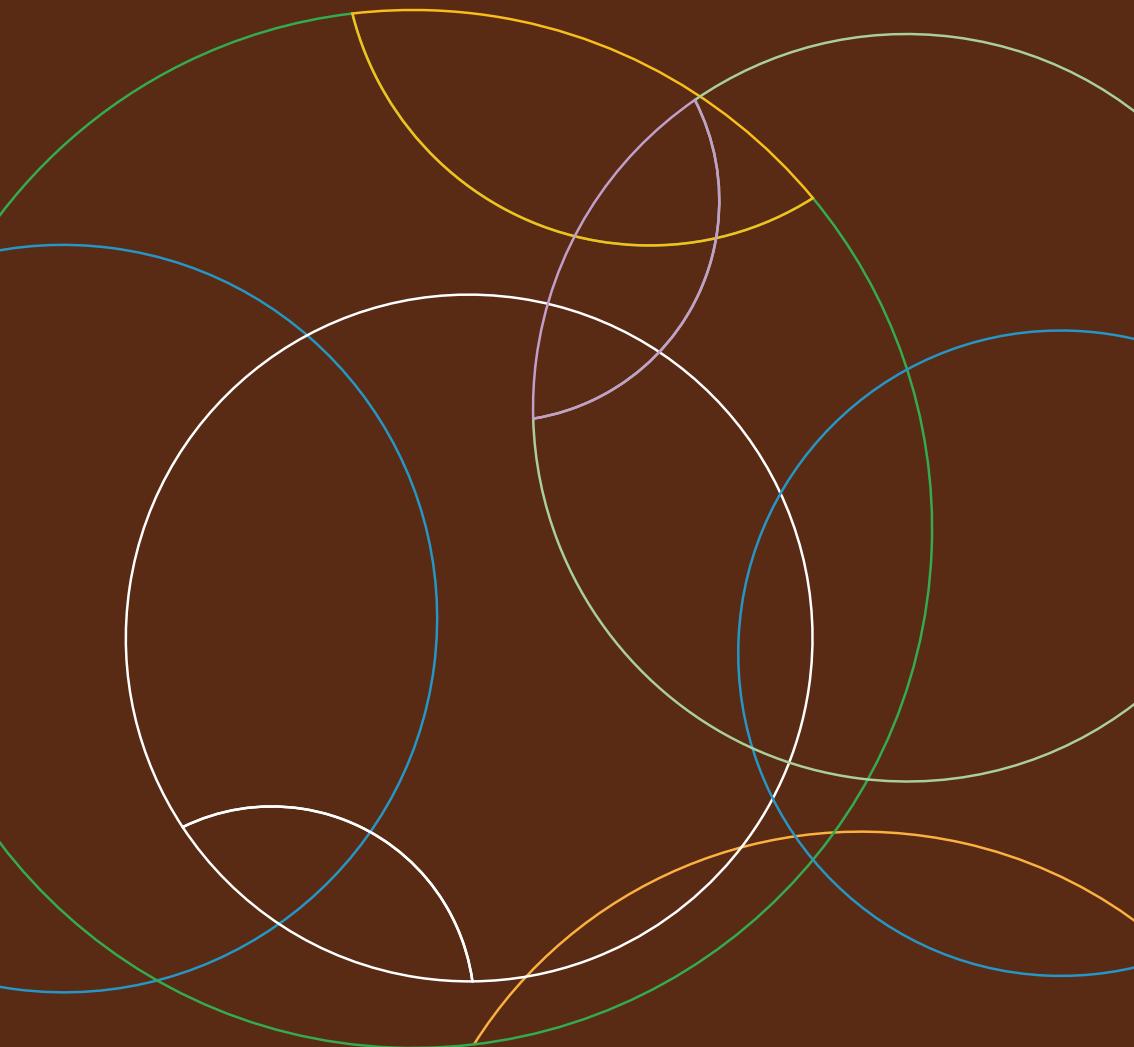


# Transversalidade Racial nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento

GUIA PRÁTICO PARA GESTORAS E GESTORES PÚBLICOS





# Transversalidade Racial nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento

GUIA PRÁTICO PARA GESTORAS E GESTORES PÚBLICOS



## Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO\*

<b>Presidente da República</b> Luiz Inácio Lula da Silva	<b>Subsecretário de Gestão Orçamentária</b> Gláucio Rafael da Rocha Charão
<b>Ministra do Planejamento e Orçamento</b> Simone Nassar Tebet	<b>Subsecretário de Assuntos Fiscais</b> Fábio Pífano Pontes
<b>Secretário-Executivo</b> Gustavo José de Guimarães e Souza	<b>Subsecretária de Temas Transversais</b> Elaine de Melo Xavier
<b>Secretário-Executivo Adjunto</b> Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira	<b>Subsecretário de Tecnologia e Desenvolvimento Institucional</b> Felipe Cesar Araújo da Silva
<b>Secretaria Nacional de Planejamento</b> Virginia de Ângelis Oliveira de Paula	* Estrutura vigente em 02 de junho de 2025
<b>Secretaria Adjunta de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento</b> Viviane Vecchi Mendes Muller	<b>Subsecretária de Temas Transversais</b> Elaine de Melo Xavier
<b>Secretário Adjunto de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos</b> Wesley Matheus de Oliveira	<b>Coordenadora-Geral de Avaliação e Temas Transversais</b> Samantha Lemos Turte-Cavadinha
<b>Secretário de Articulação Institucional</b> João Victor Villaverde de Almeida	<b>Coordenadora de Estudos e Acompanhamento de Temas Transversais</b> Clarice Fernandes Marinho
<b>Secretário de Orçamento Federal</b> Clayton Luiz Montes	<b>Coordenador de Avaliação e Acompanhamento Orçamentário</b> Marcelo Augusto Prudente Lima
<b>Diretor de Programa</b> Victor Reis de Abreu Cavalcanti	<b>Equipe Técnica</b> Elisa Akemi Nagatani Eduardo Gomor dos Santos
<b>Subsecretário de Programas de Infraestrutura</b> Zarak de Oliveira Ferreira	<b>Banco Interamericano de Desenvolvimento</b>
<b>Subsecretária de Programas Sociais</b> Augusta Aiko Umeda Kuhn	<b>Presidente do BID</b> Ilan Goldfajn
<b>Subsecretária de Programas das Áreas Econômicas e Especiais</b> Michelle Feversani Prolo	<b>Representante no Brasil</b> Annette Bettina Kilmer
<b>Subsecretária de Pessoal e Sentenças</b> Mychelle Celeste Rabelo de Sá	<b>Diretor Executivo</b> Paulo Guilherme Farah Correa

**Projeto Seminários e Guias sobre  
Transversalidade nas Políticas Públicas,  
no Plano e no Orçamento**

**Coordenação do projeto**

André Martínez Fritscher (BID)

Elaine de Melo Xavier (MPO)

Monise Estorani de Faria (BID)

Pedro de Lima Marin (Fundação Tide Setubal)

Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula (MPO)

**Apoio**

Samantha Lemos Turte-Cavadinha (MPO)

Clarice Fernandes Marinho (MPO)

Elisa Akemi Nagatani (MPO)

Eduardo Gomor dos Santos (MPO)

**Transversalidade Racial nas Políticas  
Públicas, no Plano e no Orçamento - Guia  
prático para gestoras e gestores públicos**

**Autor**

Cristiano dos Santos Rodrigues

**Revisão técnica**

Ana Carolina Querino, Ana Cláudia J. Pereira,  
Clarice Fernandes Marinho, Danielle Cavagnole  
Mota, Danyel Iório, Eduardo Gomor dos Santos,  
Elaine de Melo Xavier, Larissa Cervi, Marcelo  
Augusto Prudente Lima, Pedro de Lima Marin,  
Raianne Xavier de Alcântara Horovits, Samantha  
Lemos Turte-Cavadinha e Virgínia de Ângelis  
Oliveira de Paula.

**Secretaria Executiva - MPO**

**Projeto Gráfico**

Viviane Barros e Ivan Sasha

**Estagiários de Design**

Micer Santos e Douglas Saymon

**Diagramação**

Estúdio Nono

**Revisão de texto**

Paulo Kaiser

Assessoria de Comunicação Social

Marcílio Souza e Natalia Almeida

**Informações**

<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/agendas-transversais-e-multissetoriais>  
e-mail: setra.sof@planejamento.gov.br

Última alteração: 02 de junho de 2025.

É permitida a reprodução, total ou parcial,  
desde que citada a fonte.

**Ministério do Planejamento e Orçamento**  
[gov.br/planejamento](http://gov.br/planejamento)

**Siga nossas redes sociais**

@ @MinPlanejamento

@ @planejamentoeorcamento

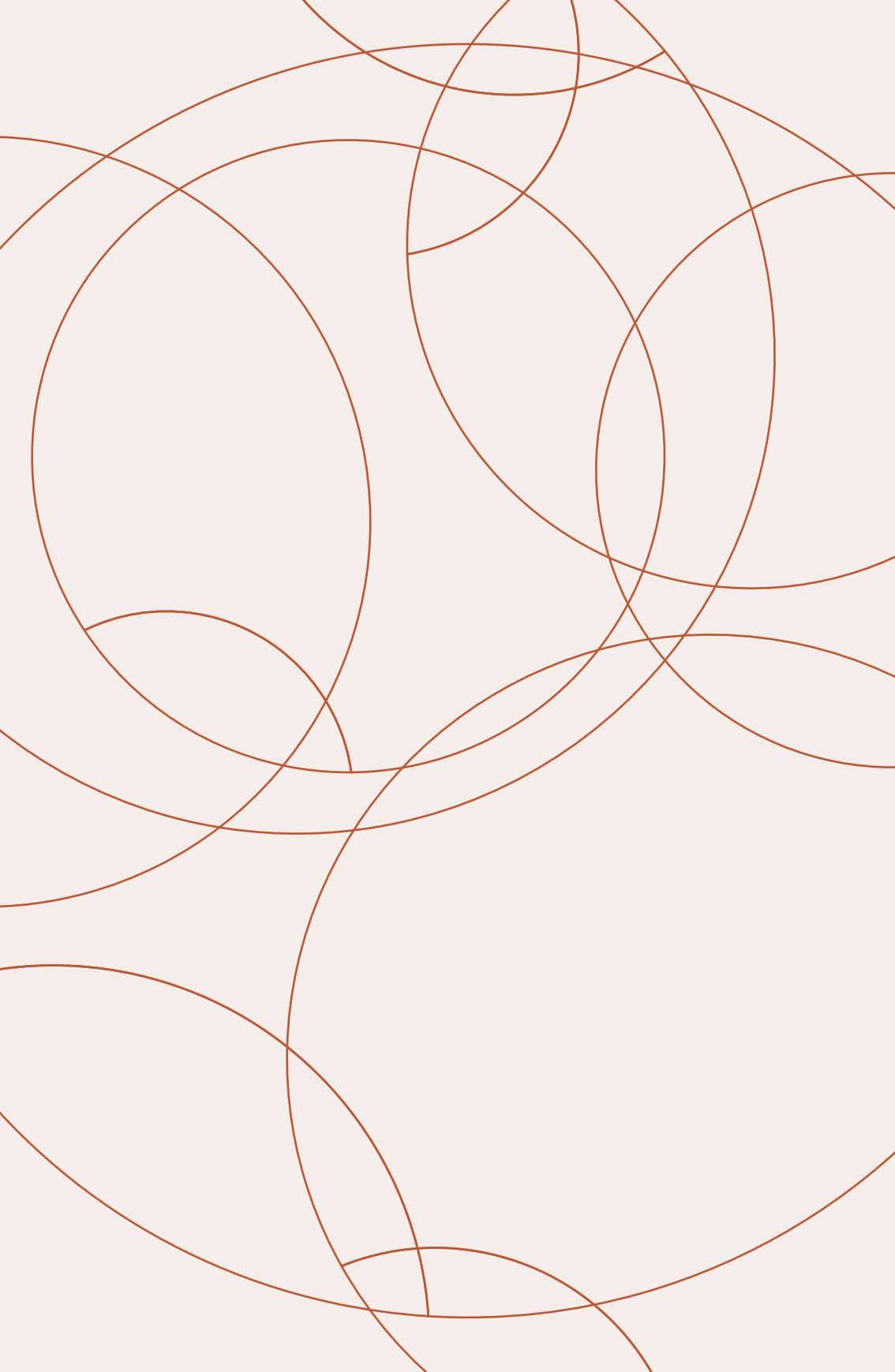
**Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.**

Transversalidade racial nas políticas públicas, no plano e no orçamento: guia prático para gestoras e gestores públicos / Ministério do Planejamento e Orçamento. – Brasília: Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2025.  
70 p. : il.

