode contribuir para a formulação e a implementação de políticas públicas inclusivas e democráticas, incorporando os interesses de diferentes grupos sociais presentes na sociedade.

Estudos recentes sobre burocracia representativa (Meier, 2019; Mosher, 1968; Riccucci; Van Ryzin, 2017) têm demonstrado como a representação de gênero e raça pode gerar confiança e legitimidade na ação pública, contribuindo para que cidadãs e cidadãos se sintam motivadas a cooperar e a coproduzir políticas públicas mais justas e inclusivas.

Segundo Mosher (1968), a Teoria da Burocracia Representativa se distingue em dois tipos de representação burocrática, quais sejam: representação burocrática passiva e representação burocrática ativa. A representação passiva diz respeito à origem dos indivíduos que compõem as diferentes burocracias estatais e ao grau que, coletivamente, espelham demograficamente a sociedade. A representação ativa ocorre quando as burocratas traduzem os interesses dos grupos sociais aos quais

pertencem em defesas políticas favoráveis aos interesses desse público que elas representam nas diferentes instâncias estatais.

Do ponto de vista do recorte de gênero, estudos apontam, por exemplo, que a maior presença de mulheres nas forças policiais pode acarretar no aumento de denúncias de violência doméstica sofridas por esse grupo, uma vez que há um maior compartilhamento de valores e experiências entre elas e, conseqüentemente, maior confiança entre a burocrata de linha de frente e a usuária (Meier; Nicholson-Crotty, 2006). Na área educacional, outros estudos já demonstraram que a presença de mulheres professoras nas ciências exatas tiveram impacto positivo no desempenho de alunas em termos de notas nos testes de nivelamento avançado e em exames de faculdades (Keiser et al., 2002).

Já no que se refere ao recorte racial, estudos recentes sugerem que a presença de policiais afro-americanos aumenta a confiança das cidadãs afroamericanas na polícia, resultando em maior legitimidade para que essa organização estatal possa atuar dentro da comunidade e, por sua vez, maior cooperação e cumprimento da lei por parte das cidadãs (Theobald; Haider-Markel 2009). Há uma percepção de que a representação passiva é indicativa de valores e experiências compartilhadas, promovendo efeitos reais de maior confiança na cidadania. No campo educacional, alguns estudos trazem evidências de que em escolas com maior presença de professores negros, alunos negros possuem melhor desempenho escolar, incluindo menor punição por comportamento, melhor desempenho nas disciplinas curriculares e o desenvolvimento de altas habilidades (Grissom; Kern; Rodriguez, 2015).

Ao olharmos para a realidade da administração pública

federal brasileira, por exemplo, observamos que há uma sub-representação de mulheres e negras nos espaços decisórios, especialmente ao analisarmos os cargos e as carreiras com maior poder de decisão e prestígio social (Viana; Tokarski, 2019). Portanto, fortalecer a presença desses grupos nos diversos espaços de poder é parte da construção de um sistema mais justo, inclusivo e democrático.

Dessa forma, uma burocracia cada vez mais representativa pode promover a colaboração com as cidadãs, bem como a coprodução de serviços públicos, que, além de garantir maior legitimidade à ação pública, também pode assegurar que a ação estatal seja mais responsiva e inclusiva, especialmente aos grupos vulneráveis e aos invisibilizados da sociedade.

Para saber mais sobre burocracia representativa:

AGRISSOM, J.; KERN, E.; RODRIGUEZ, L. The 'Representative Bureaucracy' in Education: Educator Workforce Diversity, Policy Outputs, and Outcomes for Disadvantaged Students. *Educational Researcher*, v.44, n.3, p. 185-192, 2015.

KEISER, L.; WILKINS, V.; MEIER, K.; HOLLAND, C. Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy. *American Political Science Review*, v. 96, n. 3, p.553-564, 2002.

MEIER, K.; NICHOLSON-CROTTY, J. Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. *Public Administration Review*, v. 66, n. 6, p. 850-860, 2006.

MEIER, K. Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 2, n. 1, p.39-56, 2019.

MOSHER, F. *Democracy and the public service*. New York: Oxford Univ. Press. 1968.

RICCUCCI, N.; VAN RYZIN, G. Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy. *Public Administration Review*, v. 77, n. 1, p.21-30, 2017.

