

VINTE ANOS DE POLÍTICA ANTIRRACISTA NO FEDERALISMO BRASILEIRO (2003–2022): EFEITOS DA AUSÊNCIA DE UM SISTEMA NACIONAL DE IGUALDADE RACIAL¹

Clara Marinho
Fernando Luiz Abrucio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

2. PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO E MÉTODOS EMPREGADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Constituição Federal de 1988 reconheceu aspectos relevantes para os movimentos negros, como (1) promover o bem de todos, sem preconceitos de raça³; (2) repúdio ao racismo nas relações internacionais⁴; (3) o estabelecimento do racismo como crime imprescritível e inafiançável⁵; e (4) o tombamento e a propriedade das terras quilombolas⁶. Durante sua elaboração, pactuou-se a criação da Fundação Cultural Palmares, visando “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira”⁷

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

³ Art. 3º, inciso IV.

⁴ Art. 4º, inciso VIII.

⁵ Art. 5º, inciso XLII.

⁶ Art. 216 combinado ao Art. 68 das ADCT.

⁷ Art. 1º da Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7668.htm>.

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

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

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

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

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

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

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil, 2003a⁸.

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

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

como referência para a criação do Programa Brasil Quilombola de melhoria das condições de vida deste público, a partir do PPA 2004-2007⁹. De natureza multissetorial, ele atribuiu à SEPPIR o papel de órgão coordenador do Comitê Gestor da iniciativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

De todo modo, deve-se ponderar que o Fipir propiciou a criação de espaços residuais de cooperação técnica da SEPPIR com Estados e Municípios, inclusive sob a modalidade de transferências voluntárias. Estas, todavia, não obedeceram a sistemática de chamamentos públicos, o que redundou na celebração de vários projetos mal concebidos e executados, como informam os acórdãos feitos pelo Tribunal de Contas da União¹⁰.

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

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

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

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

Também foi na esfera subnacional que surgiram os primeiros serviços especificamente antirracistas. É digna de nota a criação dos centros de referência de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial em Estados e Municípios a partir do pioneirismo da cidade de São Paulo, em 2009, na gestão de Gilberto Kassab¹¹. Estes equipamentos públicos têm realizado atendimentos a vítimas de discriminação étnico-racial, mais a realização de atividades formativas e culturais.

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

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

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

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

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

Quadro 3 – Síntese do Estatuto da Igualdade Racial, 2010

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

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil, 2010.

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

Quadro 4 – Síntese da regulamentação do Sinapir, 2013

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

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

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

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

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

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

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

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

Quadro 5 – Adesão e modalidades de gestão do Sinapir

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

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

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

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

Em princípio, as chamadas públicas seriam anuais, criando estímulo para a criação de novos órgãos e incentivos para a sua consolidação. Em 2015, no bojo da gestão Nilma Gomes, foi lançado um novo edital com parâmetros semelhantes ao primeiro, com ampliação dos recursos para R\$ 4,5 milhões – aproximadamente R\$ 8,3 milhões em valores de agosto de 2025. Apesar do rebaixamento institucional da SEPPIR no mesmo ano, ainda no brevíssimo Governo Dilma II, a organização do processo permitiu que as chamadas públicas continuassem nos anos subsequentes, ora via convênios, ora via Acordo de Cooperação Técnica celebrado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mantendo certa regularidade na ação, apesar do valor ínfimo de recursos alocados¹².

O ano de 2015 se encerraria com 22 adesões ao Sinapir, sendo três delas de estados e as demais de municípios. Até o fim de 2022, apenas 188 municípios (cerca de 3% do total) e 16 estados haviam aderido (Brasil, 2022), o que revela uma baixíssima capacidade de agregação dos entes federativos, num modelo que efetivamente não tem um sistema nacional. Deve-se destacar, ademais, que com o virtual desaparecimento da igualdade racial no orçamento público entre os anos de 2016 e 2022, o principal meio de execução da política pública antirracista junto aos entes federados foi o referido Acordo, celebrado ainda em 2015¹³.

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

¹² Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/publicacoes/editais-e-termos-de-referencias>>.

¹³ Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/dezembro/governo-federal-e-pnud-firmam-cooperacao-para-fortalecimento-do-sinapir>.