Com a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e  
da Fundação Tide Setubal.

1. Orçamento público sensível à raça. 2. PPA (Plano Plurianual). 3. Transversalidade racial. 4. Políticas públicas. 5. Igualdade de oportunidade. II. Banco Interamericano de Desenvolvimento. III. Fundação Tide Setubal.

CDU 336.14:342.724



## SUMÁRIO

P. 09 Apresentação

---

P. 12

**1. Transversalidade da perspectiva racial em políticas públicas:  
blocos conceituais**

---

P. 13 O que é raça? O que é racismo?

---

P. 17 E a interseccionalidade?

---

P. 18 Por que falar de transversalidade da perspectiva racial em políticas públicas?

---

P. 19 O que é a transversalidade da perspectiva racial nas políticas públicas?

---

P. 22 Como incorporar a transversalidade da perspectiva racial nas políticas públicas?

---

P. 29 Como a transversalidade da perspectiva racial tem sido  
desenvolvida nas políticas públicas no Brasil?

---

P. 33

**2. Transversalidade da perspectiva racial no PPA e nos orçamentos**

---

P. 34 Como expressar a transversalidade da perspectiva  
racial no Plano e no Orçamento?

---

P. 37 Transversalidade da perspectiva racial no PPA 2024-2027

---

P. 45 Transversalidade da perspectiva racial no Orçamento Anual de 2024

---

P. 50

**3. Dimensões estratégicas, ferramentas e boas práticas  
para avançar na transversalidade da perspectiva racial nas  
políticas públicas, no planejamento e no orçamento**

---

P. 52 **Dimensão estratégica 1** – Reconhecer e corrigir vieses históricos na  
formulação das políticas públicas

---

P. 56 **Dimensão estratégica 2** – Ampliar a voz de grupos interseccionais não  
dominantes em todas as etapas do ciclo de políticas públicas

---

P. 59 **Dimensão estratégica 3** – Alterar o status quo para garantir maior  
equidade em políticas existentes

---

P. 62 **Dimensão estratégica 4** – Ampliar capacidades institucionais  
para a transversalidade da perspectiva racial

---

P. 65 **Notas**

---



## APRESENTAÇÃO

O guia *Transversalidade Racial nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento* pretende contribuir para a gestão pública brasileira, principalmente no nível federal, ao subsidiar a prática da transversalidade na perspectiva racial nas políticas públicas, no Plano Plurianual (PPA) e nos Orçamentos Anuais, sistematizando conceitos, boas práticas e recomendações.

Esta publicação faz parte do projeto Seminários e Guias sobre Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento, uma iniciativa do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a coordenação da Fundação Tide Setubal e a participação da ONU Mulheres.

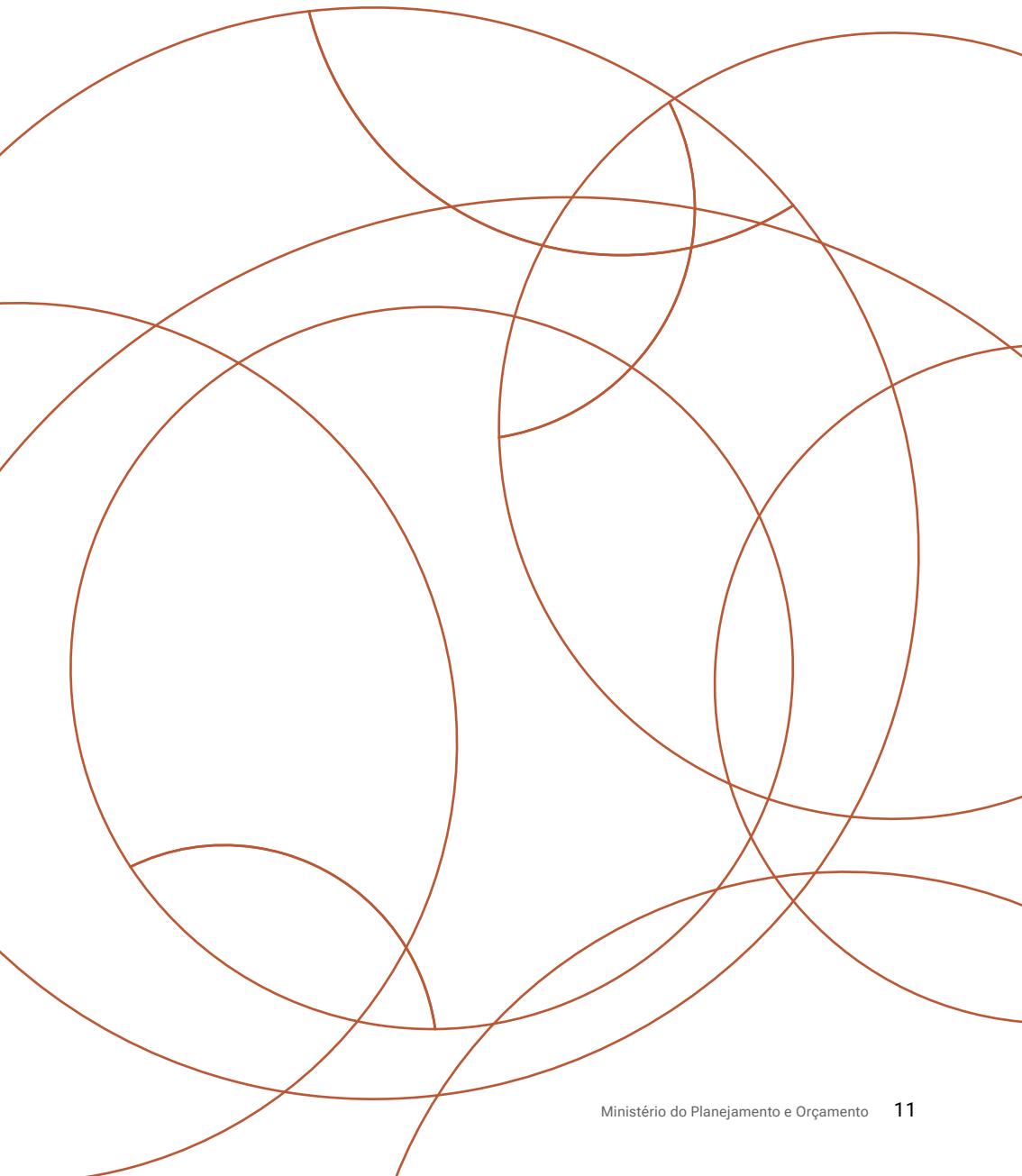
O projeto inclui a elaboração de seis guias sobre a transversalidade. A primeira publicação (*Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento*) introduz a questão, abrangendo o alinhamento de conhecimentos sobre o tema. Os outros guias aprofundam as cinco Agendas Transversais estabelecidas pelo PPA 2024-2027, que constam nos Orçamentos da União a partir de 2024: Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas, Crianças e Adolescentes e Meio Ambiente.

As seis publicações se propõem a orientar gestoras e gestores públicos da esfera federal que atuam tanto em órgãos setoriais de planejamento e orçamento quanto nos órgãos finalísticos dos ministérios, especialmente as Assessorias de Participação Social e Diversidade. Mas seu conteúdo também é útil para gestoras e gestores estaduais, distritais e municipais, sociedade civil organizada e empresas que atuam em parceria com o setor público. Enfim, os guias apresentam uma contribuição importante para as pessoas envolvidas com os públicos e temas das cinco Agendas Transversais.

Aqui o foco é a Agenda Transversal de Igualdade Racial, um tema trabalhado com base no Seminário Transversalidades, Políticas Públicas e Instrumentos Orçamentários Federais e no Seminário Transversalidade da Perspectiva Racial – Agenda Igualdade Racial, realizados, respectivamente, em 5 de dezembro de 2023 e 23 de julho de 2024, ambos em Brasília (DF).

Esta publicação está organizada em três seções. Na primeira, as noções básicas que ancoram o guia são apresentadas: raça, racismo, interseccionalidade e transversalidade da perspectiva racial e incorporação da transversalidade com base nessa perspectiva nas políticas públicas. A segunda aborda a aplicação desses conceitos no PPA e nos Orçamentos, enquanto a terceira seção apresenta ferramentas e boas práticas para efetivar a transversalidade da perspectiva da igualdade racial em políticas, planos e orçamentos.

Boa leitura!



# 1

---

Transversalidade da  
perspectiva racial em  
Políticas Públicas:  
blocos conceituais

## O que é raça? O que é racismo?

Raça é uma construção social utilizada para definir grupos de pessoas por suas características fenotípicas, como cor da pele, textura do cabelo, formato do nariz e dos lábios etc. Assim, a raça não é uma categoria estática e unidimensional, mas relacional, polissêmica, contextual e contingente.



### RELACIONAL

Determinado indivíduo é racializado por outro e/ou em relação a outro que se considera diferente e, em geral, hierarquicamente superior em termos de humanidade.

### POLISSÊMICA

Pode ter múltiplos significados.

### CONTEXTUAL

Determinado termo remetendo à raça ou à cor da pele pode, em dada situação, ser usado para descrever, provocar, insultar ou elogiar.

### CONTINGENCIAL

Varia de acordo com circunstâncias políticas e geográficas. Em diferentes regiões de um mesmo país, um indivíduo pode ser classificado racialmente de maneiras distintas.

Aqui se faz também uma diferenciação entre raça (ligada mais às características fenotípicas) e etnia (relativa à identificação de um grupo a partir de traços socioculturais comuns ou história compartilhada).

O racismo, por sua vez, é o postulado sobre a existência de diferenças hierárquicas entre grupos humanos racializados, afirmindo que uns são melhores que outros. Ele pode ser compreendido de três maneiras<sup>1</sup>:

**1.** Como uma ideologia, isto é, um conjunto de ideias que atribuem uma inferioridade natural a determinados grupos com origens ou características específicas;

---

**2.** Como práticas e atitudes racistas e/ou discriminatórias; e

---

**3.** Como um sistema, reproduzido nas instituições e estruturas das sociedades multirraciais contemporâneas. Para os defensores dessa abordagem, ainda que práticas e ideologias sejam dimensões importantes de análise do fenômeno, é fundamental investigar as estruturas racistas que são a base das instituições e estruturas sociais.

---

## **PRECONCEITO, ESTEREÓTIPO E DISCRIMINAÇÃO**

- O racismo se manifesta nas relações sociais de diversas maneiras.
- O preconceito pode ser entendido como uma indisposição, um julgamento prévio negativo que se faz por meio da estigmatização de pessoas.
- Os estereótipos são atributos dirigidos a pessoas e grupos, formando um julgamento a priori, um carimbo. Uma vez “carimbados”, os membros de determinado grupo são definidos como possuidores desse ou daquele atributo e deixam de ser avaliados por suas peculiaridades e qualidades particulares, sendo julgados pelo carimbo<sup>2</sup>.
- Discriminação é a conduta (ação ou omissão) que viola direitos das pessoas com base em critérios injustificados e injustos, tais como raça, etnicidade, gênero, idade, orientação sexual, religião e outros.
- A Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>3</sup> define a “discriminação racial” como qualquer distinção, exclusão e preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem que limite ou anule direitos humanos em igualdade de condições.
- A discriminação pode ser direta, quando há a clara intenção de restringir, limitar ou excluir direitos de indivíduos ou de grupos, ou indireta, quando não há a intencionalidade explícita de discriminar as pessoas, mas que, ainda assim, gera resultados deletérios para os indivíduos e grupos discriminados.
- Vale esclarecer que medidas especiais destinadas a promover a igualdade de certos grupos raciais e étnicos que necessitam de proteção, desde que não perpetuem a segregação e cessem após atingir seus objetivos, não são consideradas discriminação.

Raça e racismo, portanto, são importantes categorias de análise da realidade social brasileira, as quais permitem aperfeiçoar a compreensão dos problemas de políticas públicas.

O infográfico mostra como as desigualdades raciais são complexas, multidimensionais e multicausais<sup>4</sup>.

## Desigualdades entre negros e brancos

### 2020

- A taxa de homicídios entre as pessoas pretas foi de 21,9 mortes por 100 mil habitantes; entre as pessoas pardas, foi de 34,1 mortes por 100 mil habitantes; e entre as pessoas brancas, foi de 11,5 mortes por 100 mil habitantes.
- Pessoas pretas eram 8,8% da população, 2% dos prefeitos e 6,2% dos vereadores. Já as pessoas pardas eram 47,5% da população, mas apenas 30% dos prefeitos e 38,5% dos vereadores. Embora representassem menos da metade (42,8%) da população, os brancos eram a maioria em ambos os cargos eletivos: 67,1% dos prefeitos e 53,6% dos vereadores.

