

**ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA: DIFICULDADES DE
INSTITUCIONALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE
PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**

**JHENIFER JAQUELINE DE ANDRADE Nº USP 11289181
DIOGO ROSENTHAL COUTINHO
DIREITO ECONÔMICO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO**

PROBLEMA DE PESQUISA

Este trabalho tem o objetivo de analisar o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial enquanto política pública e o papel do Direito para entender como as diversas e sucessivas mudanças de arranjo institucional podem ter prejudicado a implementação dessa política. Para esta análise serão utilizados os métodos de análise do Direito nas Políticas Públicas desenvolvidos pela professora Maria Paula Dallari Bucci e pelo professor Diogo R. Coutinho.

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Panorama Histórico
3. Análise
 - 3.1. Direito como Objetivo
 - 3.2. Direito como Arranjo Institucional
 - 3.2.1. União
 - 3.2.2. Estados Municípios e Distrito Federal
 - 3.2.3. Sociedade Civil
 - 3.3. Direito como Caixa de Ferramentas
 - 3.3.1. Planos
 - 3.3.2. Plano Plurianual e a Dimensão Financeira
4. Considerações finais
- Bibliografia

1 Introdução

Segundo a professora Maria Paula Dallari Bucci, as Políticas Públicas podem ser definidas como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

O presente trabalho tem o objetivo de estudar o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR). Trata-se, em síntese, de uma Política Pública Nacional que visa promover a igualdade racial, através de medidas sistematizadas realizadas em parcerias com estados e municípios.

Analisar essa política é importante pois no momento ela é uma das principais ferramentas institucionais para lidar com a discriminação e desigualdade racial no Brasil. Acontece que, apesar de sua importância, desde da criação e regulamentação, o SINAPIR se encontra sujeito às mudanças governamentais e ministeriais, o que pode ter prejudicado a sua implementação.

O estudo será feito com método de análise do professor Diogo R. Coutinho apresentado no texto “O Direito nas Políticas Públicas”. Além disso, também utilizará o Quadro de Referência de uma política pública da professora Maria Paula Dallari Bucci, bem como outros textos de autores que estudam políticas públicas.

2 PANORAMA HISTÓRICO DO SINAPIR

Para entender melhor como o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial surgiu, qual é a sua importância e como ocorre sua implementação, passaremos para um panorama histórico legislativo sobre o combate à discriminação racial a partir de 1888 ano da publicação da lei 3.353 que declarou extinta a escravidão no Brasil, também conhecida como lei Áurea.

Em 1934, a Constituição perdeu a oportunidade de trazer alguma regulamentação quanto à promoção da igualdade racial. Apenas em 1951, da publicação da lei Afonso Arinos (assim chamada em homenagem ao autor da proposta legislativa) 1.390/1951 que a discriminação racial foi classificada como uma contravenção penal ¹, tornando o diploma a primeira lei de combate à discriminação racial do Brasil.

No ano de 1965 foi criada a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da qual o Brasil se tornou signatário em 1968, se comprometendo a criar medidas eficazes de combate à discriminação racial.²

A Constituição de 1967 no art. 150 §8º condenava os preconceitos de raça ou classe. Depois disso o Decreto-Lei de nº 5.250/1967, que regulava a liberdade de manifestação do pensamento e da informação, trouxe a primeira previsão normativa acompanhada de penalidade no seguinte artigo:

Art. 14. Fazer propaganda de guerra, de processos para subversão da ordem política e social ou de **preconceitos de raça** ou classe:
Pena: de 1 a 4 anos de detenção.
(BRASIL. LEI Nº 5.250, DE 9 DE FEVEREIRO DE 1967)

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 que garante a igualdade no Caput do art. 5º e ainda estabelece no art. 3º inciso IV:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
IV - promover o bem de todos, **sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação**.
(BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.)

Pode-se observar que a produção legislativa quanto ao combate à Discriminação Racial se voltava principalmente para a criminalização e para garantias em abstrato.

¹ “A prisão simples é prevista na lei de contravenções penais como pena para condutas descritas como contravenções, que são infrações penais de menor lesividade. O cumprimento ocorre sem rigor penitenciário em estabelecimento especial ou seção especial de prisão comum, em regime aberto ou semi-aberto. Somente são admitidos os regimes aberto e semi-aberto, para a prisão simples.”

² BRASIL. DECRETO Nº 65.810, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.

Movimentos importantes para a população negra, mas que precisavam ser complementados por políticas públicas que fossem na direção do estabelecido pela Constituição de 1988.

Em 2003, quinze anos após a promulgação da Constituição, foi criada por meio da medida provisória 111/2003 a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). A Secretaria foi criada com um órgão de assessoria direta ao Presidente da República, na época Luiz Inácio Lula da Silva.

Além disso, foi criada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial por meio do decreto 4.886/2003, que dá objetivos, princípios e diretrizes gerais da política, cuja responsabilidade de coordenação e articulação das ações era da SEPPIR.

Ainda em 2003, o Senador Paulo Paim (PT/RS) apresentou o Projeto de lei 213/2003, que depois de longa tramitação nas duas Casas Legislativas, se tornou a Lei 12.288/2010, mais conhecida como Estatuto da Igualdade Racial.³

O Estatuto é dividido em quatro partes: I) Disposições Preliminares, II) Direitos Fundamentais, III) Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial e IV Disposições finais. O Sinapir foi instituído no art. 47:

TÍTULO III

DO SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

(SINAPIR)

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 47. É instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) como forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão participar do Sinapir mediante adesão.

§ 2º O poder público federal incentivará a sociedade e a iniciativa privada a participar do Sinapir.

(BRASIL. LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010)

Com base nessa divisão pode se dizer que o SINAPIR é a via prática pela qual o estado se propõe a combater a desigualdade e a discriminação racial no Brasil. A

³ MOREIRA, Henrique Rodrigues. Formação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Nexô Jornal. 20 Dez. 2021. Políticas Públicas.

regulamentação do sistema veio apenas em novembro 2013 com o Decreto 8.136, trazendo mais detalhes sobre a estrutura e instrumentos do sistema, que serão analisados mais adiante.

“O decreto dispõe sobre seus fundamentos legais, a composição de sua estrutura, competências, a articulação das conferências e fóruns de Promoção da Igualdade Racial e as regras de adesão dos estados e municípios ao sistema – duas das regras mais importantes para que estados e municípios pudessem compor o sistema nacional é que tivessem, em sua estrutura administrativa, um conselho municipal e um órgão de promoção da igualdade racial.”⁴ (NEXO JORNAL).

Vale apontar a instituição do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, criado pelo Decreto 6.872/2009, traz metas e objetivos a serem alcançados em 12 eixos: Trabalho e Desenvolvimento Econômico; Educação; Saúde; Diversidade Cultural; Direitos Humanos e Segurança Pública; Comunidades Remanescentes de Quilombos; Povos Indígenas; Comunidades Tradicionais de Terreiro; Política Internacional; Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar; Infraestrutura e Juventude.⁵

A formação do Sistema se consolida com a portaria 8/2014 da SEPPIR, sobre os procedimentos e regras de adesão para Estados e Municípios. Desde então se um gestor público quisesse saber a que órgão se dirigir para proceder a adesão ao SINAPIR, a depender de quando fosse feita a pergunta o gestor poderia ter respostas bem diferentes.

Isso pois, a partir de 2016 uma série de mudanças aconteceram que impactaram diretamente no SINAPIR do ponto de vista do arranjo institucional. Vejamos:

1ª Mudança: Em 2016, gerir o SINAPIR era uma das atribuições da SEPPIR, Secretaria diretamente ligada à presidência. A lei 13.266/2016 realocou a SEPPIR como uma Secretaria do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

2ª Mudança: Ainda em 2016, mas já no governo Temer, por meio da medida provisória 726/2016 foi extinto o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e suas competências foram transferidas para o ministério da Justiça e Cidadania.