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

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

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

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

5. UMA POLÍTICA DESARTICULADA E SUBFINANCIADA

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

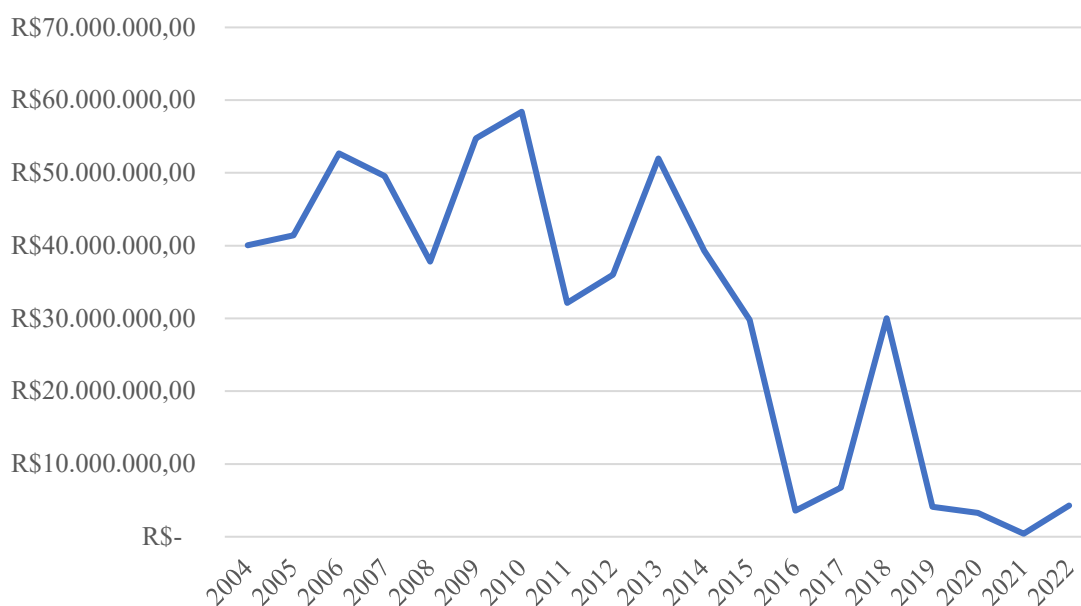
desacompanhado de mecanismos robustos de fortalecimento de capacidades de execução de políticas públicas; (ii) dificuldades de institucionalização da engrenagem federativa, que deveria contar com mecanismos de indução, construção de capacidades estatais locais (Grin; Demarco; Abrucio, 2022) e fóruns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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Deve-se ponderar, ademais, que a ascensão dos Governos Temer e Bolsonaro aprofundou e criou novos problemas. Com a redução ainda maior dos recursos orçamentários destinados à SNPIR, seu papel de formulação e articulação de políticas minguou, a despeito das crescentes adesões ao Sinapir que poderiam oxigenar sua intervenção. A sociedade civil assumiu o papel de endereçamento das principais questões do racismo brasileiro, dada a inoperância do órgão gestor da política, acionando o Poder Judiciário sempre que possível¹⁵. Com a manutenção da vigência das políticas cotas – que apenas parecem ter permanecido por serem leis aprovadas pelo Congresso –, a política pública antirracista terminou acontecendo por inércia, mesmo com a redução do orçamento do Ministério da Educação e da redução do ritmo de contratação de servidores públicos de carreira, mantidos os Estados e Municípios afastados de sua execução.

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

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

Acrescente-se a isso o fato de que, do ponto de vista da formulação, os movimentos negros não parecem ter avançado para uma concepção federativa de política pública antirracista, com instrumentos próprios de implementação. A Coalizão Negra por Direitos¹⁶, por exemplo, novidade recente na articulação de movimentos negros, ainda não avançou para a produção de uma proposta sistêmica, que envolva estados e municípios na discussão e execução das ações governamentais.

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

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

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

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

- BRASIL. **Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003c.
- BRASIL. **Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a.
- BRASIL. **Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013**. Brasília, DF: Presidência da República, 2013b.
- BRASIL. **Portaria nº 8, de 11 de fevereiro de 2014**. Brasília, DF: SEPPIR, 2014a
- BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014b
- BRASIL. **Medida Provisória nº 696 de 2 de outubro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.
- BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.
- BRASIL. **Entes Federados participantes do SINAPIR**. Brasília, DF: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022.
- CERQUEIRA, D; BUENO, S. (coord.). **Atlas da violência 2023**. Brasília: Ipea; FBSP, 2023.
- FIPIR. **Um fórum para a igualdade racial**: articulação entre estados e municípios. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2005.
- FIPIR. **Encontro do Brasil com a promoção da igualdade racial**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2007
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; AURÉLIO, C (orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. p. 363–388. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788575415504>
- GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (orgs.) **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2021.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília-Rio de Janeiro: Ipea, n. 28, 2021.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Relatório de pesquisa. Ipea: Brasília-Rio de Janeiro, 2016.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Ipea: Brasília-Rio de Janeiro, n 22, 2014.
- NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectiva, 2016.
- OSÓRIO, R. **A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas**. Texto para Discussão nº 2657. Ipea: Brasília-Rio de Janeiro, 2021.
- PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, p. 399–441, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201413>
- PIERSON. P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policies. **Governance**, v. 8, n. 4, 449–478, 1995.
- SALES, G.A.C. **Estado social e federalismo**: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- SCHNABEL, J. **Managing interdependencies in Federal Systems**. Intergovernmental councils and the making of public policy. Palgrave Macmillan, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-35461-9>


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

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

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

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


Clara Marinho

 <https://orcid.org/0000-0002-9637-1492>

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Servidora licenciada do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

claramarinhopereira@gmail.com

Fernando Luiz Abrucio

 <https://orcid.org/0000-0002-3883-9915>

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor e Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV/EAESP).

fabrucio@gmail.com