### 2021

- 34,5% dos pretos e 38,5% dos pardos brasileiros viviam em condição de pobreza, considerando-se a linha monetária proposta pelo Banco Mundial. A proporção de pessoas brancas pobres no país era de 18,6%, praticamente a metade da proporção de não-brancos.
- A taxa de informalidade da população ocupada entre os pretos era de 43,4%, entre os pardos, 47,0%, e entre os brancos, 32,7%.
- Embora mais da metade (53,8%) dos trabalhadores do país fossem pretos ou pardos, esses grupos, somados, ocupavam apenas 29,5% dos cargos gerenciais, enquanto os brancos ocupavam 69% deles.
- O rendimento médio dos trabalhadores brancos (R\$ 3.099) superava muito o de pretos (R\$ 1.764) e pardos (R\$ 1.814).

### 2023

- 82,7% das pessoas mortas pela polícia eram negras<sup>5</sup>.

É importante ressaltar que, embora a população negra seja a mais afetada pelo racismo no Brasil, outros grupos sociais minorizados também sofrem seus efeitos. A Agenda Transversal Igualdade Racial abrange os grupos sociais atendidos pelo Ministério da Igualdade Racial. A saber: população negra, quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e ciganos.

## E a interseccionalidade?

O conceito de interseccionalidade, formulado e popularizado por feministas negras, especialmente a partir do trabalho seminal de Kimberlé Crenshaw, ao analisar práticas discriminatórias contra mulheres negras no mercado de trabalho, é essencial para capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos de subordinação e opressão (raça, etnicidade, classe social, gênero, orientação sexual e geração, entre outras) e mostrar que eles não operam independentemente uns dos outros, mas estão inter-relacionados.

Segundo Crenshaw (1995)<sup>6</sup>, há dois tipos de interseccionalidade: a estrutural e a política. A interseccionalidade estrutural examina o impacto direto da desigualdade e suas interações com os indivíduos na sociedade, enquanto a interseccionalidade política se concentra no impacto que as desigualdades têm nas estratégias políticas e enfatiza o fato de que as mulheres integrantes de minorias racializadas precisam dividir suas energias políticas entre dois grupos, que às vezes se opõem: nos movimentos negros, muitas vezes a perspectiva de gênero não é tratada, e nos movimentos feministas, muitas vezes a perspectiva racial é desconsiderada.

Nesse sentido, a formulação e implementação de políticas públicas que impactam, por exemplo, a vida de mulheres, pessoas negras, LGBTQIA+, de diferentes classes sociais, regiões e grupos etários deve se valer de uma análise interseccional para atender com maior especificidade às distintas realidades vividas.

A interseccionalidade como uma ferramenta de análise política é a base teórica que servirá de guia no próximo capítulo, para avançar na reflexão sobre a transversalidade racial nas políticas públicas, no planejamento público e no orçamento.

## **Por que falar de transversalidade da perspectiva racial em políticas públicas?**

Desde a década 1970, os movimentos sociais negros e de mulheres negras do país defendem que, sendo as desigualdades raciais complexas, multidimensionais e multicausais, elas devem ser enfrentadas pelo conjunto do Estado, e de forma transversal. Foi a partir dos eventos preparatórios para a 3<sup>a</sup> Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, que propostas práticas para a implementação da transversalidade da perspectiva racial começaram a ser desenhadas.

A Declaração e o Plano de Ação de Durban<sup>7</sup> instam os países a facilitar a participação de pessoas de descendência africana em todos os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais da sociedade; a reforçar medidas e políticas públicas em favor das mulheres e jovens de origem africana; e a adotar políticas públicas e programas em favor de meninas e mulheres indígenas, e em concerto com elas, visando promover seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Além da Declaração e do Plano de Ação de Durban, o Projeto de Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras<sup>8</sup>, desenvolvido pela Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), em 2001, é outro instrumento que balizou iniciativas de transversalização da perspectiva racial nas políticas públicas em áreas consideradas chave pelas ativistas do movimento negro e do movimento de mulheres negras, como saúde, educação e trabalho.

## O que é a transversalidade da perspectiva racial nas políticas públicas?

A transversalidade da perspectiva racial nas políticas públicas pode ser compreendida em dois sentidos: um conceitual e outro estratégico.

Como conceito, a transversalidade é uma maneira de incorporar a perspectiva de grupos racializados que foram discriminados pelo sistema do racismo no conjunto das ações governamentais<sup>9</sup>.

Como estratégia, é uma abordagem de via dupla. Por um lado, propõe o desenho de políticas públicas específicas para atacar os problemas enfrentados pela população negra, quilombola, por comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos, com o objetivo de assegurar os direitos desses grupos e promover a igualdade racial, no que será chamado de “abordagem direcionada”. Por outro, defende a incorporação da perspectiva racial nas políticas públicas universais, a fim de que a população negra, quilombola, de comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos tenham suas necessidades específicas consideradas, no que será denominado “abordagem integrada”.

A transversalidade da perspectiva racial implica, portanto, uma racionalidade política, visto que tem a intenção de incorporar às políticas públicas as reivindicações dos movimentos sociais negros e de mulheres negras, e em uma racionalidade técnica, voltada para a gestão das políticas públicas. Ou seja, para que a transversalidade surta efeito, o desenvolvimento de capacidades institucionais, mecanismos e ferramentas de gestão, como organismos de políticas da igualdade racial, planos e comitês de articulação multissetorial, é decisivo.

É necessário ainda que essas capacidades institucionais envolvam a colaboração federativa e que, por meio de iniciativas, como conselhos de políticas públicas, conferências, observatórios e consultas públicas, entre outros, garantam a participação e o controle social

dos movimentos sociais negros e do feminismo negro. É por meio da articulação do conjunto de instâncias e mecanismos estruturantes dessas condições institucionais que o ecossistema para a transversalidade da perspectiva racial é criado nas administrações públicas, em níveis federal, estadual, distrital e municipal.

A figura sintetiza essa reflexão:



Desse modo, a abordagem de via dupla para a transversalidade da perspectiva racial nas políticas públicas requer que os seguintes passos metodológicos sejam observados:

## ABORDAGEM

### DIRECIONADA

#### políticas focalizadas

- Delimitação do problema relacionado à população negra, quilombola, de comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos que o Estado pretende enfrentar.
- Identificação dos órgãos públicos envolvidos e do principal órgão público responsável pelo enfrentamento do problema.
- Definição das ações a serem tomadas por cada um dos órgãos públicos – definição das políticas públicas.
- Construção de marcos normativos para efetivar os direitos da população negra, quilombola, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos, incluindo mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas.
- Tradução dessas ações em programas e ações orçamentárias no Plano Plurianual (PPA) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).
- Desenvolvimento de metodologia de marcação gerencial dos atributos do PPA e do Orçamento Anual, explicitando as metas, os indicadores e as formas de financiamento das políticas, a fim de subsidiar os processos de monitoramento, avaliação e revisão das políticas públicas.
- Desenvolvimento de coordenação intersetorial e descentralizada na implementação das políticas públicas setoriais/universais reorientadas.

### INTEGRADA

#### políticas setoriais/universais<sup>10</sup>

- Reconhecimento da igualdade racial como um dos objetivos a serem alcançados pela política setorial/universal e análise do problema da política pública setorial/universal a partir da perspectiva da população negra, quilombola, de comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos (reorientação das políticas).
- Construção de marcos normativos para efetivar os direitos de pessoas negras, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos, incluindo mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas setoriais/universais reorientadas.
- Produção de dados e indicadores para as políticas públicas setoriais/universais desagregados por cor/raça<sup>11</sup>.
- Tradução das políticas públicas setoriais/universais reorientadas em programas e ações orçamentárias no PPA e nas LOAs.
- Desenvolvimento de metodologia de marcação gerencial dos atributos do PPA e do Orçamento, explicitando as metas, os indicadores e as formas de financiamento das políticas públicas setoriais/universais reorientadas, a fim de subsidiar os processos de monitoramento, avaliação e revisão.
- Desenvolvimento de coordenação intersetorial e descentralizada na implementação das políticas públicas setoriais/universais reorientadas.

## Como incorporar a transversalidade da perspectiva racial nas políticas públicas?

Há diferentes formas de incorporar a perspectiva de raça ao desenho e à implementação das políticas públicas. Nesta seção serão apresentados três casos para ilustrar a abordagem de via dupla da transversalidade da perspectiva racial. O primeiro e o segundo descrevem a abordagem direcionada: as políticas de ação afirmativa para acesso às instituições públicas de ensino e o Programa Brasil Quilombola (PBQ). O terceiro caso ilustra a abordagem integrada, na qual a perspectiva racial é incorporada a uma política universal: o Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).



### POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA ACESSO ÀS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E DE ENSINO TÉCNICO DE NÍVEL MÉDIO

As políticas de ação afirmativa para acesso ao ensino superior público no Brasil são o exemplo mais bem-sucedido de abordagem direcionada para a população negra no país nas últimas duas décadas. O debate sobre a adoção de políticas de ação afirmativa no Brasil teve início nos anos 1990, a partir da reivindicação dos movimentos negros, mas foi durante os eventos preparatórios para a Conferência de Durban que o tema ganhou centralidade nacional.

O Estado do Rio de Janeiro foi pioneiro na adoção de políticas de ação afirmativa na educação ao aprovar a Lei nº 3.708/2001<sup>12</sup>, destinando 40% de vagas para candidatos autodeclarados pretos e pardos, uma política que seria aprimorada posteriormente, incluindo também a população quilombola, pessoas com deficiência e outros públicos<sup>13</sup>. Um ano antes, a Lei nº 3.524/2000<sup>14</sup> já havia alterado os critérios para o acesso às suas universidades estaduais, reservando 50% das vagas para estudantes egressos de escolas públicas, que eram, em sua maioria, negros.

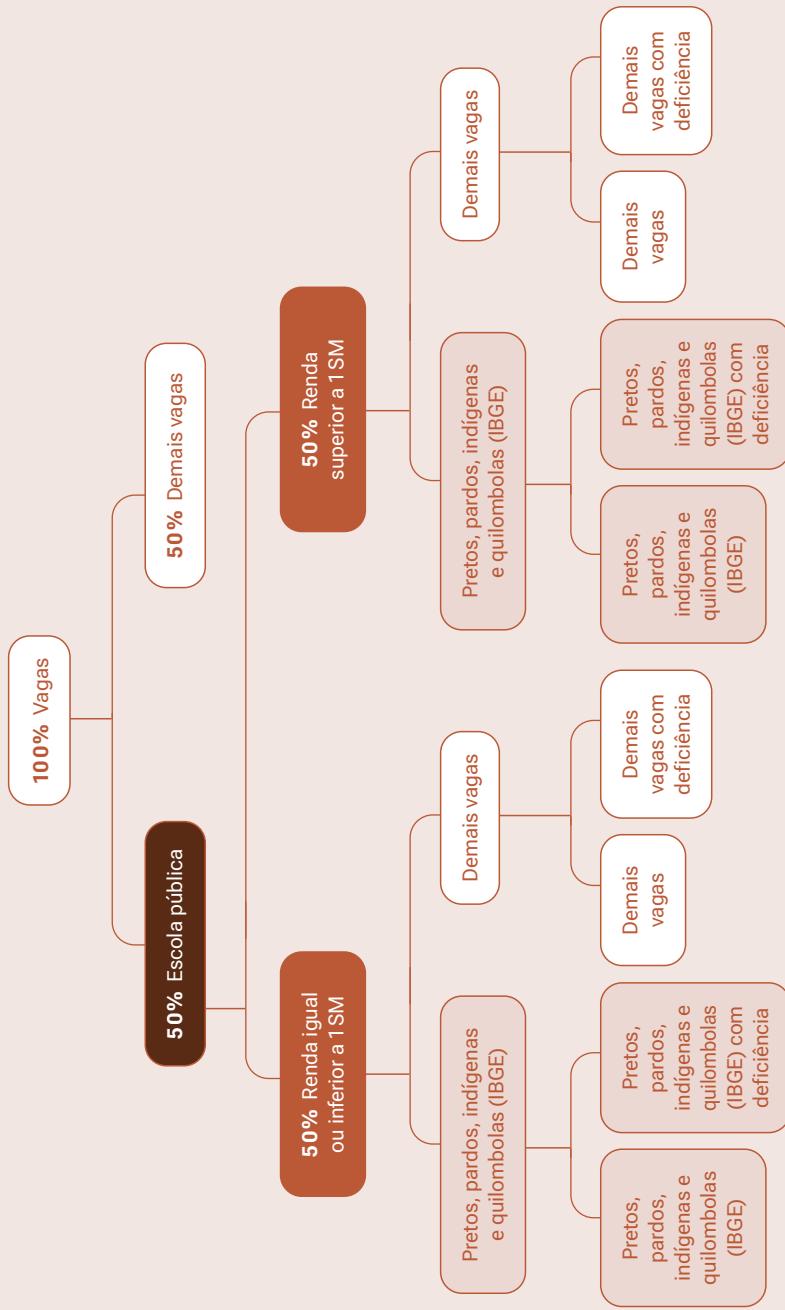
Em 2004, a Universidade de Brasília (UnB) se tornou a primeira universidade federal brasileira a adotar o sistema de cotas, reservando 20% das vagas para candidatos negros. A implantação, em 2007, do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) exerceu uma grande influência para que mais universidades iniciassem programas de inclusão. Outras instituições públicas de ensino passaram a adotar medidas semelhantes e, até 2012, 70 universidades públicas estaduais e federais contavam com algum programa de ação afirmativa