THEOBALD, N.; HAIDER-MARKEL, D. Race, bureaucracy, and symbolic representation: Interactions between citizens and police. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, p.409-426, 2009.

VIANA, R.; TOKARSKI, C. Burocracia Representativa: uma (re) produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal? *Revista NAU Social*, v. 10, n. 19, p.65-84, 2019.

## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EFÊITOS NÃO-INTENCIONAIS E RISCOS DE EXCLUSÃO E DESATENÇÃO

Entendemos por implementação todo o conjunto de atividades, processos e ações que se desenrolam entre a tomada de decisão sobre a criação ou reforma de uma política pública e a emergência de resultados, com a entrega de bens e serviços à população. Isto é, a implementação compreende desde os esforços de desenho institucional – envolvendo a definição de fluxos, papéis a serem desempenhados por diferentes organizações, definição dos instrumentos de indução do desempenho e controle – até as interações entre as funcionárias do serviço público e o público atendido nos momentos de recepção de demandas, atendimento, processamento e acompanhamento. Nesse sentido, quando falamos em implementação buscamos chamar atenção para as operações e atos ordinários que dão concretude e preenchem o cotidiano das diversas agentes envolvidas na execução de políticas e serviços públicos.

Desde os estudos pioneiros nesse campo, ressalta-se que a relevância de um olhar detido sobre os processos de implementação deriva do fato de que leis e decisões políticas não são simplesmente executadas, tal como concebidas e planejadas, de forma direta, mecânica ou automática (Pressman e Wildavsky, 1973). Muito pelo contrário, processos de implementação introduzem possibilidades de criação e transformação. Pois, tirar leis e decisões do papel e colocá-las em ação requer o envolvimento de uma multiplicidade de agentes (organizacionais e individuais), procedimentos e interações que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados. Portanto, mais do que um agregado de atos administrativos,

técnicos ou operacionais sem relevância, a implementação é entendida como um espaço para atividade política em torno das políticas públicas, uma vez que, fundamentalmente, diz respeito a questões, conflitos e decisões sobre quem recebe o quê e como.

Em função de seu caráter complexo, político e transformador, os processos de implementação não apenas elevam os níveis de incerteza em relação ao atingimento dos objetivos pretendidos, mas, também, podem contribuir para produção de efeitos não pretendidos. Isto é, as dinâmicas de implementação de uma política pública podem produzir efeitos não intencionais sobre outros grupos fora do seu alvo (efeitos colaterais) ou podem também gerar repercussões que incidem sobre o seu público-alvo mas em sentidos contrários aos pretendidos pela intervenção (efeitos perversos) (Vedung, 2013).

Dessa forma, ainda que uma política pública tenha como objetivo formal atender toda a população ou dedicar atenção à inclusão de algum grupo específico, estas intenções podem não apenas serem frustradas na prática, em função de deficiências na condução dos serviços, mas, também, podem provocar danos (não intencionais) materiais e simbólicos a segmentos do público atendido. Em relação aos danos materiais, os processos de implementação podem acabar criando barreiras de acesso e introduzir critérios de seleção ou procedimentos

não formalmente previstos, incidindo negativamente sobre o usufruto de bens e serviços públicos pelos segmentos sociais mais precarizados.

Já quanto aos danos simbólicos, vislumbra-se que as interações com o poder público envolvem a atribuição de status aos demandantes e usuários dos serviços, por meio de categorizações jurídico-administrativas que podem incidir no deslocamento ou na estabilização de situações sociais e identidades públicas. Assim, as diferentes relações que podem ser estabelecidas entre pessoas e instituições públicas prestadoras de serviços informam experiências de subjetivação que podem se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença e valor social e na perpetuação de posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação (DUBOIS, 1999).

A possibilidade desses efeitos não intencionais indica que dificuldades de acesso e reverberações simbólicas negativas podem ser introduzidas por meio de dinâmicas de implementação. Tal como propôs Lipsky (1984), são situações em que ocorre uma “destituição burocrática” (bureaucratic desentitlement), pois o acesso formalmente previsto a bens e serviços públicos é inviabilizado pelos procedimentos administrativos ou pelas condutas cotidianas das agentes envolvidas na execução. Assim, a implementação de políticas públicas passa a ser

enxergada como um locus importante (entre outros) de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades. Pois, em uma sociedade socioeconomicamente muito desigual, dinâmicas de implementação podem levar a déficits de atenção, cobertura e cuidado sobre alguns grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros, contribuindo para a acumulação de desvantagens, em que se somam desigualdades sociais prévias àquelas emergentes no próprio processo de implementação.