3ª Mudança: Em 2017, também por Medida Provisória o ministério da Justiça e Cidadania foi extinto, e depois foi criado o Ministério dos Direitos Humanos, do qual uma das secretarias era a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR).

4ª Mudança: Por fim, em 2019 a lei 13.844/2019 extinguiu o Ministério dos Direitos Humanos e a SNPIR passou a integrar o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Além dessa mudança o governo Bolsonaro extinguiu o Comitê de Articulação de Monitoramento do PLANAPIR e também modificou regras para a adesão ao sistema.

⁴ MOREIRA, Henrique Rodrigues. Formação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Nexo Jornal. 20 Dez. 2021. Políticas Públicas.

⁵ MOREIRA, Henrique Rodrigues. Formação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Nexo Jornal. 20 Dez. 2021. Políticas Públicas.

5ª Mudança: Em 2023 a organização ministerial do Brasil viu alterações feitas pelo Governo Lula através da Medida Provisória 1.154/2023, que entre muitas outras medidas, extinguiu o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, criando o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania no inciso X do artigo 17 e, talvez o mais significativo, o Ministério da Igualdade Racial (MIR), inciso XV do mesmo artigo e art. 33. Com a nova configuração o SINAPIR passa a ser de responsabilidade do MIR.

Fica claro que o SINAPIR em cerca de 10 anos de existência passou por muitas mudanças institucionais que provavelmente geram confusão para os chefes do executivo do Brasil. A quem se dirigir para fazer a adesão ao SINAPIR?

O Sistema estudado tem a pretensão de se estender por todo o país, atualmente fazem parte do SINAPIR todos os estados, com exceção de Roraima e Sergipe, e tem, dos 5.568 municípios brasileiros, apenas 188 aderidos, incluindo 16 capitais.

3 ANÁLISE

Para entender melhor o que está acontecendo com o SINAPIR e entender o próprio Sistema, esta parte do trabalho se utilizará do referencial teórico da Professora Maria Paula Dallari Bucci em seu Quadro de Referência de uma Política Pública ⁶ e também das 4 dimensões do Direito nas Políticas Públicas, do professor Diogo Coutinho ⁷.

3.1 Direito como Objetivo

Para o professor Diogo Coutinho, existem quatro dimensões do Direito nas Políticas Públicas:

“Confrontado com o intrincado desafio de observar e descrever as políticas públicas desde um ponto de vista jurídico, proponho e descrevo, a seguir, alguns papéis e tarefas para o direito e seus operadores em políticas públicas. Esses papéis consistem em apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional).” (COUTINHO, Diogo)⁸

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In Direito do Estado. São Paulo, 27 mar. 2016.

⁷ COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: Política Pública como Campo Multidisciplinar. Editora Unesp. São Paulo, 2013.

⁸ COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: Política Pública como Campo Multidisciplinar. Editora Unesp. São Paulo, 2013.

Nesta parte nos interessa principalmente o direito como objetivo de uma política pública. O direito pode se caracterizar como objetivo quando uma meta política é transformada em um princípio ou norma, de modo que pelo menos enquanto vigor a norma, a busca por uma determinada meta ou valor é preservada.

“Dito de outra forma, o direito dá à política pública seu caráter oficial, revestindo-a de formalidade e cristalizando objetivos que traduzir embates de interesses por meio de uma solenidade que lhe é própria.” (COUTINHO, Diogo).⁹

O elemento política pública, retirado do quadro da professora Dallari, que mais se relaciona com o papel do direito como objetivo é a Base Normativa da Política Pública. Segundo ela:

“A norma principal, cujo suporte pode ser de hierarquia variada (em geral lei ordinária ou decreto, embora possa ser também inferior ou superior) se caracteriza, pelo menos idealmente, por conferir caráter sistemático ao programa, articulando seus diversos elementos e, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento. Em complemento, pode-se indicar outras normas não exclusivas do programa, nos quais se apoia o seu funcionamento. [...] É importante buscar o núcleo de sentido do programa, amparado no conjunto normativo. Cabe aos intérpretes --- o “autêntico”, no caso dos instituidores do programa, ou os externos --- identificar de que forma isso se dá.” (BUCCI, Maria Paula Dallari).¹⁰

Diante dessas duas concepções é possível concluir que o direito tem um papel importante a cumprir para nortear políticas públicas.

Aceitando o desafio de encontrar um dispositivo que tenha em si o núcleo dessa política, pode ser mencionado preliminarmente o artigo II da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, da qual o Brasil é signatário desde 1969:

1. Os Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar uma política de eliminação da discriminação racial em todas as suas formas e de promoção de entendimento entre todas as raças e para esse fim:

[...]

c) Cada Estado Parte deverá tomar as medidas eficazes, a fim de rever as políticas governamentais nacionais e locais e para modificar, ab-rogar ou anular qualquer disposição regulamentar que tenha como objetivo criar a discriminação ou perpetrá-la onde já existir;

[...]

⁹ COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: Política Pública como Campo Multidisciplinar. Editora Unesp. São Paulo, 2013.

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In Direito do Estado. São Paulo, 27 mar. 2016.

2) Os Estados Partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, as medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a estes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

(BRASIL. DECRETO Nº 65.810, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1969.)¹¹

As disposições da Convenção enfatizam a necessidade dos estados partes tomarem medidas efetivas em relação a discriminação racial. Pode-se observar que depois de cerca de quarenta anos depois foi criado o Estatuto da Igualdade Racial, que traz no art. :

Art. 1ª Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.¹²

É possível considerar que o primeiro artigo do Estatuto seja o cerne das políticas de promoção da Igualdade Racial no Brasil, e conseqüentemente do SINAPIR.

O texto enfatiza que o objetivo do Estatuto é a garantia da efetivação de oportunidades para a população negra. Depois garante a defesa dos direitos individuais e coletivos, ressaltando que o combate a discriminação não deve ser apenas punitivista e individualizado, mas deve ser sistematizado e com o objetivo socialmente amplo. E ainda se encerra incluindo nos seus objetivos o combate a toda e qualquer forma de discriminação.

Este artigo enriquece a legislação brasileira e as políticas de promoção da igualdade racial. Nele está contido o escopo do SINAPIR e o sentido da existência do sistema.

Outro ponto importante, presente implicitamente nesse artigo, é a transversalidade das Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Essas políticas estão cristalizadas no Direito brasileiro de modo a alcançar vários setores da sociedade. Isso fica evidente no Decreto 4.886/2003 que institui Política Nacional da Igualdade Racial, que também é um fundamento legislativo importante para o SINAPIR.

O referido decreto traz como um de seus princípios a Transversalidade:

III - PRINCÍPIOS

Transversalidade

- Pressupõe o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade racial como premissas e pressupostos a serem considerados no conjunto das políticas de governo.

¹¹ BRASIL. DECRETO Nº 65.810, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.

¹² BRASIL. LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial;

- As ações empreendidas têm a função de sustentar a formulação, a execução e o monitoramento da política de promoção de igualdade racial, de modo que as áreas de interesse imediato, agindo sempre em parceria, sejam permeadas com o intuito de eliminar as desvantagens de base existentes entre os grupos raciais.

(BRASIL. DECRETO Nº 4.886, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003)¹³

Outra característica marcante e definidora do SINAPIR é a descentralização. Presente também na PNPIR e no Estatuto da Igualdade Racial, o sistema se caracteriza pela presença em cada nível da federação:

Art. 4º São princípios do Sinapir:

[...]

II - descentralização, que se realiza na definição de competências e responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a permitir que as políticas de igualdade racial atendam as necessidades da população;

(BRASIL. DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013.)

Essa característica tem o objetivo de trazer as políticas públicas de Promoção da Igualdade Racial para mais perto dos cidadãos, permitindo que as particularidades locais sejam atendidas por seus respectivos governos.