Em 2012 foi aprovada a Lei nº 12.711/2012<sup>15</sup>, popularmente conhecida como Lei de Cotas. Essa legislação disciplinava a política de cotas a ser aplicada na seleção para universidades federais e institutos federais de ensino técnico e estabelecia que uma revisão dessa política afirmativa deveria ser feita dez anos após a sua sanção. Por essa regra, 50% das vagas deveriam ser preenchidas por ampla concorrência, e as demais 50% serem reservadas para alunos de escolas públicas. Essas últimas vagas deveriam ser divididas da seguinte maneira: metade para alunos cuja renda familiar fosse de até 1,5 salário mínimo por pessoa e metade para alunos com renda superior a esse patamar. Cada um desses grupos teria suas vagas divididas, proporcionalmente, entre pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência .

Conforme previsto, em 2023, a política de cotas foi revista por meio da Lei nº 14.723/2023<sup>16</sup>, alterando o mecanismo de ingresso dos cotistas no ensino superior federal, reduzindo o valor da renda familiar necessária para o ingresso nas universidades e nos institutos federais por meio das reservas de vagas e incluindo estudantes quilombolas como beneficiários das cotas. Ademais, essa lei incluiu os estudantes cotistas como prioritários no recebimento do auxílio estudantil e manteve a previsão de revisões periódicas da política de cotas a cada dez anos.

A figura a seguir sintetiza a distribuição das vagas por meio da Lei de Cotas, refletindo as alterações promovidas pela Lei nº 14.723/2023.

**INGRESSOS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – LEI N° 12.711/2012**





## PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA<sup>17</sup>

Ao reconhecer os direitos étnico-raciais e territórios da população negra, a Constituição Federal de 1988 se tornou um marco para as políticas públicas quilombolas.

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) foi criado em 2004 com o objetivo de consolidar as ações estatais para os territórios dessas comunidades. Sua institucionalização foi ampliada com a publicação do Decreto nº 6.261<sup>18</sup>, de 20 de novembro de 2007, reunindo as ações em quatro eixos: (1) acesso à terra, (2) infraestrutura e qualidade de vida, (3) inclusão produtiva e desenvolvimento local e (4) direitos e cidadania.

A coordenação geral do PBQ era exercida pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em conjunto com 11 ministérios que compunham o Comitê Gestor do Programa. A gestão descentralizada do PBQ ocorria por meio da articulação com os entes federados, a partir da interlocução com órgãos estaduais e municipais de promoção da igualdade racial, com associações representativas das comunidades quilombolas e com outros parceiros não governamentais em comitês locais.

Em 2016, o governo federal instituiu, pelo Decreto nº. 8.750<sup>19</sup>, de 9 de maio de 2016, o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) como um órgão colegiado de caráter consultivo, com competência para promover o desenvolvimento sustentável,

visando reconhecer, fortalecer e garantir os direitos desses povos e comunidades, em especial os de natureza territorial, socioambiental, econômica, cultural, seus usos, costumes, conhecimentos tradicionais e ancestrais, saberes, fazeres e suas formas de organização, por meio de participação social na implementação de políticas públicas. O decreto estabelece que 19 ministérios e órgãos oficiais compõem o CNPCT e determina a disponibilidade de vagas para representantes de 28 segmentos considerados pela política para Povos e Comunidades Tradicionais, incluindo os quilombolas. Mas foi também a partir de 2016 que o PBQ começou a passar por sucessivos cortes de recursos até ser interrompido em 2020.

Por meio do Decreto nº 11.447<sup>20</sup>, de 21 de março de 2023, o governo federal instituiu o Programa Aquilomba Brasil e o seu Comitê Gestor, no âmbito da administração pública federal, com a finalidade de promover medidas intersetoriais para a garantia dos direitos da população quilombola no país, a partir de quatro eixos: acesso à terra e ao território, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local e direitos e cidadania.

O Comitê Gestor do Programa Aquilomba Brasil é coordenado pelo Ministério da Igualdade Racial e conta com a participação de representantes de 12 ministérios e de um membro do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O programa tem como princípios a transversalidade de gênero e de raça nas políticas públicas destinadas à população quilombola e o respeito à autodeterminação, à integridade territorial e à plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais da população quilombola. Nesse sentido, o Programa Aquilomba Brasil retoma as bases e os princípios do Programa Brasil Quilombola e os aprimora, especialmente em relação à transversalidade de gênero e raça, uma dimensão que não estava presente no programa anterior, e em relação aos objetivos, que foram expandidos e detalhados.



## SERVIÇO DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS (PAEFI)<sup>21</sup>

O PAEFI é um serviço para o atendimento especializado à família e aos indivíduos em situação de violação de direitos, visando à promoção de direitos, à preservação e ao fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais. Prevê o atendimento às seguintes situações delituosas:

- Violência física, psicológica e negligência;
- Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual;
- Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção;
- Tráfico de pessoas;
- Situação de rua e mendicância;
- Abandono;
- Vivência de trabalho infantil;
- Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia;
- Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos à sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem-estar; e
- Descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em decorrência de violação de direitos.

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009)<sup>22</sup>, o PAEFI pode ser acessado via encaminhamento de serviços de proteção e vigilância social, outros serviços socioassistenciais, demais políticas públicas setoriais, órgãos do sistema de garantia de

direitos e segurança pública, além de demanda espontânea. Por se tratar de um serviço voltado à família e a indivíduos em situação de violação de direitos, a transversalidade da perspectiva racial e suas interseccionalidades foram integradas ao PAEFI.

## Como a transversalidade da perspectiva racial tem sido desenvolvida nas políticas públicas no Brasil?

O debate sobre a insuficiência das políticas públicas universais em promover igualdade racial no Brasil remonta aos anos 1980. Foi nesse período que algumas iniciativas locais, como o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo, foram implementadas. A experiência do Conselho da Comunidade Negra em São Paulo inspirou a criação de órgãos semelhantes na Bahia, no Rio Grande do Sul e em Mato Grosso do Sul. Além de conselhos, houve também a criação e a proliferação, em diversos estados e municípios, de outros espaços para tratar especificamente da questão racial, tais como assessorias, coordenadorias e centros de documentação<sup>23</sup>.

No mesmo período, importantes organizações do movimento negro contemporâneo foram se fortalecendo e ampliando o diálogo com o governo federal a fim de pressioná-lo para a inclusão da perspectiva racial nas políticas públicas. Um marco do período foi a realização da Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, realizada em Brasília em agosto de 1986. O documento aprovado durante a convenção e entregue aos constituintes continha duas propostas que acabaram incluídas no texto constitucional: a tipificação do preconceito racial como um crime inafiançável e com pena de reclusão; e a garantia do título de propriedade de terras às comunidades remanescentes de quilombos, quer no meio urbano ou rural<sup>24</sup>. Ainda em 1988, foi criada a Fundação Cultural Palmares (FCP)<sup>25</sup>, uma entidade pública vinculada

ao Ministério da Cultura, com o objetivo de fomentar a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos resultantes da influência negra na formação da sociedade brasileira (Brasil, 1988)<sup>26</sup>.

Em 1995, como resposta do governo federal à Marcha Zumbi dos Palmares, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, com a função de discutir e propor políticas públicas para a população negra em variados setores, com especial atenção para educação, trabalho, saúde, cultura e comunicações.

Foi a partir de 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) (Lei nº 10.678/2003)<sup>27</sup>, que a transversalidade da perspectiva racial ganhou espaço na administração pública federal. A SEPPIR era um órgão de assessoramento imediato ao presidente da República, dotado de status ministerial<sup>28</sup>, que atuava na dupla abordagem, já apresentada neste guia. Na abordagem direcionada, ela deveria assessorar o presidente na formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância. Na abordagem integrada, deveria assessorar o presidente na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial.

A Lei nº 10.678/2003 criou ainda o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), um órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da SEPPIR, que foi regulamentado pelo Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003. Entre as competências estabelecidas para o CNPIR estavam: participar da elaboração de critérios e parâmetros para a formulação e implementação de metas que assegurem condições de igualdade à população negra e a outros segmentos étnicos da população brasileira e zelem por seus direitos culturais; apreciar anualmente a proposta orçamentária da

SEPPIR; e apresentar sugestões para a elaboração do planejamento plurianual do governo federal, o estabelecimento de diretrizes orçamentárias e a alocação de recursos no Orçamento Anual da União, visando subsidiar as decisões governamentais relativas à implementação de ações de promoção da igualdade racial.

Em 2010, foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010)<sup>29</sup>, com o objetivo de garantir à população negra a igualdade de oportunidades, a defesa de direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e demais formas de intolerância étnica. O Estatuto criou o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), cujo objetivo é coordenar e estimular a participação dos demais entes federativos, da sociedade civil, da iniciativa privada, dos poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e das defensorias públicas nas políticas de promoção da igualdade racial.

Em 2015, a SEPPIR deixou de ser uma secretaria com status ministerial e foi incorporada ao Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Com isso, ela perdeu também a autonomia administrativa e orçamentária. Apenas em 2023, com a criação do Ministério da Igualdade Racial, as políticas destinadas à promoção da igualdade racial voltaram a ter destaque no governo federal, com a retomada de ações importantes, como os programas Aquilomba Brasil e Juventude Negra Viva.

## MARCOS NA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA NACIONAL DE IGUALDADE RACIAL

1988

**Criação da Fundação Cultural Palmares (FCP)**

1995

**Criação do Grupo de Trabalho Intermínisterial de Valorização da População Negra (GTI)**

2003

**Criação da SEPPIR**

2010

**Estatuto da Igualdade Racial – Lei nº 12.288/2010**

2012

**Lei de Cotas para o Ensino Superior – Lei nº 12.711/2012**

2014

**Lei de Cotas para o Serviço Público – Lei nº 12.990/2014**

2016

**Incorporação da SEPPIR ao MMFDH**

2023

**Criação do Ministério da Igualdade Racial (MIR)**

**Revisão da Lei de Cotas para o Ensino Superior – Lei nº 14.723/2023**

Fonte: Elaboração própria.

# 2

---

Transversalidade da  
perspectiva racial  
no PPA e nos  
orçamentos

## Como expressar a transversalidade da perspectiva racial no Plano e no Orçamento?

Para que as políticas públicas se tornem realidade, elas precisam ser expressas no Plano Plurianual (PPA) e nos Orçamentos Anuais. É com esses dois instrumentos que o Estado brasileiro organiza sua atuação em termos programáticos, ou seja, articulando fins (objetivos de políticas públicas) a meios (recursos orçamentários e não orçamentários disponíveis).

No PPA, essa articulação é feita em nível de programa. Essa categoria de programação apresenta os objetivos gerais e específicos estabelecidos para determinado órgão da administração pública federal no respectivo quadriênio, bem como a previsão de recursos orçamentários e não orçamentários necessários à implementação do programa. O Plano também apresenta os indicadores e as metas associados a cada objetivo específico do programa.

Nos Orçamentos Anuais, fins e meios são articulados no nível da ação orçamentária. Essa categoria de programação apresenta o que cada órgão da administração pública fará, com qual finalidade, em qual localização geográfica e para benefício de qual público, tendo em

vista os recursos públicos que tem disponíveis a cada ano para alcançar os objetivos específicos dos programas pelos quais é responsável.