Para conhecer mais sobre a discussão das relações entre implementação de políticas públicas e reprodução de desigualdades sociais:

DUBOIS, Vincent. *The bureaucrat and the poor: Encounters in French Welfare Offices*. New York/London: Routledge, 2010.

LIPSKY, Michael. Bureaucratic disempowerment in social welfare programs. *Social Service Review*, v. 58, n.1, p. 3-27, 1984.

PIRES, Roberto. *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: IPEA/CEPAL, 2019.

PEETERS, Rik; MORALES, Fernando. *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*. Cidade do México: CIDE, 2020.

HERD, Pamela; MOYNIHAN, Donald. *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. New York: Russell Sage Foundation, 2019.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. New York: SAGE Publications, 2014.

VEDUNG, E. Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions. In: SVENSSON, L.; BRULIN, G. (Eds.). *Capturing effects of projects and programmes*. Lund, Sweden: Studentlitteratur, 2013.

## INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os serviços públicos e as políticas públicas são desenvolvidos e implementados pelo Estado por meio de diversas ferramentas, mecanismos, incentivos, especificações técnicas e dispositivos. Chamamos esse conjunto de meios e formas utilizadas pelos governos para modificar e afetar a vida das cidadãs, das empresas e das organizações de instrumentos de políticas públicas.

A princípio, esses instrumentos buscariam organizar, normatizar, incentivar ou coibir determinados comportamentos sociais para o alcance das finalidades dos serviços e políticas públicas. Os formatos e finalidades desses instrumentos são inúmeros e variados. Apenas para ficarmos em alguns exemplos, teríamos a) os impostos e taxas como o Imposto de Renda e a Tarifa de Energia Elétrica, b) os auxílios e benefícios como o auxílio emergencial (COVID-19), ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), c) seguros como o seguro rural ou seguro DPVAT, d) registros administrativos como o eSocial ou o Cadastro Único para Programas Sociais, e) estatísticas governamentais como o Censo Demográfico ou a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, f) regulações e legislações como a regulação ambiental ou o Código de Defesa do Consumidor, entre outros.

Vejam que todos esses instrumentos são concebidos, formatados, utilizados e remodelados

em processos contínuos de negociação e enquadramento estabelecidos entre diversas agentes em diferentes contextos. Seja dentro dos gabinetes governamentais, em debate com o Congresso, em interlocução com as universidades ou com a sociedade civil, seja no dia-a-dia das rotinas de operacionalização pelas funcionárias públicas, na interface destas com a cidadã, ou nas atividades de monitoramento e controle dos serviços e políticas por diversos entes, esses instrumentos ganham forma e utilidade, permeados por valores, compreensões da realidade e percepções de mundo das agentes envolvidas e de seus contextos específicos.

Contudo, estes instrumentos não são neutros ou dotados de uma pureza técnica. Ainda que suas criadoras e usuárias assim desejem ou acreditem, temos que reconhecer que, no momento em que começam a ser imaginados, esses instrumentos já passam a incorporar preferências e visões subjetivas daqueles que os concebem e das realidades que reconhecem. Ao ganharem forma e serem utilizados por múltiplas agentes em diferentes contextos, os instrumentos vão sendo envolvidos por novas ondas de influência, em um processo contínuo de estabilizações e transformações de significados, decisões e caminhos. E é importante reconhecer que esse processo de instrumentação da ação pública é fortemente condicionado pelas assimetrias de poder presentes na relação entre a diversidade de agentes nele implicadas.