Pode-se concluir que, se existir algum problema com o Sistema, ele não está na ordem normativa, pois, apesar do tempo considerável que o Estatuto levou para ser publicado em relação a assinatura da Convenção, atualmente existe arcabouço jurídico substancial no que tange a promoção da igualdade racial como papel do estado.

Vistos esses princípios, e entendendo que em termos de legislação, não há nenhum problema com o Sistema, podemos passar para a próxima etapa dessa análise.

3. 2 Direito como Arranjo Institucional

O arranjo institucional tem o papel de delimitar as responsabilidades e competência de cada ente ou gestor público, de modo que o arranjo pode gerar ou conter disputas, rivalidades e interesses locais.

“Etender o direito como parte da dimensão institucional de políticas públicas é supor que normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores direta

¹³ BRASIL. DECRETO Nº 4.886, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências.

e indiretamente ligados a tais políticas. Atributos do desenho institucional de políticas públicas - como grau de descentralização, autonomia e coordenação intersetorial e os tipos de relações públicas e público-privadas que suscitem, bem como sua integração com outros programas - de alguma forma dependem em síntese, da consistência do arcabouço jurídico que as “vertebra”. O direito visto como componente de um arranjo institucional, ao partilhar responsabilidades, pode, por exemplo, colaborar para evitar sobreposições, lacunas ou rivalidades e dispostas em políticas públicas. Nesse sentido, o direito pode ser visto como uma espécie de “mapa” de responsabilidade e tarefas nas políticas públicas”.

Essa percepção do direito como arranjo institucional de uma política pública pode ajudar a enxergar um grave problema no SINAPIR. As 5 mudanças ministeriais que ocorreram, sinalizam para problema de dificuldade de institucionalização e implementação do SINAPIR.

Para a Professora Dallari um dos sintomas da institucionalização de uma política pública é a manutenção da política apesar da troca de governo ¹⁴, o que não se verifica considerando a história do Sistema.

Para Gabriela Lotta, um dos pressupostos para entender o que acontece entre o planejamento de uma política pública e a sua efetivação são os processos decisórios complexos:

"[...] multi-layering" diz respeito a processos decisórios que envolvem várias camadas com mandato para decisão. É o caso, por exemplo, de sistemas federativos em que um ente não tem hierarquia sobre os demais. Assim, as decisões podem ser refeitas e alteradas com mandato legal para tal. Esses sistemas dependem de construção de negociações, consensos e sistemas de adesão para funcionarem. As análises sobre implementação devem, portanto, analisar esses processos.”¹⁵

A complexidade decisória envolvendo o SINAPIR, parece ser justamente o ser justamente o seu principal problema.

3.2.1 Desenho Jurídico

No Estatuto da Igualdade Racial e no decreto 8.136/2013, que regulamenta o sistema, é possível notar que sua característica principal é a descentralização e descentralização, ambas definidas no referido decreto, no art. 4, incisos I e II:

¹⁴ PPGD PUC-Campinas. **O conceito de políticas públicas - Profa. Dra. Maria Paula Bucci**. 2021. 1 vídeo (36 minutos e 35 Segundos). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=upnbCaylG1g> Acesso em: 11 Out. 2022

¹⁵ LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. In: Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.

Art. 4º São princípios do Sinapir:

I - desconcentração, que consiste no compartilhamento, entre os órgãos e entidades da administração pública federal, das responsabilidades pela execução e pelo monitoramento das políticas setoriais de igualdade racial;

II - descentralização, que se realiza na definição de competências e responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a permitir que as políticas de igualdade racial atendam as necessidades da população;

Essas características são traduzidas no modelo estrutural e de adesão ao Sistema, em que municípios e estados e a união tem suas respectivas atribuições.

3.2.2 União

Apesar da descentralização seu um princípio norteador do SINAPIR, a União tem competências que estruturam o Sistema, estabelecidas no art. 20 do Decreto:

Art. 20. Compete à União coordenar o Sinapir e exercer as seguintes funções:

I - adotar **políticas de fomento para a participação de Estados, Distrito Federal e Municípios no Sistema**;

II - articular planos e programas a serem pactuados no âmbito do Sinapir e executados sob a coordenação dos órgãos de promoção da igualdade racial integrantes do Sistema;

III - fortalecer os planos e programas decorrentes da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial;

IV - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na criação de órgãos de promoção da igualdade racial e na implementação das políticas de promoção da igualdade racial;

V - executar a política de promoção da igualdade racial em âmbito federal, monitorá-la e criar instrumentos para aferir a sua eficácia;

VI - implementar o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Planapir;

VII - **realizar conferências nacionais** de promoção da igualdade racial e apoiar a realização das conferências estaduais e distrital; e

VIII - apoiar o funcionamento da Ouvidoria Permanente de Promoção da Igualdade Racial no Poder Público federal.¹⁶

¹⁶ BRASIL. DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

A união tem uma papel de dar direções gerais a serem seguidas pelos outros entes e também um papel fundamental no apoio de implementação das políticas de PIR. É justamente para essa finalidade que serve o Planapir, instituído em 2009 pelo decreto 6872, que traz 12 eixos com objetivos amplos.

Acontece que concretizar essas atribuições coerentemente é extremamente difícil com as alterações que ocorrem em média uma vez a cada dois anos.

Para além das atribuições amplas da União, o artigo também estabelece uma ação imediata e que até o momento, não foi concretizada: A criação de instrumentos para aferir a eficácia das Políticas de PIR em âmbito federal.

Essa atribuição está relacionada com o disposto no art. 7 inciso II do mesmo decreto:

Art. 7º A atuação da Rede-Sinapir deverá ser precedida de:

[...]

II - desenvolvimento de portal na internet, com acesso diferenciado e voltado para a divulgação das ações dos diversos órgãos e entidades que compõem o Sinapir.

Parágrafo único. Simultaneamente ao funcionamento do Sistema, ocorrerão o aperfeiçoamento e a disseminação dos instrumentos e técnicas de avaliação e monitoramento das ações dos órgãos e entidades que compõe o Sinapir e a análise do impacto dessas ações nas condições de vida das populações negra, indígena e cigana.¹⁷

Cerca de 10 anos após a regulamentação do SINAPIR, ainda não existe um portal em que se concentrem todas as informações do programa e que seria um instrumento fundamental para medir sua eficácia e entender o que ainda precisa ser feito.

Além disso, é possível observar problemas com os portais governamentais em geral, em relação ao SINAPIR. Por exemplo, as informações sobre o SINAPIR (o que é, como aderir e como funciona) estão de maneira resumida em apenas uma página, apresentada no guarda-chuva de funções do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Lembro que o Ministério da Igualdade Racial existe há alguns meses, e essa simples mudança não foi feita.

3.2.3 Estados, Município e Distrito Federal

A questão dos Estados, Municípios e o Distrito Federal também apresenta problemas quanto à implementação e institucionalização da política pública, especificamente quanto à modalidade de adesão. Os entes federados podem participar do Sistema mediante o cumprimento de requisitos estabelecidos no decreto 8.136, art. 12:

Art. 12. São requisitos para adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sinapir:

¹⁷ BRASIL. DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

I - instituição e funcionamento de conselho voltado para a promoção da igualdade racial, composto por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil; e

II - instituição e funcionamento de órgão de promoção da igualdade racial na estrutura administrativa.¹⁸

Extraí-se do artigo que para integrar o SINAPIR os entes da federação precisam instituir um Conselho de Promoção da Igualdade Racial, e um órgão para o mesmo fim na estrutura administrativa, como por exemplo uma Secretaria de Promoção de Igualdade Racial.