Internacionalmente, a incorporação da perspectiva racial no processo orçamentário tem caminhado de forma lenta. Diferentemente de outras perspectivas transversais, como gênero ou crianças e adolescentes, não há ainda um modelo amplamente testado em realidades nacionais para transversalizar a perspectiva racial no orçamento, apesar de haver experiências subnacionais bem documentadas, a exemplo dos casos das cidades estadunidenses de Washington, Filadélfia e Austin, que serão abordados mais detalhadamente na seção 3.

Para ajudar os governos a lidar com o racismo institucional e estrutural por meio de mudanças nos processos orçamentários, Juan Pablo Martínez Guzmán, Meagan M. Jordan e Philip G. Joyce (2024)<sup>30</sup> se utilizam dos princípios da Teoria Crítica da Raça<sup>31</sup> para propor um Modelo de Equidade Racial no Orçamento (*Racial Equity Budgeting Framework*, em inglês), que conta com três objetivos estratégicos:

**1. Reconhecer e corrigir vieses históricos;**

---

**2. Ampliar a voz de grupos interseccionais não dominantes;**

---

**3. Alterar o status quo para garantir maior equidade em políticas existentes.**

---

O modelo parte do princípio de que não há nenhuma política ou peça orçamentária neutra para a perspectiva racial e suas intersecionalidades e busca aplicar esses princípios nos três estágios do processo orçamentário:

## Modelo de equidade racial no orçamento

Objetivo	Etapa de elaboração e aprovação do orçamento	Etapa de execução orçamentária	Etapa de monitoramento e avaliação
Reconhecer como o racismo institucional/estrutural pode estar presente na forma de vieses raciais em políticas anteriores	Quantificar e mensurar os vieses  Desenvolver programas e políticas restaurativos/corretivos	Producir indicadores de monitoramento sensíveis à raça  Implementar e documentar políticas de caráter restaurativo/corretivo	Avaliar e monitorar o efeito progressivo dos programas e políticas restaurativos/corretivos
Garantir a participação e ampliar a voz de representantes de grupos interseccionais não dominantes	Solicitar e incorporar feedback sobre experiências, impacto e satisfação da população beneficiária	Solicitar, documentar e incorporar feedback sobre experiências, impacto e satisfação da população beneficiária durante a implementação da política	Incluir a população beneficiária entre os avaliadores da política  Desenvolver estratégias de redesenho, ampliação da escala e/ou retroalimentação da política conforme resultado da avaliação
Alterar o status quo e corrigir vieses tanto em políticas existentes quanto em novas propostas	Identificar e quantificar o impacto esperado para diferentes grupos sociodemográficos	Analizar dados desagregados da implementação da política e tomar ações restaurativas/corretivas	Avaliar e divulgar resultados por grupos sociodemográficos  Fazer recomendações para melhoria da política

Fonte: Adaptado de Guzmán, Jordan & Joyce (2024).

A seguir é explicado de forma mais detalhada como a perspectiva racial foi incorporada no PPA 2024-2027 e nos Orçamentos Anuais a partir de 2024.

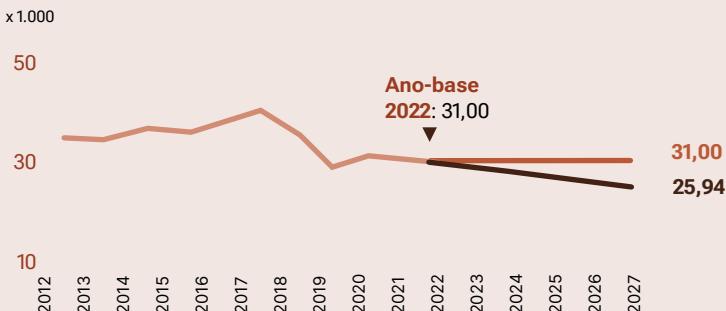
## **Transversalidade da perspectiva racial no PPA 2024-2027**

A elaboração do PPA 2024-2027 foi feita por meio de um processo participativo com diferentes estratégias (participação social direta e digital, consultas por meio de conselhos de políticas públicas, plenárias presenciais e territoriais com a população etc.). No processo de PPA Participativo, foram recebidas 21 propostas relacionadas à igualdade racial. Destas, 12 foram provenientes da Plataforma Brasil Participativo e nove do Fórum Interconselhos. Todas as 21 propostas foram incorporadas ao PPA, sendo que apenas duas tiveram incorporação condicionada e seis foram parcialmente incorporadas.

*Combater o Racismo e Promover a Igualdade Racial de Modo Estruturante e transversal* é um dos 35 objetivos estratégicos do projeto de Lei do PPA 2024-2027 e está diretamente vinculado ao eixo Desenvolvimento Social e Garantia de Direitos.

Esse objetivo estratégico é mensurado por três indicadores-chave nacionais: (1) taxa de homicídios de pessoas negras; (2) razão entre o rendimento médio do trabalho de pessoas brancas e o rendimento médio do trabalho de pessoas negras; e (3) razão entre as taxas de frequência líquida de brancos e de negros no ensino superior. As próximas figuras mostram a linha de base e as metas estabelecidas a partir desses indicadores para o quadriênio.

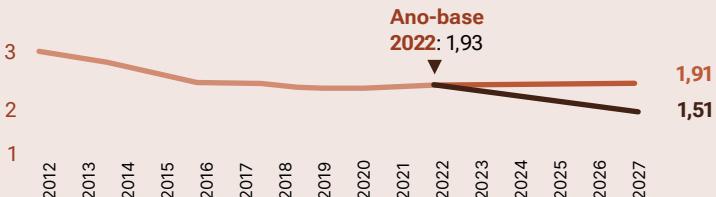
#### Taxa de homicídios de negros



#### Razão entre o rendimento médio do trabalho de brancos e o rendimento médio do trabalho dos negros



#### Razão entre as taxas de frequência líquida de brancos e de negros no ensino superior, 18 a 24 anos



Indicadores-chave nacionais do objetivo estratégico de Combater o Racismo e Promover a Igualdade Racial de Modo Estruturante e Transversal.  
 Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027<sup>32</sup>.

Uma das estratégias adotadas no PPA 2024-2027 para consolidar o compromisso com a igualdade racial foi o estabelecimento da Agenda Transversal de Igualdade Racial, que é uma das cinco Agendas Transversais no Plano. Ela é composta de seis dimensões: (1) garantia de direitos e cidadania plena; (2) educação e formação para a inclusão e a empregabilidade; (3) proteção e promoção da cultura, história, memória e saberes ancestrais; (4) direito à terra e à produção; (5) políticas para quilombolas; e (6) capacidade institucional, articulação e participação.

### O QUE É AGENDA TRANSVERSAL NO PPA 2024-2027?

“conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva.”

A Agenda Transversal da Igualdade Racial envolve diversos órgãos em um esforço de coordenação de ações para garantir políticas públicas integradas, voltadas à promoção da igualdade racial e ao atendimento das necessidades de pessoas negras, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos. No total, a Agenda Transversal da Igualdade Racial é conformada por 46 programas finalísticos, 117 objetivos específicos, 239 entregas e 155 medidas institucionais e normativas, sob a responsabilidade de 22 ministérios. Entre estes 46 programas estão os três sob a responsabilidade do Ministério da Igualdade Racial (abordagem direcionada): Políticas para Quilombolas, Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Povos Ciganos (nº 5802); Juventude Negra Viva (nº 5803); e Promoção da Igualdade Étnico-Racial, Combate e Superação do Racismo (nº 5804).

## Programas PPA 2024-2027

### OBJETIVO

Combater o racismo e promover a igualdade racial de modo estruturante e transversal.

<p><b>1189</b> Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade</p>	<p><b>1191</b> Agricultura Familiar e Agroecologia</p>	<p><b>2224</b> Planejamento e Orçamento para o Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo</p>	<p><b>2301</b> Transformação do Estado para a Cidadania e o Desenvolvimento</p>
<p><b>2304</b> Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Social</p>	<p><b>2308</b> Consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI)</p>	<p><b>2310</b> Promoção do Trabalho Decente, Emprego e Renda</p>	<p><b>2316</b> Relações Internacionais e Assistência a Brasileiras e Brasileiros no Exterior</p>
<p><b>2320</b> Moradia Digna</p>	<p><b>2323</b> Turismo, esse é o Destino</p>	<p><b>2801</b> Neo-industrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional</p>	<p><b>4006</b> Economia Popular e Solidária Sustentáveis</p>
<p><b>4104</b> Transparéncia, Integridade e Enfrentamento da Corrupção</p>	<p><b>5111</b> Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade</p>	<p><b>5112</b> Educação Profissional e Tecnológica que Transforma</p>	<p><b>5113</b> Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade</p>
<p><b>5115</b> Promoção do Acesso à Justiça e da Defesa dos Direitos</p>	<p><b>5116</b> Segurança Pública com Cidadania</p>	<p><b>5119</b> Atenção Primária à Saúde</p>	<p><b>5120</b> Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação, Produção e Avaliação de Tecnologias em Saúde</p>

<b>5121</b> Gestão, Trabalho, Educação e Transformação Digital na Saúde	<b>5123</b> Vigilância em Saúde e Ambiente	<b>5125</b> Direito à Cultura	<b>5126</b> Esporte para a Vida
<b>5128</b> Bolsa Família: Proteção Social por Meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas		<b>5129</b> Inclusão de Famílias em Situação de Vulnerabilidade no Cadastro Único e Produção de Informações e Conhecimento para Políticas Sociais	
<b>5131</b> Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	<b>5133</b> Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome	<b>5135</b> Juventude: Direitos, Participação e Bem-Viver	<b>5136</b> Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais
<b>5501</b> Estruturação da Política Nacional de Cuidados	<b>5602</b> Periferia Viva	<b>5636</b> Abastecimento e Soberania Alimentar	
<b>5661</b> Igualdade de Decisão e Poder para Mulheres	<b>5662</b> Mulher Viver sem Violência	<b>5663</b> Autonomia Econômica das Mulheres	<b>5803</b> Juventude Negra Viva*
<b>5802</b> Políticas para Quilombolas, Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Povos Ciganos*		<b>5804</b> Promoção da Igualdade Étnico-Racial, Combate e Superação do Racismo*	
<b>5814</b> Programa Nacional de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua	<b>5816</b> Promoção e Proteção Integral dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes com absoluta prioridade	<b>5837</b> Promoção da Cidadania, Defesa de Direitos Humanos e Reparação de Violações	<b>6114</b> Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios

\* Programas que incorporaram a abordagem de transversalidade racial

Programas finalísticos do PPA 2024-2027 associados ao objetivo estratégico 1.9 – Combater o racismo e promover a igualdade racial de modo estruturante e transversal.  
Fonte: Anexo III do Projeto de Lei do PPA 2024-2027<sup>33</sup>.

Para ilustrar o modelo de programas do PPA federal, seguem algumas informações sobre o Programa Juventude Negra Viva e uma seleção de seus objetivos específicos, extraídos do Volume I dos Anexos do Projeto Lei do PPA 2024-2027. Esse programa é uma iniciativa multisectorial coordenada pelo Ministério da Igualdade Racial e reúne ações do governo voltadas à redução da violência letal e das vulnerabilidades sociais que afetam a juventude negra.

**PROGRAMA 5803**  
**JUVENTUDE NEGRA VIVA**



**PÚBLICO-ALVO**

Jovens negros(as) de 15 a 29 anos, em especial aqueles(as) inseridos(as) no contexto das comunidades periféricas, comunidades tradicionais e do campo

**OBJETIVO GERAL**

Ampliar o acesso da juventude negra a direitos fundamentais.

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Promover a saúde da juventude negra.
- Territorializar a atenção aos direitos humanos para a juventude negra em territórios periféricos.
- Ampliar a presença de jovens negros, em condição de vulnerabilidade econômica e social, no mercado de trabalho por meio da economia popular e solidária em territórios vulneráveis, periféricos e favelas.
- Ampliar os projetos de incentivo ao esporte amador destinado à juventude negra nas periferias urbanas, periurbanas e em territórios rurais.
- Ampliar mecanismos de letramento racial para a segurança pública com cidadania, com foco na proteção da vida dos jovens negros vítimas de violação de direitos.