Portanto, é mais provável que valores, preferências e visões dominantes prevaleçam. Temos que atentar para o fato de que os instrumentos de políticas, por carregarem então essa prevalência, acabam por conduzi-la para dentro da estrutura de funcionamento dos serviços e das políticas, podendo se tornar, assim, um meio de manter essa assimetria e estabilizar valores e visões dominantes. Sustentamos, assim, que para a nossa preocupação de redução das desigualdades sociais por meio da ação pública, os instrumentos devem ser um ponto de atenção especial

### Para reflexão:

- Quem desenhou os instrumentos que você usa no seu trabalho?
- Essas pessoas conheciam a realidade da população negra?
- Houve consulta a movimentos negros ou especialistas em relações raciais?
- Os dados que você usa mostram diferenças por raça/cor?

Se a resposta for 'não' para a maioria dessas perguntas, é provável que seus instrumentos estejam reproduzindo desigualdades raciais sem que você perceba.

Para tentar deixar mais clara a nossa mensagem, levantamos alguns questionamentos, que permeiam a construção e utilização deste Guia INCLUA, e que apoiam as reflexões sobre os possíveis efeitos desse processo de instrumentação da ação pública na geração ou exacerbação das desigualdades sociais. É possível acreditar que os conceitos e métricas utilizados nesses instrumentos para identificar, por exemplo, situações como vulnerabilidade, pobreza, desigualdade de gênero ou desigualdade racial traduzem exatamente o sentido e significado do que é vivenciado pelas cidadãs? Se quem constrói tais significados, em geral, não vivenciou tal condição, ou sequer dialogou ou consultou quem vivencia, que sentidos e caminhos os instrumentos promoveriam? Poderiam ao invés de viabilizar uma melhor compreensão dessas condições para o aprimoramento dos serviços e políticas, agravar tais condições? Como identificar esses riscos e eventuais vieses e como tentar reduzi-los? O que acontece quando esses instrumentos passam a ter um número expressivo de usuárias e se torna um meio permanente de operacionalizar os serviços e políticas? Como promover transformações ou correções desses instrumentos? Essas são algumas questões que permeiam a construção e utilização do Guia INCLUA.

Para conhecer mais sobre a discussão acerca da instrumentação da ação pública:

BACHTOLD, Isabelle. 'Precisamos Encontrá-Lo!' Etnografia Dos Números Do Cadastro Único e Dos Cruzamentos de Base de Dados Do Governo Federal Brasileiro. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2017.

KOGA, Natália, VIANA, Rafael, MARQUES, Ivan. Usos e significados do cadastro único para os programas sociais federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico- político-sociais? Boletim de Análise Político Institucional, n. 24, nov., 2020.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LINDER, Stephen; PETERS, Guy. The Design of Instruments for Public Policy. In: NAGEL, Stuart (Ed.). *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*. Westport, CO: Greenwood Press, p.143-157, 1990

# APÊNDICE C

## NORMATIVOS RELACIONADOS À PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL

### NOTA METODOLÓGICA

Este material reúne e organiza normas relacionadas à Política de Promoção da Igualdade Racial no Brasil. Para facilitar a leitura, as normas foram organizadas em dois blocos complementares:

- Normas estruturantes: definem direitos, princípios e diretrizes gerais da política;
- Normas procedimentais, setoriais e operacionais: indicam como essas diretrizes são implementadas na gestão pública, por meio de programas, comitês, conferências e instrumentos administrativos.

Essa organização tem finalidade didática e não implica hierarquização entre as normas. O objetivo é evidenciar como a política de igualdade racial se constrói a partir da articulação entre o plano legal e o plano da execução.

Para apoiar a leitura, o material utiliza notas analíticas numeradas, que explicam o papel de cada conjunto normativo. Essas notas funcionam como um guia interpretativo e devem ser lidas em conjunto com os quadros.

Além disso, o material adota uma classificação analítica das formas de atuação do Estado no enfrentamento ao racismo. Nesse sentido, as políticas de promoção da igualdade racial podem ocorrer de forma universal ou por meio de ações direcionadas a grupos racialmente discriminados. Entre essas, destacam-se três tipos principais (JACCOUD; BEGHIN, 2002):

- Políticas repressivas: voltadas à responsabilização de práticas

discriminatórias por meio da legislação;

Exemplo: aplicação da Lei nº 7716/1989 (Lei do Racismo/Lei Caó), que tipifica como crime práticas de discriminação racial, tais como impedir ou recusar acesso a estabelecimentos comerciais, emprego ou serviços públicos em razão de raça, cor ou etnia.