A portaria, PORTARIA Nº 8, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2014 da então SEPPIR que regulamentou os critérios de participação inicialmente, determinava a criação de órgãos e conselhos específicos. Os estados e municípios que quisessem aderir ao sistema, teriam que criar e manter em funcionamento um conselho e um órgão administrativo que cuidasse exclusivamente do tema da promoção da igualdade racial.

Em 2021, uma nova portaria foi editada (PORTARIA Nº 1.968, DE 18 DE JUNHO DE 2021), que dentre outras mudanças, alterou o art. 2 do anexo da portaria para flexibilizar as regras para a criação do conselho:

V - Conselhos voltados para a Promoção da Igualdade Racial: órgãos de natureza consultiva, vinculados ao órgão de Promoção da Igualdade Racial local, com formação paritária entre governo e sociedade e que observem o caráter democrático e a representatividade local na composição de seus representantes, podendo ser utilizada a estrutura de conselho já existente, vigente e atuante, desde que seja acrescida a nomenclatura "Promoção da Igualdade Racial"; (Grifo meu)¹⁹

A mudança busca facilitar a adesão, mas pode ensejar uma acumulação de assuntos e possivelmente marginalizar o tema no âmbito dos conselhos.

Uma vez aderidos ao Sinapir, os Estados e municípios têm atribuições estabelecidas no art. 14 e 15 do decreto 8.136/2013:

Art.14. São condições para a participação de Estados e Distrito Federal no Sinapir:

I - instituir e apoiar administrativa e financeiramente os conselhos estaduais e distrital voltados para a promoção da igualdade racial;

II - assegurar o funcionamento dos órgãos estaduais e distrital de promoção da igualdade racial, oferecendo condições administrativas e financeiras, observados os requisitos e as formas de gestão do Sinapir, nos termos do art. 14;

¹⁸ BRASIL. DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

¹⁹ BRASIL. PORTARIA Nº 1.968, DE 18 DE JUNHO DE 2021. Altera a Portaria nº 8, de 11 de fevereiro de 2014

III - participar do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial;

IV - organizar e coordenar fóruns estaduais de gestores municipais de promoção da igualdade racial;

V - elaborar e executar os planos estaduais e distrital de promoção da igualdade racial;

VI - apoiar os Municípios na criação de órgãos de promoção da igualdade racial e na elaboração e execução de seus planos;

VII - realizar conferências estaduais e distrital de promoção da igualdade racial e apoiar a realização de conferências municipais;

VIII - fortalecer os planos e programas decorrentes da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial; e

IX - executar a política estadual e distrital de promoção da igualdade racial, em conformidade com o que for pactuado no Sinapir.

Parágrafo único. Salvo as condições previstas nos incisos I e II do caput, as demais poderão ser satisfeitas concomitantemente à participação do Estado ou Distrito Federal no Sinapir.

Art.15. São condições para participação dos Municípios no Sinapir:

I - instituir e apoiar administrativa e financeiramente os conselhos municipais voltados para a promoção da igualdade racial;

II - assegurar o funcionamento dos órgãos municipais de promoção da igualdade racial, oferecendo condições administrativas e financeiras, observados os requisitos e as formas de gestão do Sinapir, nos termos do art. 14;

III - participar e contribuir para o fortalecimento dos fóruns estaduais de gestores municipais de promoção da igualdade racial;

IV - participar do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, por meio de representação do respectivo fórum estadual de gestores municipais;

V - elaborar e executar os planos municipais de promoção da igualdade racial;

VI - realizar as conferências municipais de promoção da igualdade racial; e

VII - executar a política de promoção da igualdade racial em âmbito municipal, em conformidade com o que for pactuado no Sinapir.

§ 1º Salvo as condições previstas nos incisos I e II do caput, as demais poderão ser satisfeitas concomitantemente à participação dos Municípios ao Sinapir²⁰

Os dois artigos estabelecem em suma que os estados, municípios e o distrito federal devem participar dos fóruns estaduais e municipais de PIR, elaborar e executar os planos e políticas de PIR. Essas atribuições se aplicam a todos os membros do Sinapir independente da modalidade de adesão.

A portaria PORTARIA Nº 1.968, DE 18 DE JUNHO DE 2021 trouxe alterações quanto a algumas atribuições em cada modalidade de participação. A Portaria foi editada no

²⁰ BRASIL. DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

contexto de uma campanha lançada em Abril de 2021 para aumentar o número de adesões, tendo em vista que:

“Até meados de 2021, menos de 2% dos municípios brasileiros haviam aderido ao sistema, um dado pífio quando colocamos em perspectiva a necessidade de criar uma rede articulada e coordenada que tenha capilaridade o suficiente para alcançar todo o território nacional. A baixa participação dos municípios virou notícia em 2019, ganhando atenção da Agência Brasil (Tokarnia, 2019) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2019). Tendo como referência a base com estimativas populacionais utilizada na pesquisa (IBGE, 2020c), à época, menos de 2% dos municípios aderentes representavam, aproximadamente, 47.748.472 habitantes – ou, cerca de 22% da população total estimada para aquele ano”.²¹

Em abril de 2021, o então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) iniciou uma campanha com o objetivo de incentivar a adesão²².



Vejamos as mudanças:

	Portaria 8/2014 - SEPPIR	Portaria 1.968/2021 MMDH
PLENA	Art.10 I - b) Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial constituído na estrutura administrativa local como unidade gestora e orçamentária, com quadro de pessoal para implementação de suas atividades;	Art.10 I b) Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial constituído na estrutura administrativa local como unidade gestora e orçamentária, com quadro de pessoal para implementação de suas atividades, com dotação orçamentária aprovada;

²¹ MOREIRA, Henrique Rodrigues. Raça e Estado: o caso da institucionalização do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir. in: Raça e Estado. EDUERJ. Rio de Janeiro, 2022.

²²<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/campanha-incentiva-adesao-ao-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial>

	c) Plano de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial em execução.	c) Plano de Promoção da Igualdade Racial em execução, com o cronograma das ações a serem realizadas no decorrer do ano, e que deve ser encaminhado à Coordenação Nacional competente até o dia 10 de fevereiro de cada ano; d) participação nos encontros nacionais de gestores do SINAPIR e do FIPIR;
INTERMEDIÁRIA	Art.10 II b) Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial constituído na estrutura administrativa local como unidade orçamentária e com quadro de pessoal para implementação de suas atividades; e c) Plano de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial em execução.	Art.10 II b) Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial constituído na estrutura administrativa local como unidade gestora e orçamentária, com quadro de pessoal para implementação de suas atividades, com dotação orçamentária aprovada; c) Plano de Promoção da Igualdade Racial em execução, com o cronograma das ações a serem realizadas no decorrer do ano, e que deve ser encaminhado à Coordenação Nacional competente até o dia 10 de fevereiro de cada ano; d) participação <u>em um</u> dos encontros nacionais de gestores do SINAPIR ou FIPIR,;
BÁSICA	Art.10 III a) Conselho voltado para a Promoção da Igualdade Racial instituído e em pleno funcionamento; b) Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial constituído na estrutura administrativa local como unidade administrativa e com quadro de pessoal para	Art.10 III a) certificação da criação de Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial com status de unidade administrativa e de Conselho voltado para a Promoção da Igualdade Racial; e b) proposta de ações ou projetos de Promoção da Igualdade Racial com