**DADOS ORÇAMENTÁRIOS PROGRAMA 5803**  
**Juventude Negra Viva**

<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Ministério da Igualdade Racial			
<b>ESFERA</b> Valores em R\$ 1.000	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	<b>7.800</b>	<b>12.096</b>	<b>13.253</b>	<b>13.663</b>
Despesas Correntes	7.800	12.096	13.253	13.663
Valores Globais	<b>7.800</b>	<b>12.096</b>	<b>13.253</b>	<b>13.663</b>
	<b>46.812</b>			

**0207 Territorializar a atenção aos direitos humanos para a juventude negra em territórios periféricos**

**Indicador do Objetivo Específico**

Quantidade de municípios que tenham aderido ao Programa Integrado e Multissetorial de Serviço de Atenção aos Direitos Humanos da Juventude Negra

**Linha de Base do Indicador**

-

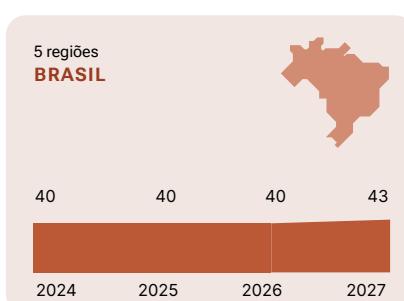
**Unidade de Medida**

Unidade

**Meta cumulativa**

Não

**Meta anual do Indicador**



Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto Lei do PPA 2024-2027<sup>34</sup>.

**0219** Ampliar a presença de jovens negros, em condição de vulnerabilidade econômica e social, no mercado de trabalho por meio da economia popular e solidária em territórios vulneráveis, periféricos e favelas.

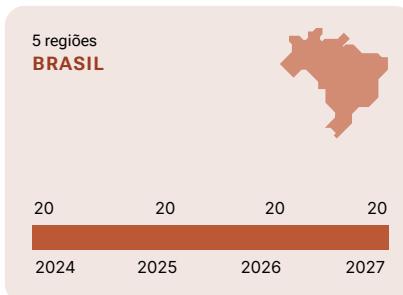
**Indicador do Objetivo Específico**  
 Quantidade de municípios com ações relacionadas à promoção da Economia Popular e Solidária para jovens negros.

**Linha de Base do Indicador**

–

Unidade de Medida	Meta cumulativa
Percentual	Não

**Meta anual do Indicador**



**0222** Ampliar mecanismos de letramento racial para a segurança pública com cidadania, com foco na proteção da vida dos jovens negros vítimas de violação de direitos.

**Indicador do Objetivo Específico**  
 Quantidade de ações apoiadas.

**Linha de Base do Indicador**

–

Unidade de Medida	Meta cumulativa
Percentual	Não

**Meta anual do Indicador**



Constata-se pelas informações apresentadas nos diversos campos (Objetivo geral, Objetivo específico, Indicador, Meta etc.) que, para o governo federal, o problema da violência contra jovens negros, moradores das periferias dos centros urbanos, é:

**INTERSECCIONAL**

imbricando-se classe e raça;

**MULTISSETORIAL**

envolvendo tanto os setores de educação, trabalho e esporte quanto o setor da segurança pública; e

**INTERGOVERNAMENTAL**

exigindo a articulação entre governo federal, estados e municípios.

A criação de um programa específico no PPA federal para tratar das diferentes vulnerabilidades que acometem a juventude negra brasileira é tanto uma resposta às reivindicações históricas do movimento negro quanto a demonstração de que a perspectiva racial foi incorporada às políticas públicas.

## **Transversalidade da perspectiva racial no Orçamento Anual de 2024**

As ações orçamentárias visando financiar as políticas de promoção da igualdade racial e/ou que têm pessoas negras, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e povos ciganos como público beneficiário podem ser identificadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024, encaminhadas ao Congresso Nacional como parte das Informações Complementares<sup>35</sup>.

Como explica a Nota Metodológica do Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024<sup>36</sup>, essas programações orçamentárias foram identificadas pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) com os respectivos ministérios.

O rol final de ações orçamentárias associadas à Agenda Transversal de Igualdade Racial recebeu identificação na base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) por meio de “marcadores gerenciais”, em um processo denominado “etiquetagem de gastos”. Tais marcadores permitem identificar a qual das Agendas Transversais a ação orçamentária em questão se associa e categorizar o tipo do gasto como exclusivo ou não exclusivo.

## Quadro conceptual



### ETIQUETAGEM DE GASTOS

A etiquetagem de gastos é um processo no qual as diversas programações orçamentárias são associadas à(s) Agenda(s) Transversal(ais) por meio de marcadores gerenciais no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), sistema estruturante do governo federal de suporte aos processos de planejamento e orçamentação federal.



### MARCADORES GERENCIAIS

Ferramentas que permitem “colar etiquetas” em programações orçamentárias constantes da base de dados do SIOP. Assim, uma mesma linha de programação do Orçamento Anual (esfera-unidade orçamentária-função-subfunção-programa-ação) pode receber etiquetas de gastos, identificando que nela se financiam políticas públicas que beneficiam públicos e/ou temas associados a uma ou mais Agendas Transversais do PPA 2024-2027. Por exemplo, no PLOA 2024, a ação orçamentária 20VP – Apoio à Conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza – Bolsa Verde, que faz o pagamento às famílias de povos e comunidades tradicionais que desenvolvem atividades de uso sustentável dos recursos naturais, foi associada tanto à Agenda Transversal da Igualdade Racial quanto às Agendas Transversais de Mulheres, Meio Ambiente e Crianças e Adolescentes.



### GASTO EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO

Além da associação às Agendas Transversais do PPA 2024-2027, as programações orçamentárias do PLOA 2024 também foram categorizadas como gastos exclusivos e não exclusivos. Gastos que contemplam de forma exclusiva os públicos da Agenda Transversal Igualdade Racial foram marcados como “Gastos Exclusivos”. Um exemplo é a ação 21FB – Fomento das Políticas de Ações Afirmativas.

Já os “Gastos Não Exclusivos” são aqueles que, além dos públicos da Agenda Transversal de Igualdade Racial, beneficiam outros grupos sociais, como já mencionado, a ação orçamentária 20VP – Apoio à Conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza – Bolsa Verde.

Com a etiquetagem das ações orçamentárias associadas às cinco Agendas Transversais, foi possível elaborar o Resumo e Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024. É importante mencionar que o envio do Resumo e Demonstrativo como parte das Informações Complementares do PLOA 2024 era previsto no Anexo II da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024, Lei nº 14.791/2023.

No PLOA 2024, conforme mostra o exemplo a seguir, o **Programa 5803 – Juventude Negra Viva** possuía uma ação orçamentária vinculada: 21FF – Fortalecimento de Políticas em prol da Vida e do Bem-Viver da Juventude Negra.

		<b>Valor do Programa PLOA 2024</b>
<b>PROGRAMA</b>	<b>5803</b> Juventude Negra Viva	7.800.000
<b>ÓRGÃO</b>		
	<b>67000</b> Ministério da Igualdade Racial	7.800.000
<b>UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>		PLOA 2024
	<b>67101</b> Ministério da Igualdade Racial – Administração Direta	7.800.000
<b>ATIVIDADES</b>		7.800.000
<b>AÇÃO</b>		PLOA 2024
	<b>21FF</b> Fortalecimento de Políticas em prol da Vida e do Bem-Viver da Juventude Negra	7.800.000

Ações Orçamentárias do Programa Viver Sem Violência no PLOA 2024  
Fonte: Volume 2 do PLOA 2024.

No PLOA 2024, a Agenda Transversal Igualdade Racial somava R\$ 255,6 milhões em gastos exclusivos e R\$ 465 milhões em gastos não exclusivos.

Os valores alocados nas cinco Agendas Transversais no PLOA 2024 foram também informados no Orçamento Cidadão – PLOA 2024<sup>37</sup>, documento que apresenta à sociedade brasileira informações sobre o processo orçamentário e a proposta orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo de maneira descomplicada. A figura abaixo mostra a página do Orçamento Cidadão, enfocando a Agenda Transversal Igualdade Racial.



A Agenda Transversal e Multissetorial de Igualdade Racial reúne programações orçamentárias em políticas públicas que visam à garantia de direitos e ao atendimento das necessidades específicas da população negra, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos e ao enfrentamento ao racismo. Contabiliza os gastos exclusivos que beneficiam somente o público específico e gasto não-exclusivos que incluem outros beneficiários.

Com a aprovação da LOA, foram realizados ajustes na identificação e classificação das ações orçamentárias associadas às Agendas Transversais, as quais foram publicadas no Painel do Orçamento Federal do SIOP<sup>39</sup>. Isso possibilita que qualquer pessoa com acesso à internet acompanhe a execução orçamentária da Agenda Transversal Igualdade Racial.

# 3

---

Dimensões estratégicas,  
ferramentas e boas  
práticas para avançar  
na transversalidade  
da perspectiva racial  
nas políticas públicas,  
no planejamento  
e no orçamento.

Nesta seção, partimos das três dimensões estratégicas presentes no Modelo de Equidade Racial, abordado na seção 2, para sistematizar aprendizados e apresentar ferramentas e boas práticas nacionais e internacionais para o avanço da transversalidade da perspectiva racial nas políticas públicas, no planejamento e no orçamento. Além delas, incluímos uma quarta dimensão, relacionada à ampliação de capacidades institucionais.

## DIMENSÃO ESTRATÉGICA 1

### Reconhecer e corrigir vieses históricos na formulação das políticas públicas

#### A experiência do Uruguai: Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia<sup>40</sup>

Em 2019, o governo do Uruguai elaborou o Plano Nacional de Equidade Racial e Afrodescendência para identificar, organizar e orientar políticas públicas para promover a inclusão econômica, social e política das pessoas e famílias afrodescendentes em nível nacional e regional, atribuindo recursos e prioridade na gestão das organizações e instituições correspondentes. O plano também visa promover a participação social de afrodescendentes em seus territórios para gerar uma articulação interinstitucional com a finalidade de desenhar, implementar, avaliar e monitorar as políticas públicas a partir da perspectiva racial.

Antes da criação do Plano de Equidade, o Uruguai adotava os Mecanismos de Equidade Racial (MER) para contribuir para a garantia dos direitos para a população afrodescendente. Contudo, uma avaliação feita para o período 2004-2014 mostrou que seus objetivos não foram atingidos. Em primeiro lugar, não existiam competências claras quanto à sua função dentro do governo e setores do Estado em que estavam inseridos. Em segundo lugar, os MER não tinham um orçamento definido. Em terceiro lugar, não gozavam de uma posição clara no organograma das instituições. Diante dessa avaliação, o Plano Nacional de Equidade Racial e Afrodescendência foi criado, e os MER, incorporados ao Plano, tendo suas atribuições mais bem definidas. O Plano foi elaborado a partir de um processo participativo e descentralizado, que incluiu a realização de assembleias territoriais regionais, entrevistas e grupos focais cobrindo cinco temáticas: habitação, saúde, educação, práticas de racismo e discriminação e trabalho e empreendedorismo.

O processo participativo gerou um diagnóstico e propostas que foram incorporadas em dez estratégias do Plano, todas com definições claras de ações a serem implementadas, resultados esperados, indicadores, fontes de verificação e órgão responsável pela ação. As estratégias incluem a visibilidade estatística da população afrodescendente, o fortalecimento da articulação entre o Estado e a sociedade civil afrodescendente e a redução da pobreza de forma multidimensional a partir de uma perspectiva étnico-racial, afrodescendente e territorial.

Reconhecer vieses raciais nas políticas existentes é o primeiro passo para corrigi-los. Também é possível verificar a existência desses vieses na etapa de desenho de uma nova política. Sua função é diagnosticar diferentes aspectos das dimensões das desigualdades raciais (ex.: acesso ao sistema de justiça, educação, saúde, violência, acesso à terra etc.). Com base nesse diagnóstico, é possível desenhar ações, identificar oportunidades e capacidades existentes, definir a distribuição de recursos e estimar o impacto sobre a vida da população negra.

Tal qual demonstrado pela experiência uruguaia, é fundamental mobilizar dados quantitativos e qualitativos. No Plano Nacional de Equidade Racial e Afrodescendente do Uruguai, as evidências quantitativas foram mobilizadas por um diagnóstico que se valeu da produção e análise de dados estatísticos sobre o percentual da população negra no país, seu status socioeconômico, habitacional, educacional, sua participação no mercado de trabalho e sobre o impacto da discriminação no acesso ao exercício de direitos universais. Já as evidências qualitativas foram produzidas em assembleias regionais, com a realização de entrevistas, grupos focais e observação participante em territórios de maioria afrodescendente. É importante destacar a pertinência desse caráter participativo e territorial (com dimensão regional, local, urbano/rural etc.) da análise de vieses raciais para o

Brasil, já que os públicos da Agenda Transversal de Igualdade Racial tendem a se concentrar em certos territórios por causa de aspectos históricos, culturais e pela segregação urbana.