- Políticas valorizativas: relacionadas à educação, cultura e produção de reconhecimento aos grupos racialmente discriminados;

Exemplo: obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira nas escolas, prevista na Lei nº 10.639/2003, que busca valorizar a contribuição da população negra e combater estereótipos racistas.

- Ações afirmativas: medidas temporárias e focalizadas para ampliar o acesso a direitos e oportunidades.

Exemplo: reserva de vagas para pessoas negras, como cotas raciais no serviço público e/ou universidades.

Também se considera a dimensão reparatória, especialmente presente em políticas territoriais, culturais e voltadas a povos e comunidades tradicionais.

Essas categorias são utilizadas como ferramenta analítica para compreender o papel das normas, podendo uma mesma norma atuar em mais de uma dimensão.

## NOTAS ANALÍTICAS NUMERADAS – PAPEL DOS BLOCOS NORMATIVOS

### **Nota analítica 1 – Bloco Penal (Quadro 1, itens 2 e 10)**

Corresponde à dimensão repressiva. Trata o racismo como crime e estabelece a responsabilização de práticas discriminatórias, garantindo proteção jurídica e limites legais claros.

### **Nota analítica 2 – Bloco Educacional (Quadro 1: itens 3 e 5 / Quadro 2: itens 6, 15, 16 e 29)**

Relaciona-se à dimensão valorizativa. Atua na formação, na educação e na produção de novos referenciais, contribuindo para o enfrentamento do racismo de forma preventiva.

### **Nota analítica 3 – Bloco Territorial, Quilombola e de Matriz Africana (Quadro 1: itens 4, 6 e 13 / Quadro 2: itens 8, 9, 10, 11, 18, 23 e 27)**

Relaciona-se principalmente à dimensão valorizativa ao reconhecer e valorizar territórios, culturas e modos de vida historicamente invisibilizados. Também incorpora a dimensão reparatória, ao tratar do reconhecimento de direitos territoriais e culturais de grupos afetados pelo racismo. Evidencia que o racismo se expressa na negação de pertencimento, memória e identidade, demandando atuação do Estado.

### **Nota analítica 4 – Bloco de Ações Afirmativas (Quadro 1: itens 8, 9 e 14 / Quadro 2: itens 19 e 32)**

Corresponde à dimensão das ações afirmativas. Reúne medidas temporárias e focalizadas voltadas à redução de desigualdades raciais, com foco na ampliação do acesso a direitos e oportunidades por grupos historicamente

discriminados.

### **Nota analítica 5 – Bloco Administrativo e de Gestão (Quadro 2: itens 1 a 5, 7, 11 a 14, 17, 20 a 22, 28, 30, 31 e 33)**

Dá sustentação à política ao organizar sua execução.

Envolve a criação de órgãos, programas e instrumentos de gestão que viabilizam a implementação das ações.

### **Nota analítica 6 – Bloco Internacional (Quadro 2, itens 24, 25 e 26)**

Refere-se à dimensão normativa internacional. Reúne compromissos assumidos pelo Brasil que orientam a interpretação das normas internas e ampliam a proteção de direitos.

## Quadro 1 – NORMAS ESTRUTURANTES DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (ver Notas Analíticas 1, 2, 3 e 4)

**Este quadro reúne as normas que estruturam a política, definindo direitos, princípios e diretrizes gerais.**

NORMAS ESTRUTURANTES DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL Nº			
Nº	Leis	Descrição	Artigos
1	Constituição Federal de 1988	Estabelece os fundamentos do Estado brasileiro, reconhece o racismo como crime e garante direitos culturais, educacionais, territoriais e de proteção aos povos e comunidades tradicionais.	Art. 5º, XLII; Arts. 210, 215 e 231; ADCT, art. 68
2	Lei nº 7.716/1989 – Lei do Racismo	Define crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.	Arts. 1º a 20
3	Lei nº 10.639/2003 – Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira	Torna obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira no currículo escolar.	Art. 26-A da LDB