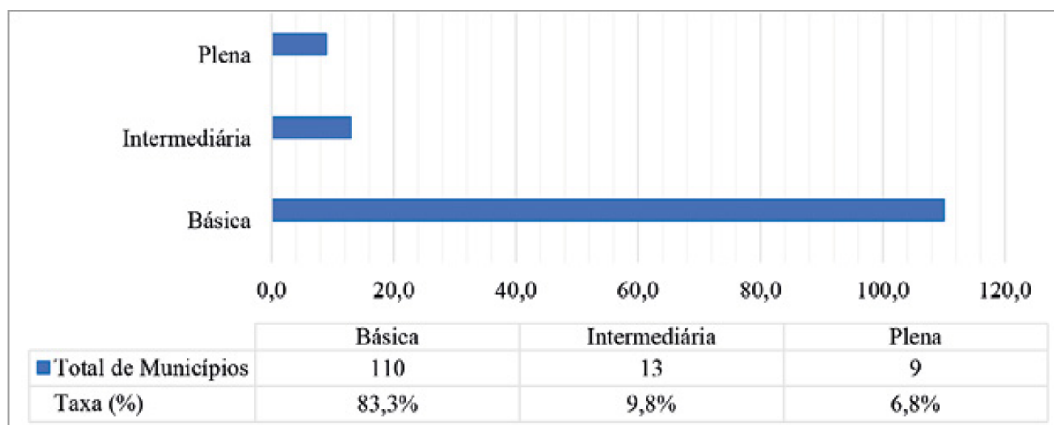
	implementação de suas atividades; e c) Ações e/ou Projetos de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial em execução.	cronograma para início da realização das atividades no prazo máximo de 60 dias, a contar da publicação da adesão ao SINAPIR no Diário Oficial da União, devendo o cronograma conter as ações a serem realizadas no decorrer do ano e ser encaminhado obrigatoriamente à Coordenação Nacional competente, por ocasião do prazo máximo estabelecido. Art. 2º Revogar a alínea "c" do inciso III do art. 10 do Anexo I da Portaria nº 8, de 11 de fevereiro de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 12 de fevereiro de 2014.
--	--	--

As alterações trouxeram alguma diferenciação entre a modalidade Plena e Intermediária no que tange a participação nos fóruns. Enquanto os aderidos na modalidade plena devem participar de todos os fóruns, os na modalidade Intermediária precisam participar de apenas um.

Os membros aderidos na modalidade básica não têm a obrigação de participar dos fóruns, o que é sintomático, visto que a maioria dos entes aderidos estão na modalidade Básica. Dos 188 entes aderidos, 180 aderiram à modalidade básica. Vejamos o gráfico²³:

²³ MOREIRA, Henrique Rodrigues. Raça e Estado: o caso da institucionalização do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir. in: Raça e Estado. EDUERJ. Rio de Janeiro, 2022.

Gráfico 3 – Total de municípios aderentes por modalidade de gestão



Fonte: Elaboração do autor com base em MMFDH, *Diário Oficial da União* e IBGE. Nota: Dados até 19 de novembro de 2021.

Assim, observa-se que os estados e municípios, especialmente os municípios têm uma atuação direta na Promoção da Igualdade Racial, mas infelizmente este papel está mitigado devido ao grande número de aderidos pela modalidade básica.

“Até novembro de 2021, 110 municípios (83,3%) compunham o sistema na modalidade básica, 13 (9,8%) na modalidade intermediária e nove (6,8%) na modalidade plena, conforme demonstrado no gráfico 3. Em comparação com dados de 2019, a variação em pontos percentuais no período foi de 93% para os de modalidade básica (eram 57 até 2019), 44,4% para os de modalidade intermediária (eram 9 até 2019) e 50% para plena (eram seis até 2019).” (MOREIRA, Henrique Rodrigues).²⁴

Uma mudança positiva da nova portaria é a dotação orçamentária aprovada do órgão de PIR, essa estipulação garante autonomia para o órgão, que é muito importante para uma atuação plena. Contudo essa autonomia é reservada apenas para os estados aderidos nas modalidades Intermediária e Plena.

Além dos órgãos e conselhos nas estruturas administrativas de cada ente aderido, o decreto 8.136/2013 prevê os Fóruns e Conferências de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 8º Integram a estrutura do Sinapir:

I - conferências de Promoção da Igualdade Racial - nacional, estaduais, distrital e municipais, que constituem instâncias formais de diálogo entre o setor público e a sociedade civil, visando a garantir a participação social na proposição, implementação e monitoramento das políticas públicas;

²⁴ MOREIRA, Henrique Rodrigues. Raça e Estado: o caso da institucionalização do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir. in: Raça e Estado. EDUERJ. Rio de Janeiro 2022.

IV - Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial - Fipir, espaço de formação de pactos no âmbito do Sistema, constituído pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e pelos órgãos de promoção da igualdade racial estaduais, distrital e municipais, responsáveis pela articulação da política nas suas esferas de governo; e²⁵

Os fóruns e conferências tem o objetivo de articular os entes públicos participantes do SINAPIR e permitir a circulação de iniciativas.

Ainda sobre o fomento à participação de Estados e Municípios no programa, pois não se verificam muitos benefícios ou atrativos para que os entes busquem a participação, e ainda mais grave a progressão de modalidade ou mesmo a manutenção no Sistema.

Existe uma única vantagem em participar do Sinapir que seria o ganho de bônus de pontuação no edital da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a mesma que mudou de alocação ministerial 5 vezes. Os entes deveriam enviar seus projetos e iniciativas, sendo que o vencedor ganha recursos da união para implementação.

O pouco incentivo tem impacto direto no número de adesões ao SINAPIR por ano. Vejamos o quadro²⁶:

ANO	Número de Municípios	Número de Estados
2014	9	3
2015	19	3
2016	5	4
2017	4	4
2018	30	3
2019	8	3
2020	17	3
2021	55	2
2022	41	0
TOTAL	188	

²⁵ BRASIL. DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

²⁶ SINAPIR. ENTES FEDERADOS PARTICIPANTES DO SINAPIR. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir/SINAPIR-GeralAtualizado11_11_2022.pdf> Acesso em 13 Jun 2023.

Pode-se observar que os anos de mais instabilidade, como 2016, 2017 e 2019 viram menos adesões comparativamente.

O aumento de adesões em 2021, se dá por conta da campanha do Governo Federal, já mencionada, um sinal promissor, mas insuficiente considerando que a maioria das adesões está sendo feita na modalidade Básica.

3.2.4 Sociedade Civil

A sociedade civil tem um lugar reservado na estrutura do SINAPIR: Os conselhos de Promoção da Igualdade Racial. O decreto estabelece o Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial, e como já visto, conselhos estaduais e municipais para os entes que são membros do Sinapir.

O Decreto no art. 12 estabelece que os conselhos estaduais e municipais devem ser compostos por representantes de órgãos e entidades públicas, bem como membros da sociedade civil em igual número. Trata-se de um importante instrumento de controle e vocalizador de demandas, porém:

“Outro ponto importante é sobre a existência de “Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial”. Dos 89 municípios cadastrados no SINAPIR, 81 afirmaram possuir conselhos desse tipo, significando 91% do conjunto. Neste quesito, também ficam à frente os municípios de modalidade Intermediária, onde 100% dos municípios informam ter Conselhos em funcionamento. [...] Preocupa o fato de 8 (9%) municípios terem informado à pesquisa do IBGE não terem Conselhos Municipais de PIR, tendo em vista que se trata de um pré-requisito para adesão ao sistema e que, como se observa nos marcos legais, trata-se de uma medida para garantir a plena participação da sociedade civil na construção e monitoramento da execução de políticas públicas de igualdade racial”.²⁷

O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, também é outra questão, pois existe uma grande dificuldade para encontrar a composição atual, devido a falta de dados unificado sobre o Sistema e além disso existe uma pesquisa de 2012 que traz dados, que ainda que desatualizados, são no mínimo preocupantes.