No Brasil, um dos temas centrais para a transversalidade da perspectiva racial nas políticas públicas tem sido a produção de dados estatísticos e a inclusão da variável cor/raça nos sistemas de informação da administração pública. Desde os anos 1990, quando ativistas do movimento negro e do movimento de mulheres negras pressionaram o Estado para que incluísse o quesito cor/raça nos formulários de saúde, houve um aumento significativo na adesão e ampliação do seu uso para outras áreas da administração pública. Com isso, houve a melhora nas estatísticas sobre as desigualdades raciais e suas interseccionalidades, que permitiram a construção de diversos indicadores desagregados por raça/cor.

Os indicadores são um instrumento metodológico que representa conceitos ou dimensões de uma realidade social por aproximação. Indicadores permitem subsidiar análises, diagnósticos, monitoramento, avaliações e prognósticos. Exemplos são a taxa de jovens negros ou o nível educacional por cor ou raça, que permitem mensurar o resultado ou impacto de políticas públicas.

A produção de indicadores a partir da perspectiva racial amplia nosso conhecimento sobre a realidade de desigualdades sociais no Brasil. Esses indicadores podem enfocar aspectos diversos, como insumos, processos e resultados e impactos de um programa, projeto ou atividade, além de abordar a eficiência, eficácia, efetividade e a promoção da igualdade racial. É importante que os indicadores sirvam para acompanhar as mudanças nas desigualdades raciais e orientem o processo de revisão de programas e políticas levando em consideração seus efeitos sobre a população negra, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos, considerando tanto o PPA quanto a LOA.

É importante que haja o equilíbrio entre a quantidade de indicadores e o contexto monitorado. Sempre que possível é desejável que os indicadores possam ser comparáveis (entre regiões, municípios, países etc.) e replicáveis. Uma ferramenta útil para a elaboração de indicadores é o modelo S.M.A.R.T<sup>41,42</sup>. Trata-se de uma estrutura para definir objetivos de gerência, enfatizando a importância de metas claras. Os critérios S.M.A.R.T. são os seguintes:

**Específico:** visar uma área específica para a melhoria.

---

**Mensurável:** quantificar, ou pelo menos sugerir, um indicador de progresso.

---

**Atribuível:** definir a responsabilidade claramente.

---

**Realista:** delinear resultados atingíveis com recursos disponíveis.

---

**Relacionado ao tempo:** incluir um cronograma para resultados esperados.

---

Ao pensarmos a ação orçamentária, as questões raciais podem estar explícitas nos diversos campos do Cadastro de Ações (título, descrição, implementação, beneficiário, produto), assegurando que sua implementação voltada à redução das desigualdades raciais seja visível e mensurável. Abaixo, temos o exemplo da ação orçamentária 21G0 – Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes (MDHC), do PLOA 2024, na qual os compromissos com a promoção da igualdade racial estão explicitados na especificação do produto

21GO

Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes (MDHC)

**PRODUTO** Iniciativa apoiada.

**ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO** [...] ampliação e qualificação de programas e ações de enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes, com ênfase na atenção a adolescentes ameaçados de morte, vítimas de violência sexual e doméstica, tráfico, com deficiência, **discriminação racial e étnica**, desaparecidos, em situação de rua, em acolhimento por medida protetiva, LGBTQIA+ e em situação de trabalho infantil.

## DIMENSÃO ESTRATÉGICA 2

**Ampliar a voz de grupos interseccionais não dominantes em todas as etapas do ciclo de políticas públicas**

### A experiência da Filadélfia: Budgeting for Racial Equity<sup>43</sup>

A cidade da Filadélfia, nos Estados Unidos, busca transversalizar a perspectiva racial no planejamento e orçamento municipal por meio de um processo visando à equidade racial com ampla participação popular. Esse processo é aprimorado anualmente. Para o ano fiscal de 2024, o Escritório de Orçamento (*Budget Office*) em colaboração com o Escritório de Diversidade, Equidade e Inclusão (*Office of Diversity, Equity and Inclusion*), uma empresa de consultoria externa e algumas secretarias municipais desenvolveram um processo em cinco etapas para incorporar a equidade racial no Orçamento:

### **1. Questionários de equidade racial**

Todos os departamentos da cidade (órgãos equivalentes às secretarias municipais no Brasil) devem responder ao Questionário de Equidade Racial. O questionário inclui perguntas sobre a intersecção dos gastos e ações atuais da área para promover equidade racial. Para dar suporte aos departamentos no preenchimento do questionário, uma “folha de dicas”, com definições e instruções, é fornecida, e o consultor de equidade racial está presente em horário de expediente para auxiliar os departamentos a avaliar e comunicar suas contribuições e oportunidades para reduzir as disparidades raciais. Além de preencher os questionários de equidade racial, os departamentos devem indicar o impacto de programas e ações na redução das disparidades raciais. Esse indicador é utilizado como parte do processo de envio de solicitações de aumento de financiamento para o próximo ano.

### **2. Ranqueamento externo de equidade racial**

A empresa de consultoria em equidade racial contratada pela cidade avalia os questionários enviados por cada departamento e as solicitações de aumento de financiamento. A consultoria pontua cada solicitação em dez métricas, que levam em conta aspectos como a qualidade das evidências apresentadas referentes ao impacto que os programas e políticas (novos e já existentes) têm em promover a equidade racial, o quanto inclusivo é o ambiente de trabalho de cada departamento e a participação das partes interessadas nas políticas.

### **3. Contribuições do Escritório de Diversidade, Equidade e Inclusão**

O Escritório de Diversidade, Equidade e Inclusão recebe e avalia as análises de prioridades feitas pela empresa de consultoria externa. Em seguida, juntamente com o Escritório para Pessoas com Deficiência e o Escritório para Assuntos LGBTQIA+, o Escritório de Diversidade, Equidade e Inclusão se reúne com os departamentos municipais para revisar seus orçamentos. O Escritório revisa e ranqueia os pedidos de orçamento com base nos critérios de: potencial de melhorar a vida dos residentes, viabilidade, nível de embasamento técnico e capacidade de promover igualdade racial, acessibilidade e equidade para funcionários e residentes LGBTQIA+. Após essa etapa de reuniões e revisões, o Escritório de Diversidade, Equidade e Inclusão lista os departamentos que terão prioridade na alocação de

recursos, sendo que os departamentos podem receber financiamento total ou parcial para os seus pedidos.

#### **4. Recomendações do Comitê de Equidade Orçamentária**

A prefeitura da Filadélfia nomeia 50 funcionários da cidade para participar do Comitê e avaliar como as solicitações de orçamento impactam a equidade racial. Os membros do Comitê representam identidades diversas, vários departamentos e vários níveis de liderança, incluindo funcionários da linha de frente. Além disso, os integrantes do Comitê participam de ciclos formativos, chamados “campos de treinamento orçamentário”, para aprender o processo orçamentário da cidade. Os membros do Comitê discutem as solicitações de orçamento em pequenos grupos e compartilham suas recomendações orçamentárias com base nos impactos potenciais das solicitações para a equidade racial.

#### **5. Feedback e participação comunitária**

Para o ano fiscal de 2024, o Escritório de Orçamento realizou 26 sessões de engajamento comunitário, com 445 membros da comunidade. Os participantes incluíram moradores, líderes de empresas, organizações sem fins lucrativos, artísticas e culturais, bem como funcionários da cidade que compartilharam seus pensamentos, preocupações e ideias. As sessões de grupos focais da comunidade cobriram preocupações, perspectivas e experiências vividas em toda a cidade, ao mesmo tempo que forneceram ao público insights sobre como o orçamento da cidade funciona e compartilhamento de ideias para questões em toda a cidade.

A experiência da Filadélfia é exemplar pela garantia da participação social em todo o ciclo das políticas públicas, envolvendo um processo de treinamento para que não apenas os gestores públicos, mas também os possíveis beneficiários da política estejam alinhados sobre seu funcionamento. Dessa forma, a garantia de participação social exerce influência na definição de metas, objetivos e estratégias específicas que têm a promoção da igualdade racial como um dos horizontes da política. A presença de mecanismos de avaliação interna e externa também é digna de nota.

## DIMENSÃO ESTRATÉGICA 3

### Alterar o status quo para garantir maior equidade em políticas existentes

#### A experiência de Austin: The Equity Action Team<sup>44</sup>

A criação, em 2015, da Equipe de Ação de Equidade na cidade de Austin, nos Estados Unidos, foi uma tentativa de resposta a um conjunto de estudos que elegeram Austin como uma das cidades mais segregadas economicamente do país.

Essa equipe foi responsável por implementar, a partir de 2018, a Ferramenta de Avaliação de Equidade (Equity Assessment Tool). Trata-se de uma ferramenta de autoavaliação departamental abrangendo quatro seções: Cultura do Departamento, Engajamento da Comunidade, Orçamento e Alinhamento com a Direção Estratégica.

A ferramenta de avaliação de equidade tem 47 itens e exige que os departamentos avaliem a equidade de forma completa e crítica em seus processos. No que se refere à elaboração e aos gastos do orçamento departamental, os departamentos devem indicar como buscam a equidade racial em todo o planejamento orçamentário. Também é esperado que eles abordem como incorporar as vozes das comunidades sub-representadas. Por exemplo, eles devem indicar como envolvem as “comunidades de cor”<sup>45</sup> no processo orçamentário e quanto financiamento vai para esses esforços. Os departamentos devem listar as oportunidades oferecidas aos residentes para fornecer recomendações sobre programas, políticas e planos e quanto financiamento é alocado para esse fim. Os departamentos devem, ainda, garantir a participação social de comunidades de cor em suas atividades ao longo do ano e envolvê-las no processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas coordenadas pelo departamento. Para tal, cada departamento deve listar anualmente quais estratégias empregará para fomentar a participação social.

Os departamentos devem informar dados sociodemográficos do funcionalismo, clientes, contratados e consultores. Também devem relatar quais os recursos alocados para aumentar a diversidade dentro dos departamentos e oportunidades de treinamento de equidade para a equipe. Os departamentos devem relatar práticas de integração da força de trabalho que orientem a equipe para desigualdades históricas e atuais.

### A experiência da Paraíba: Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial<sup>46</sup>

O primeiro Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial da Paraíba (I PlanePIR) foi publicado em 2019, após um processo de construção de políticas de promoção da igualdade racial no estado que se iniciou em 2011. A elaboração do plano envolveu diálogos com organizações do movimento negro, do movimento de mulheres negras, da juventude negra, de capoeiristas, de quilombolas, de povos de religiões de matriz africana, de indígenas e de ciganos. Durante esse processo, houve também a implantação do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial (CEPIR) em 2011.

O objetivo do I PlanePIR é reunir as políticas do estado com foco na promoção da igualdade étnico-racial e enfrentamento às desigualdades resultantes do racismo e da intolerância religiosa. O objetivo será atingido por meio de políticas multisectoriais conduzidas por diferentes secretarias e órgãos do governo estadual, além da interiorização e articulação com municípios para a execução das políticas.

Para elaborar o Plano foi constituída uma comissão de trabalho composta de representantes de diversos grupo étnico-raciais do estado e foram realizadas seis oficinas para a reflexão e a estruturação de informações. Essas oficinas contaram com a participação de mais de 50 pessoas e o Plano elaborado com sua contribuição foi submetido a uma audiência pública na

Assembleia Estadual da Paraíba. O PlanePIR, validado para dez anos (2020 a 2030), conta com os seguintes eixos temáticos:

- Enfrentamento ao racismo estrutural, múltiplo e agravado.
- Políticas de ação afirmativa e de equidade racial.
- Sistema estadual de promoção da igualdade racial.
- Participação política e controle social.
- Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida.

Cada um dos cinco eixos temáticos conta com planilha detalhando as ações, órgãos responsáveis, prazo e indicadores de execução, conforme pode-se observar no excerto abaixo retirado do eixo 3:

Ações	Secretaria Órgão para execução	Parcerias para execução	Prazo	Indicador de execução
Instituir por meio de lei, o Sistema Estadual de Promoção da Igualdade Racial (SIEPIR) como forma de organização e de estruturação de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas raciais existentes no estado e nos municípios paraibanos.	Gabinete do Governador	SEGOV, CASA CIVIL, SEMDH	No ano de 2020, Lei estadual sancionada, criando o SIEPIR.	Lei estadual sancionada e publicada no DOE com instituição do SIEPIR.
Criar a Secretaria de Estado de Promoção da Igualdade Racial.	SEGOV, CASA CIVIL	SEMDH	No ano de 2020, Lei estadual sancionada criando a secretaria.	Lei estadual sancionada e publicada no DOE e secretaria instalada.
Criar, por meio de lei, um Grupo intersetorial, vinculado ao gabinete do governador, que integre todas as secretarias e órgãos cujas competências são afins às políticas de promoção de igualdade racial, povos originários e para comunidades tradicionais, como estratégia de fortalecimento da interseitorialidade destas políticas.	Gabinete do governador	SEMDH, SEGOV, CASA CIVIL, Secretarias	No ano de 2020, decreto ou lei estadual, criando o grupo intersetorial.	Lei aprovada e membros nomeados e acompanhando a operacionalização das ações.
Promover a interiorização da Política de Igualdade Racial (PIR) nos municípios paraibanos, através de incentivos às prefeituras.	SEMDH	Municípios que têm órgãos municipais de promoção da igualdade racial ou que têm comunidades tradicionais na sua jurisdição, Federação dos Municípios.	No ano de 2020 a 2030, aumentar de 17 para 80 municípios com órgãos de promoção de políticas de igualdade racial.	Promoção da interiorização da política realizada através de pacto assinado com 80 municípios para execução de PIR.