4	Decreto nº 4.887/2003 – Terras quilombolas	Regulamenta os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas.	Arts. 1º a 18
5	Lei nº 11.645/2008 – Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena	Amplia a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira, incluindo a história e cultura dos povos indígenas.	Art. 26-A da LDB
6	Decreto nº 6.040/2007 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.	Arts. 1º a 4º
7	Lei nº 12.288/2010 – Estatuto da Igualdade Racial	Estabelece direitos, princípios e diretrizes para a promoção da igualdade racial e o enfrentamento das desigualdades étnico-raciais.	Arts. 1º a 66
8	Lei nº 12.711/2012 – Cotas nas universidades federais	Institui reserva de vagas em instituições federais de ensino para estudantes de escolas públicas, com recorte racial e social.	Arts. 1º a 7º
9	Lei nº 12.990/2014 – Cotas em concursos públicos federais	Institui reserva de vagas para pessoas negras em concursos públicos no âmbito da administração pública federal.	Arts. 1º a 4º

10	Lei nº 14.532/2023 – Injúria racial equiparada ao crime de racismo	Altera a legislação penal para equiparar a injúria racial ao crime de racismo.	Art. 2º
11	Decreto nº 11.786/2023 – Institui o Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ)	Institui diretrizes para a gestão territorial e ambiental em territórios quilombolas, articulando direitos territoriais, ambientais e culturais.	Texto integral
12	Decreto nº 11.956/2024 – Plano Juventude Negra Viva	Institui plano voltado à redução da violência letal e das desigualdades que afetam a juventude negra.	Arts. 1º a 12
13	Decreto nº 12.277/2024 – Programa Rotas Negras	Institui programa de valorização da cultura negra e do afroturismo como estratégia de desenvolvimento e enfrentamento ao racismo.	Texto integral
14	Decreto nº 12.278/2024 – Política Nacional para Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiro e de Matriz Africana	Institui política nacional voltada à proteção de direitos, modos de vida e expressões culturais de povos e comunidades de terreiro.	Texto integral
15	Lei nº 15.142/2025 – Nova Lei de Cotas (revoga a Lei 12.990/2014)	Amplia e reorganiza a política de cotas em concursos públicos federais, incluindo pessoas negras, indígenas e quilombolas.	Arts. 1º a 10 (reserva de 30% de vagas)

## Quadro 2 – NORMAS PROCEDIMENTAIS, SETORIAIS E OPERACIONAIS DA POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL (ver Notas Analíticas 5 e 6)

**Este quadro reúne normas que orientam a execução, a gestão e os procedimentos da política pública.**

<b>NORMAS PROCEDIMENTAIS, SETORIAIS E OPERACIONAIS DA POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL</b>			
<b>Nº</b>	<b>Leis</b>	<b>Descrição</b>	<b>Artigos</b>
1	Lei nº 5.371/1967 – Cria a FUNAI	Cria órgão responsável pela política indigenista do Estado brasileiro.	Texto integral
2	Lei nº 6.001/1973 – Estatuto do Índio (indígena)	Dispõe sobre a situação jurídica dos povos indígenas no Brasil.	Texto integral
3	Lei nº 7.668/1988 – Cria a Fundação Cultural Palmares	Cria instituição voltada à promoção e preservação da cultura afro-brasileira.	Arts. 1º a 4º

4	Lei nº 10.678/2003 – Cria a SEPPIR	Institui órgão federal responsável pela política de promoção da igualdade racial.	Arts. 1º a 3º
5	Decreto nº 4.886/2003 – Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)	Institui diretrizes gerais da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.	Arts. 1º a 6º
6	Resolução CNE/CP nº 01/2004 – Diretrizes Curriculares para Educação das Relações Étnico-Raciais	Estabelece diretrizes curriculares para a educação das relações étnico-raciais.	Texto integral
7	Portaria nº 70/2004 (MS) – Saúde Indígena	Institui diretrizes para a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.	Texto integral
8	Decreto nº 6.261/2007 – Agenda Social Quilombola	Institui ações intersetoriais voltadas à melhoria das condições de vida das comunidades quilombolas.	Arts. 1º a 5º
9	Portaria nº 98/2007 (FCP) – Cadastro Geral Quilombola	Institui o Cadastro Geral de Comunidades Quilombolas.	Texto integral