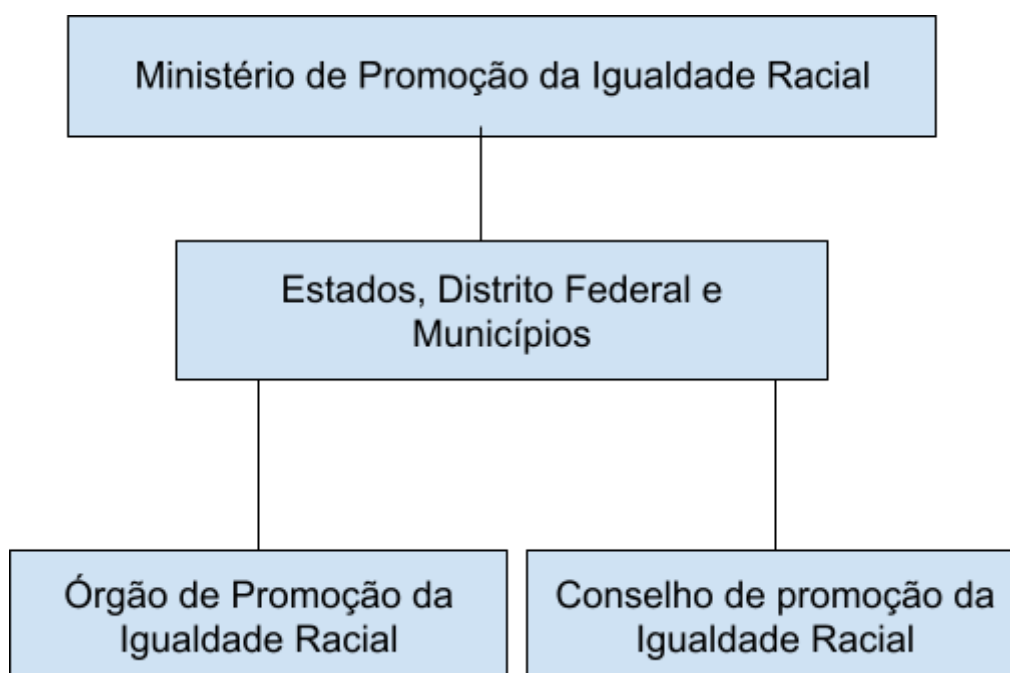
“Pesquisa do Ipea que ouviu a opinião de conselheiros nacionais identificou que, apesar de haver um grau relativamente alto de articulação dos representantes do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) com o poder público, o que tem se disseminado principalmente a partir do governo Lula, a maior parte de seus conselheiros considera que há, ainda, pouca influência do conselho sobre a agenda do Congresso Nacional. Metade afirma que há pouca ou nenhuma influência sobre a opinião pública. 61% dos conselheiros considera "pouco significativa" (38%) ou que "não

²⁷ MOREIRA, Henrique Rodrigues. Dez anos do estatuto da igualdade racial: dados socioeconômicos dos municípios cadastrados no sistema nacional de promoção da igualdade racial.

tem influência" (23%) o papel do CNPIR na agenda do Congresso Nacional; 18% não respondeu. Sobre a percepção da opinião pública sobre o tema, 50% dos conselheiros considera que é "pouco significativa" (38%) ou que "não tem influência" (12%); 15% afirma ser "significativa"; 17% não respondeu e 15% não sabe²⁸

Além disso, vale destacar que os membros dos conselhos não são remunerados por sua participação.

Para finalizar essa sessão anexo um quadro ilustrativo do desenho jurídico simplificado do SINAPIR.



3.3 Direito como caixa de Ferramentas

Segundo o professor Diogo Coutinho “ *Descrever o direito como caixa de ferramenta de políticas públicas como categoria de análise serve para enfatizar que a seleção e a formatação dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos são um trabalho jurídico*”.

Como os órgãos da administração pública operam conforme o princípio da Legalidade, agindo somente nos limites da lei, cabe ao Direito delimitar o que na prática cada agente público pode fazer, como fazer, o que não fazer e quais sanções estão previstas para os casos de transgressões.

²⁸ IPEA. O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na Visão de seus Conselheiros. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/458-ha-pouca-influencia-do-conselho-de-igualdade-racial-sobre-o-congresso-e-a-opiniaao-publica-diz-estudo-do-ipea>. Acesso em: 23 Mai. 2023.

Assim passaremos a análise das ferramentas do SINAPIR trazidas no Decreto 8.136/2013.

3.3.1 Planos

O capítulo III do decreto traz os Instrumentos gerenciais do sistema.

CAPÍTULO III

DOS INSTRUMENTOS GERENCIAIS

Art. 6º Constituem instrumentos de gestão do Sinapir:

I - o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Planapir, e os planos estaduais, distrital e municipais;

Os Planos estabelecem as metas e eixos de atuação dentro do SINAPIR, e numa leitura mais abrangente, de todo o Brasil. Os planos são uma medida opcional para participação no SINAPIR nas modalidades intermediária e plena.

Em âmbito Nacional existe o Decreto 6.872/2009 (Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial), que traz 12 eixos de atuação, com metas e objetivos bastante abrangentes, sendo: 1) Trabalho e Desenvolvimento Econômico; 2) : Educação; 3) Saúde; 4) Diversidade Cultural; 5) Direitos Humanos e Segurança Pública; 6) Comunidades Remanescentes de Quilombos; 7) Povos Indígenas; 8) Comunidades Tradicionais de Terreiro; 9) Política Internacional; 10) Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar; 11) Infraestrutura e 12) Juventude.

O decreto originalmente instituiu também o Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR, que como o nome sugere ficaria responsável por propor, acompanhar e difundir e revisar o plano, mas a previsão foi revogada pelo decreto 10.087 de 2019 ²⁹ durante o governo Bolsonaro.

A existência desse comitê permitiria entender a extensão do trabalho já feito e permitiria articulação interministerial já que tinha membros de todos os ministérios da república. Além disso o PLANAPIR estabelecia a participação de 3 membros do Conselho Nacional de PIR, que poderiam ser preenchidos por membros da sociedade civil. Sem o comitê de monitoramento, a sociedade civil também perdeu outro importante instrumento de fiscalização do SINAPIR.

No âmbito estadual e municipal, os planos são muito semelhantes ao Plano Nacional, com diferenças no número de eixos, por exemplo. A título de exemplo, o Município de São Paulo, que aderiu ao SINAPIR na modalidade Básica no dia 07 de agosto de 2018 ³⁰, institui

²⁹ BRASIL. DECRETO Nº 6.872, DE 4 DE JUNHO DE 2009. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento.

³⁰ SINAPIR. ENTES FEDERADOS PARTICIPANTES DO SINAPIR. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir/SINAPIR_GeralAtualizado11_11_2022.pdf> Acesso em 13 Jun 2023.

o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial - PLAMPIR, por meio do decreto 58.526 de novembro de 2018.³¹

O plano paulistano tem 10 eixos estruturantes: 1) Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda; 2) Enfrentamento à Violência Étnico-Racial; 3) Enfrentamento ao Racismo e Sexismo; 4) Saúde da População Negra e dos Povos Indígenas; 5) Inclusão Social e Cidadania; 6) Educação e Relações Étnico-Raciais; 7) Cultura e Patrimônio Africano, Afrobrasileiro e Indígena; 8) Articulação Internacional; 9) Controle e Monitoramento Social; e 10) Comunicação.

Um exemplo de estado que tem um plano de Promoção da Igualdade Racial é o estado da Paraíba. Participante do SINAPIR desde Fevereiro de 2016 pela modalidade Intermediária³², instituiu o plano pela lei 12.131/2021³³.

O plano Paraibano, contudo, se diferencia na sua especificidade. Trazendo apenas 5 eixos (1) Enfrentamento ao racismo estrutural, múltiplo e agravado; 2) Política de ações afirmativas e de equidade racial; 3) Sistema estadual de promoção da igualdade racial - SIEPIR/PB; 4) Participação política e controle social e 5) Meio Ambiente, Desenvolvimento sustentável e qualidade de vida.) , tem metas e indicações dos órgãos responsáveis e parceiros, além de ter um prazo de 10 anos de duração.