As experiências de Austin e da Paraíba detalham a importância de corrigir vieses raciais nas políticas e reorientá-las para que promovam a igualdade racial. Essa estratégia funciona de forma complementar e adicional à dimensão estratégica 1, que reconhece a existência de vieses raciais como uma primeira etapa para corrigi-los. A dimensão 1, contudo, tem como foco a inclusão da perspectiva racial e suas interseccionalidades na formulação de novas políticas, enquanto a dimensão 3 prevê que a transversalidade da perspectiva racial seja um eixo estruturante de todas as políticas públicas e tenha como meta fazer um monitoramento constante das políticas para que possam atender ao objetivo de ampliar a promoção da igualdade racial.

Na cidade de Austin, isso é feito de maneira multisectorial, reunindo diversas secretarias da cidade, e por meio de uma abordagem integrada, na qual a promoção da igualdade racial é um dos objetivos a serem alcançados por uma política universal. Já na Paraíba, temos o exemplo de uma abordagem direcionada, na qual a promoção da igualdade racial é o objetivo central da política, mas sua execução ainda é multisectorial e transversal, reunindo diferentes secretarias estaduais e municipais.

## **DIMENSÃO ESTRATÉGICA 4**

### **Ampliar capacidades institucionais para a transversalidade da perspectiva racial**

Investir em capacidades institucionais é fundamental para estruturar um ecossistema de transversalidade da perspectiva racial em políticas públicas, no planejamento e no orçamento. Recentemente, um conjunto de iniciativas tem sido criado nesse sentido, entre as quais destacam-se: 1) cursos de formação para gestores públicos e 2) elaboração e difusão de relatórios, guias e protocolos de análise de políticas a partir da perspectiva racial. Neste guia, trazemos exemplos dessas iniciativas, mas também apontamos para suas limitações e seus potenciais para aprimoramento e aprofundamento futuros.

## A experiência brasileira de cursos de formação para gestores

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) desenvolve diversas atividades de formação com enfoque em raça e políticas públicas. Em 2023, foi realizado o curso Gênero e Raça nos Planos Plurianuais Estaduais, e o tema da transversalidade racial no orçamento tem sido discutido nos programas de formação de liderança promovidos pela escola. Além disso, a instituição tem promovido um esforço contínuo de transversalizar a perspectiva racial em seu portfólio de cursos.

Outra iniciativa de destaque no Brasil é o curso online de Orçamento Sensível a Gênero e Raça, desenvolvido pela Fundação Tide Setubal em parceria com a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados. O curso é composto de cinco videoaulas, disponibilizadas no canal Enfrente no YouTube (<https://www.youtube.com/canalenfrente>), e representa um exemplo de como o Poder Legislativo pode contribuir para impulsionar a perspectiva racial no orçamento público, tendo em vista seu papel fundamental no ciclo orçamentário. O conteúdo das aulas foi elaborado por um conjunto de especialistas no tema que participam das atividades da Rede Orçamento Mulher, sediada na Secretaria da Mulher.

As experiências dos cursos de formação oferecidos por ENAP, Fundação Tide Setubal e Rede Orçamento Mulher e de seminários temáticos são importantes para contribuir para a formação de um corpo técnico qualificado para aplicar a transversalidade da perspectiva racial no planejamento e orçamento.

No entanto, é importante que tais formações sejam ampliadas e se utilizem de estratégias múltiplas para atingir o maior número

possível de servidores em todos os níveis. Idealmente, as formações sobre a transversalidade da perspectiva racial nas políticas públicas, no planejamento e no orçamento deveriam fazer parte do rol de conteúdos formativos iniciais para as carreiras de planejamento e gestão. Dessa forma, evita-se que os cursos alcancem apenas a força de trabalho já afeita às temáticas raciais.

Outras estratégias podem ser adotadas em conjunto com uma formação inicial de caráter obrigatório. Seminários e cursos de curta duração continuam sendo importantes para sensibilizar os gestores sobre temas correntes voltados para a transversalidade da perspectiva racial. A criação de mestrados profissionais com conteúdos específicos sobre a transversalidade da perspectiva racial, com a aplicação de metodologias e técnicas próprias utilizadas para a incorporação da temática racial, é um caminho desejável para aprimorar o desenvolvimento de capacidades e conhecimentos específicos. Pode-se lançar mão, ainda, de um processo de formação contínuo que acompanhe o ciclo orçamentário.

---

# Notas

**1** CAMPOS, L. A. Racismo em três dimensões: uma abordagem realista-critica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, e329507, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/329507/2017>

**2** MILES, R.; BROWN, M. **Racism**. London: Routledge, 2003.

**3** A convenção foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d65810.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html)

**4** Fonte dos dados: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil – 2ª edição, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html?=&t=sobre>

**5** Fonte: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>

**6** CRENSHAW, K. W. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. In: CRENSHAW, K. W. et al. (eds.). Critical Race Theory: The Key Writing that Formed the Movement. New York: **The New Press**, 1995. p. 357-383.

**7** BRASIL. Ministério da Cultura. **Declaração e Programa de Ação adotada em 8 de Setembro de 2001 em Durban, África do Sul**. 2001. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/150033-declara%C3%A7%C3%A3o-e-plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-de-durban-2001>

**8** RODRIGUES, C.; PRADO, M. A. M. History of the Black Women's Movement in Brazil: Mobilization, Political Trajectory and Articulations with the State. **Social Movement Studies** (Print) v. 12, p. 158-177, 2013.

**9** Para uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de transversalidade, acesse o primeiro guia da série, *Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento*. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/guia-t-geral-web.pdf>

**10** A administração pública se organiza tradicionalmente de forma setorial, com estruturas e políticas específicas para áreas como saúde, educação e transportes, entre outras. Essas políticas públicas, em geral, têm caráter universal, visando atender a toda a população do país, independentemente de classe social, gênero, raça ou outras distinções.

**11** A produção desses dados e indicadores depende da inclusão sistemática da variável cor/raça em formulários e outros documentos utilizados na implementação da política, em consonância com o modelo adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para tais informações.

- 12** RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei Estadual nº 3.708/2001** – Institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense e dá outras providências (2001). Disponível em:  
<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/827dde52958a6dd203256b030063db70?OpenDocument&ExpandView&ExpandSection=-5>
- 13** Ver Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 8.121/2018. Disponível em:  
<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dff/82ab1cfa93fcf8908325831c005e68cb?OpenDocument>
- 14** Ver Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 3.524/2000. Disponível em:  
<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/92c5d19ef1cac546032569c40069afa?OpenDocument>
- 15** BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 – Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências (2012). Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm)
- 16** BRASIL. **Lei nº 14.723**, de 13 de novembro de 2023. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública (2023). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm)
- 17** Informações mais detalhadas sobre o PBQ estão disponíveis em:  
<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2149/1/Integração%20de%20dados%20do%20Programa%20Brasil%20Quilombola%20%28PBQ%29.pdf>
- 18** BRASIL. **Decreto nº 6.261**, de 20 de novembro de 2007. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências (2007). Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6261.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6261.htm)
- 19** BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.750**, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. (2016). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm)
- 20** BRASIL. **Decreto nº 11.447**, de 21 de março de 2023. Institui o Programa Aquilomba Brasil e dá outras providências (2023). Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11447.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11447.htm)
- 21** Informações mais detalhadas do Programa estão disponíveis em:  
<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/servicos-e-programas/paefi>

- 22** BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais - Reimpressão 2014. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)
- 23** SANTOS, I. A. A. **O movimento negro e o estado: o caso do conselho de participação e desenvolvimento da comunidade negra no governo de São Paulo (1983-1987)**. 2001. 226 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.
- 24** FOLHA DE S.PAULO. **Movimento negro faz propostas a constituintes**. São Paulo, 8 de novembro de 1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/115567>
- 25** Criada por meio da Lei nº 7.668/1988.
- 26** BRASIL. **Lei nº 7.668**, de 22 de agosto de 1988. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares – FCP e dá outras providências. (1988). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/7668.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/7668.htm)
- 27** BRASIL. **Lei nº 10.678**, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República e dá outras providências. (2003b). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/10.678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.678.htm)
- 28** A mudança no status de secretaria especial para o status de ministério se deu com a Lei nº 11.693, de 11 de junho de 2008, que transformou o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.
- 29** BRASIL. **Lei nº 12.288**, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; [...]. (2010b). Disponível em: <https://tinyurl.com/9x9nrwnh>
- 30** MARTÍNEZ GUZMÁN, J. P.; JORDAN, M. M.; JOYCE, P. G. Towards inclusive public administration systems: Public budgeting from the perspective of critical race theory. **Public Administration**, v. 102, n. 3, p. 797-814, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12956>
- 31** A teoria crítica da raça (TRC) é um campo acadêmico que surgiu nos Estados Unidos na segunda metade do século XX para explicar as desigualdades raciais no país. A TRC se foca nas relações entre concepções sociais de raça e etnicidade, legislações, políticas e mídia. A TRC também considera o racismo sistêmico em várias leis e regras, não baseado apenas em preconceitos de indivíduos.
- 32** BRASIL. **Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/projeto-de-lei-ppa-2024-2027/pl-anexos-atualizados.pdf>

**33 BRASIL. Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027.** Brasília:

Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal.

Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/projeto-de-lei-ppa-2024-2027/pl-anexos-atualizados.pdf>

**34 BRASIL. Anexos PPA 2024-2027** - Projeto de Lei do Plano Plurianual

(PPA). Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: [Anexos PPA 2024-2027](#)

**35 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal.**

**Informações Complementares relacionadas no Anexo II do Projeto de Lei de**

**Diretrizes Orçamentárias para 2024.** Volume III. Brasília, 2023. Disponível em: [Volume III](#)

**36 BRASIL. Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais**

**no PLOA 2024** – Nota Metodológica. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/sof\\_nota\\_metodologica\\_agendas\\_ploa.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/sof_nota_metodologica_agendas_ploa.pdf)

**37 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Orçamento Cidadão. Projeto**

**de Lei Orçamentária Anual 2024.** Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal; 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/2024\\_03\\_07-orcamento-cidadao-ploa-2024.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/2024_03_07-orcamento-cidadao-ploa-2024.pdf)

**38 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento**

**Federal. Orçamento Cidadão: Lei Orçamentária Anual 2024 /** Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal/MPO, 2024. 29 p.: il. Disponível em: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/04\\_07\\_2024\\_orcamento-cidadao-loa-2024.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/04_07_2024_orcamento-cidadao-loa-2024.pdf)

**39 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Painel do**

**Orçamento Federal.** 2024 Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06)

**40 URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social. Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia** (2019). Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-equidad-racial-afrodescendencia#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Equidad,Estado%20uruguayo%20y%20la%20sociedad>

**41 S.M.A.R.T.** é um acrônimo em inglês para Specific, Measurable, Assignable, Realistic, Time-related.

**42** Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. **Management Review**, v. 70, n. 11, p. 35-36, 1981.

**43** PHLADELPHIA. **Philadelphia is budgeting for racial equity** (2023). Disponível em: <https://www.phila.gov/2023-03-03-philadelphia-is-budgeting-for-racial-equity/>

**44** AUSTIN. **Equity Office Homepage**. Disponível em:  
<https://www.austintexas.gov/department/equity>

**45** O termo “pessoa de cor” (abreviado POC) e suas variações, tal como comunidades de cor e BIPOC (Blacks, Indigenous, and People of Color), é usado principalmente para descrever qualquer pessoa que não seja considerada “branca”. Em seu significado atual, o termo se originou e é principalmente associado aos Estados Unidos.

**46** PARAÍBA. Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial (2021). Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-mulher-e-da-diversidade-humana/arquivos/plano-estadual-de-promocao-de-igualdade-racial-da-paraiba-1.pdf>





MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