10	Instrução Normativa nº 56/2009 (INCRA) – Regularização fundiária quilombola	Regulamenta procedimentos administrativos para regularização fundiária quilombola.	Texto integral
11	Lei nº 12.188/2010 – PNATER / PRONATER	Institui política e programa de assistência técnica e extensão rural, com impacto em comunidades tradicionais.	Texto integral
12	Lei nº 12.212/2010 – Tarifa Social de Energia Elétrica	Garante desconto na tarifa de energia elétrica para famílias de baixa renda.	Texto integral
13	Lei nº 12.289/2010 – Cria a UNILAB	Institui universidade com foco na integração com países africanos de língua portuguesa.	Texto integral
14	Lei nº 12.519/2011 – Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra	Institui data comemorativa nacional dedicada à luta da população negra.	Art. 1º
15	Resolução CNE/CEB nº 05/2012 – Educação Escolar Indígena	Define diretrizes para a Educação Escolar Indígena.	Texto integral

16	Resolução CNE/CEB nº 08/2012 – Educação Escolar Quilombola	Define diretrizes para a Educação Escolar Quilombola.	Texto integral
17	Lei nº 13.043/2014 – Art. 82 (dispositivo tributário relacionado a territórios)	Dispõe sobre aspectos administrativos relacionados a políticas públicas setoriais.	Art. 82
18	Portaria nº 397/2014 – Mesa Nacional de Regularização Fundiária Quilombola	Institui mesa nacional para tratar da regularização fundiária quilombola.	Texto integral
19	Portaria Normativa nº 04/2018 – Heteroidentificação	Regulamenta procedimentos de heteroidentificação em políticas de ações afirmativas.	Texto integral
20	Portaria nº 523/2018 – DAP / PRONAF	Regulamenta a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).	Texto integral
21	Portaria nº 375/2018 (IPHAN) – Patrimônio Cultural Material	Estabelece diretrizes para a política de patrimônio cultural material.	Texto integral

22	Resolução nº 03/2019 (CNDH) – GT Mineração e Direitos Humanos	Institui grupo de trabalho sobre mineração, meio ambiente e direitos humanos.	Texto integral
23	Portaria Conjunta nº 876/2019 (INCRA/FCP) – Licenciamento Quilombola	Regulamenta procedimentos de licenciamento ambiental em territórios quilombolas.	Texto integral
24	Decreto nº 10.088/2019 – Promulga convenções da OIT	Promulga convenções internacionais da OIT ratificadas pelo Brasil.	Texto integral
25	Convenção nº 169 da OIT (1989)	Garante direitos de povos indígenas e tribais, incluindo consulta prévia.	Texto integral
26	Convenção Interamericana contra o Racismo (2020)	Estabelece compromissos internacionais de combate ao racismo e à discriminação racial.	Texto integral
27	Portaria nº 1.223/2020 – Equipe Nacional de Licenciamento Quilombola	Institui equipe nacional para tratar do licenciamento ambiental quilombola.	Texto integral

28	Decreto nº 12.192/2024 – Convoca a V CONAPIR	Convoca a V Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR).	Texto integral
29	Portaria MEC nº 470/2024 – Política Nacional de Equidade e Educação das Relações Étnico-Raciais (PNEERQ)	Institui a Política Nacional de Equidade e Educação das Relações Étnico-Raciais.	Texto integral
30	Portaria GM/MS nº 5.801/2024 – Programa de Ações Afirmativas no Ministério da Saúde	Institui programa de ações afirmativas no âmbito do Ministério da Saúde.	Texto integral
31	Decreto nº 12.514/2025 – Programa Mais Igualdade	Institui programa federal de fortalecimento da política de igualdade racial e do SINAPIR.	Texto integral
32	Decreto nº 12.536/2025 – Regulamenta a Lei nº 15.142/2025	Regulamenta a Lei nº 15.142/2025, detalhando a aplicação das cotas em concursos federais.	Arts. 1º a 5º
33	Portaria Interministerial MIR/MTUR/MDIC/MTE/MINC nº 5/2025 – Comitê Gestor do Programa Rotas Negras	Institui comitê gestor do Programa Rotas Negras.	Texto integral

Fonte:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Conexão INCLUA – Igualdade Racial: compilação de leis, decretos, diretrizes, estatutos e convenções. Brasília: IPEA, 2023.

JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2002.

Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/81a26798-09ec-4938-8cee-c9c57cd0af3d>