3.3.2 Plano Plurianual e a Dimensão financeira

De acordo com a professora Dallari os dados financeiros são de enorme relevância pois revelam como de fato a política está sendo empregada e a sua escala e público alvo.³⁴ Assim, como o próprio decreto estabelece no art. 6º Inciso II, o Sinapir tem como instrumento o Plano Plurianual.

O SINAPIR tem uma grande complexidade em termos de organização orçamentária. A diferença das modalidades de participação de estados e municípios gera uma dificuldade de análise. Além do problema latente da falta de um portal com dados unificados.

Assim, passaremos para a análise orçamentária da União, analisando os Planos Plurianuais e as Leis Orçamentárias Anuais, a partir do ano de 2013, Governo Lula, ano do decreto que regulamentou o SINAPIR.

Começando pelo Plano Plurianual da União referente aos 2012-2015 (Lei 12.593/2012), podemos observar no Anexo I, que foi criado o “PROGRAMA: 2034 -

³¹ SÃO PAULO. DECRETO 58.526 DE 23 DE NOVEMBRO DE 2018. Institui o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial - PLAMPIR.

³² SINAPIR. ENTES FEDERADOS PARTICIPANTES DO SINAPIR. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir/SINAPIR_GeralAtualizado11_11_2022.pdf> Acesso em 13 Jun 2023.

³³ PARAÍBA. LEI Nº 12.131, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2021. Aprova o Plano Estadual de Promoção à Igualdade Racial - PlanePIR e dá outras providências.

³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In Direito do Estado. São Paulo, 27 mar. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 12 out. 2022

Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”, que no PPA tinha seguinte previsão orçamentária³⁵:

Esfera	Valor 2012 (mil R\$)	Valor 2013 - 2015 (mil R\$)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	73.125	239.498
Despesas Correntes	20.075	65.590
Despesas de Capital	53.050	173.908
Valores Globais	73.125	239.498
	312.623	

A previsão vem acompanhada de dados estatísticos da população negra e quilombola, bem como objetivos, metas e iniciativas específicas a serem alcançadas durante a vigência do plano. O primeiro Objetivo do referido programa era “OBJETIVO: 0772 - Promover a incorporação da perspectiva da igualdade racial nas políticas governamentais, articulando ministérios e demais órgãos federais, estados e municípios” de responsabilidade da SEPPIR.

³⁵ BRASIL. LEI Nº 12.593, DE 18 DE JANEIRO DE 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112593.htm> Acesso em: 30 Mai. 2023

OBJETIVO: 0772 - Promover a incorporação da perspectiva da igualdade racial nas políticas governamentais, articulando ministérios e demais órgãos federais, estados e municípios.

Órgão Responsável: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Metas 2012-2015

- Construir um sistema integrado de informações sobre as políticas governamentais numa perspectiva de igualdade racial e de gênero
- Produzir e publicar relatórios periódicos de monitoramento das políticas de promoção da igualdade racial, incluindo a perspectiva de gênero

Iniciativas

- 032J - Articulação com o Ministério da Educação para a implementação do Plano Nacional das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino da História e Cultura Afrobrasileira, Africana e Indígena
- 032K - Construção de novos arranjos de planejamento e ações governamentais que garantam a transversalidade e a intersetorialidade das políticas de promoção da igualdade racial
- 032L - Formulação, implementação e gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), bem como formação e capacitação de gestores públicos e outros profissionais na perspectiva da igualdade racial e de gênero
- 032M - Implementação da Política Nacional de Atenção à Saúde da População Negra
- 032N - Implementação de um sistema de monitoramento, de acompanhamento e de incentivo às políticas de promoção da igualdade racial
- 032O - Inclusão e aperfeiçoamento de indicadores desagregados por raça/cor e sexo nos sistemas de informações governamentais, como instrumento de monitoramento e de avaliação de políticas e programas

Como vimos, o SINAPIR foi regulamentado no ano de 2013, justamente com o papel de ser um sistema integrado de políticas públicas de promoção da igualdade racial, cumprindo, pelo menos na forma da criação de arcabouço jurídico, o objetivo apresentado.

O Programa segue com outros 9 objetivos relacionados a promoção da igualdade racial, sendo:

- **OBJETIVO: 0773** - Promover ações afirmativas no âmbito da ação governamental visando a corrigir as desigualdades raciais e assegurar a igualdade de oportunidades.
- **OBJETIVO: 0774** - Disseminar e adotar medidas que garantam a efetividade dos marcos legais referentes ao enfrentamento do racismo e à promoção da igualdade racial.
- **OBJETIVO: 0776** - Instituir medidas de prevenção e enfrentamento do racismo institucional, fomentando a valorização da pluralidade etnicorracial em instituições públicas e privadas.
- **OBJETIVO: 0777** - Reverter representações negativas da pessoa negra, que sustentam as ações de negação simbólica e as diversas formas de violência, bem como reconhecer e valorizar a história e a cultura negra em suas formas de existência e resistência.
- **OBJETIVO: 0778** - Estabelecer pactos intersetoriais e interinstitucionais que revertam as altas taxas de mortalidade precoce na população negra, garantindo o seu direito à vida.

- OBJETIVO: 0984 - Articular, acompanhar e fortalecer o conjunto das ações governamentais voltadas para as comunidades quilombolas.
- OBJETIVO: 0985 - Incentivar ações de fortalecimento da autonomia e do protagonismo político das comunidades quilombolas.
- OBJETIVO: 0986 - Articular junto aos ministérios e demais órgãos governamentais o acesso de povos e comunidades tradicionais a serviços públicos e programas sociais.
- OBJETIVO: 0987 - Realizar a Regularização Fundiária das Comunidades Quilombolas, por meio da Delimitação, Reconhecimento, Indenização das Benfeitorias e Imóveis, Desintrusão e Titulação dos Territórios Quilombolas.

Vale destacar que o PPA 2012-2015 não limitou as iniciativas relacionadas à promoção da igualdade racial apenas ao programa exposto, a preocupação em essa política encontra espaços nos programas, por exemplo de fortalecimento do Sistema único de Assistência social, Promoção dos direitos de Crianças e adolescentes, na Segurança Pública, ministério do Trabalho, Ministério da Saúde etc.

Para uma análise mais profunda cabe olhar para as Leis Orçamentárias Anuais. Nesse ponto vale ressaltar que a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), criada em 2003, ganhou em 2008 status de Ministério, de modo que era a unidade orçamentária diretamente responsável pelo SINAPIR.

ANO	ÓRGÃO	VALOR	FONTE NORMATIVA
2013	SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	R\$ 54.660.215,00	Lei Orçamentária Anual para 2013 (12.798/2013) - Anexo II
2014	SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	R\$ 56.708.186,00	Lei Orçamentária Anual para 2014 (12.952/2014) - Anexo II
2015	SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	R\$ 75.232.571,00	Lei Orçamentária Anual para 2015 (13.115/2015) - Anexo II

O plano plurianual 2016 - 2019 (13.249/2016)³⁶ era bastante semelhante ao plano anterior. Ainda mantendo o “PROGRAMA: 2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”, mas dessa vez com 9 objetivos, se diferenciam:

- OBJETIVO: 0773 - Promover ações afirmativas e incorporar a perspectiva da promoção da igualdade racial, no âmbito das políticas governamentais e de organizações privadas, com ênfase para a juventude e mulheres negras.
- OBJETIVO: 0778 - Promover políticas de enfrentamento ao racismo e articular políticas que busquem a redução de mortes evitáveis e mortes violentas entre mulheres e jovens negros
- OBJETIVO: 1075 - Articular a efetivação de direitos e o acesso a políticas públicas para povos ciganos.

O plano também traz um objetivo específico de ampliação do SINAPIR “OBJETIVO: 1076 - Fortalecer e expandir o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - SINAPIR”, cujo o responsável, diferente o plano anterior, era o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Essa mudança ocorreu por conta da extinção da SEPPIR enquanto órgão de assessoramento da presidência, passando a ser uma secretaria especial vinculada ao referido Ministério, feita durante o Governo Dilma.³⁷

Valor de Referência para Individualização de Empreendimentos como Iniciativas (mil R\$)	
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	50.000

O valor destinado ao programa também diminuiu em comparação com o PPA anterior. Além disso, com a SEPPIR não existe mais como unidade orçamentária, mesmo nas LOA's, é difícil saber exatamente quais recursos foram destinados ao SINAPIR. Essa foi outra dificuldade gerada com as 5 mudanças pelas quais o SINAPIR passou.

³⁶ BRASIL. LEI Nº 13.249, DE 13 DE JANEIRO DE 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm> Acesso em: 30 Mai. 2023

³⁷ MOREIRA, Henrique Rodrigues. Formação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Nexo Jornal. 20 Dez. 2021. Políticas Públicas. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/Forma%C3%A7%C3%A3o-do-Sistema-Nacional-de-Promo%C3%A7%C3%A3o-da-Igualdade-Racial>> Acesso em: 11 Out. 2022

ANO	ÓRGÃO	VALOR	FONTE NORMATIVA
2016	MINISTÉRIO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL E DOS DIREITOS HUMANOS	R\$ 487.623.428,00	Lei Orçamentária Anual para 2016 (13.225/2016) - Anexo II
2017	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA	R\$ 13.297.482.120,00	Lei Orçamentária Anual para 2017 (13.414/2017) - Anexo II
2018	MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	R\$ 392.391.594,00	Lei Orçamentária Anual para 2018 (13.587/2018) - Anexo II
2019	MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	R\$ 470.777.401	Lei Orçamentária Anual para 2019 (13.808/2019) - Anexo II

Em meados de 2016, com a mudança de governo em decorrência do processo de impeachment da Presidente Dilma, mudanças na organização ministerial foram promovidas. Primeiramente o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, foi extinto e suas competências transferidas para o Ministério da Justiça e Cidadania, incluindo a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.³⁸

Depois, já em 2017, foi extinto o Ministério da Justiça e Cidadania e substituído pelo Ministério dos Direitos Humanos, do qual passaria a integrar a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Assim, chegamos ao ano de 2019, a SEPPIR, outrora tendo um status de ministério, se tornou uma secretaria do Ministério dos Direitos humanos, e sem uma unidade orçamentária específica, é difícil precisar quais investimentos foram feitos.

O Plano Plurianual mais recente (2020 - 2023), produzido durante o Governo Bolsonaro, se diferencia dos anteriores pois não traz nenhum programa relacionado à Promoção da Igualdade Racial. A palavra “racial” aparece apenas uma vez em todo o documento, associada ao “PROGRAMA: 5034 - Proteção à Vida, Fortalecimento da Família,

³⁸ MOREIRA, Henrique Rodrigues. Formação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Nexo Jornal. 20 Dez. 2021. Políticas Públicas. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/Forma%C3%A7%C3%A3o-do-Sistema-Nacional-de-Promo%C3%A7%C3%A3o-da-Igualdade-Racial>> Acesso em: 11 Out. 2022

Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos” que tem o número espantoso de um objetivo e uma meta³⁹:

PROGRAMA: 5034 - Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos

Diretriz: 08 - Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família

Órgão Responsável: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

Esfera	Valor 2020 (mil R\$)	Valor 2021 (mil R\$)	Valor 2022 (mil R\$)	Valor 2023 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	568.878	296.762	284.589	547.806
Despesas Correntes	411.826	203.668	183.764	433.099
Despesas de Capital	157.052	93.093	100.824	114.707
Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais	0	0	0	0
Recursos Não-Orçamentários	14.196.419	13.933.356	17.115.945	18.630.449
Crédito e Demais Fontes	0	0	0	9.500
Gastos Tributários	14.196.419	13.933.356	17.115.945	18.620.949
Valores Globais	14.765.296	14.230.118	17.400.533	19.178.254
	65.574.201			

OBJETIVO: 1179 - Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção da igualdade racial, da igualdade de gênero e dos direitos humanos.

META: 0506 - Promover maior e melhor acesso aos serviços de promoção e proteção dedireitos, de modo a ampliar os resultados do índice Direitos para Todas as Pessoas.

Unidade de medida: Índice

Descritor de desempenho: Índice Direitos para Todas as Pessoas

Linha de base: 0,02

Data de referência: 01/01/2019

Valor previsto ao final do PPA: 0,50

Essa drástica mudança nos leva a duas observações: a primeira é que a mudança de governo influenciou muito a estrutura e continuidade do SINAPIR. É comum e esperado que cada governante adeque os ministérios ao seu plano de governo, contudo no caso do SINAPIR essas mudanças se traduzem em um gradual apagamento da política no governo.

O que nos leva à segunda observação: o SINAPIR, infelizmente, é um política pouco institucionalizada, que está sujeita ao comprometimento dos governantes em tornar o sistema efetivo ou não.

Olhando para as Leis Orçamentárias, observa-se:

³⁹ BRASIL. LEI Nº 13.971, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm> Acesso em: 04 Jun 2023.

ANO	ÓRGÃO	VALOR	FONTE NORMATIVA
2020	MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	R\$ 637.001.870,00	Lei Orçamentária Anual para 2020 (13.978/2020) - Anexo II
2021	MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	R\$ 514.714.201,00	Lei Orçamentária Anual para 2021 (14.144/2021) - Anexo II
2022	MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	R\$ 964.117.127,00	Lei Orçamentária Anual para 2022 (13.587/2022) - Anexo II
2023	MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	R\$ 789.558.346,00	Lei Orçamentária Anual para 2023 (14.535/2023) - Anexo II

Com base nas Leis Orçamentárias mais recentes não é possível afirmar com certeza quais recursos foram destinados às Políticas de Promoção da Igualdade Racial, contudo os Planos Plurianuais sugerem que o tema perdeu relevância ao longo do tempo dentro dos programas de governo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial é uma importante política pública que se apresenta como uma resposta do estado Brasileiro em relação as demandas do movimento negro.

Utilizando o método de análise da Professora Maria Paula Dallari Bucci e do professor Diogo Coutinho, é possível perceber que existe uma arcabouço jurídico substancial para a promoção da Igualdade Racial enquanto política pública, porém o arranjo institucional tem se mostrado como uma grande dificuldade.

Vimos que as 5 mudanças ministeriais pelas quais o SINAPIR passou dificultaram a sua implementação, e apesar do número de entes aderidos ter aumentado ao longo dos anos, o número de municípios ainda é muito pequeno: Apenas 188 dos 5.568, pouco mais de 3% dos municípios brasileiros.

Observou-se também que o SINAPIR é uma política pública pouco institucionalizada, o que afeta diretamente as tomadas de decisões e também esvazia os Conselhos, dos quais a sociedade civil faz parte. Perde-se a efetividade de um importante instrumento, não só de controle mas de trazer as demandas da população negra.

Além disso, a não criação do portal da rede SINAPIR com dados e informações unificadas e atualizadas sobre o Sistema também dificulta o controle, os estudos e pesquisas sobre o tema. Os dados utilizados neste trabalho foram retirados de outros artigos que tinham a preocupação de compilar os dados da política, mas não do governo que tem o dever de realizar a divulgação.

A recente criação do Ministério da Igualdade Racial é a demonstração de que a mudança de governo e o comprometimento dos gestores públicos com a promoção da igualdade racial afeta demasiadamente o SINAPIR. Dessa vez foi uma mudança, aparentemente benéfica.

Ainda há muito a ser feito, começando pela criação do portal de dados unificados e urgente a expansão e fortalecimento do SINAPIR. Esta autora acredita que, apesar dos problemas, o SINAPIR é uma excelente ferramenta que, se bem utilizada, pode gerar grandes resultados.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd2d203256b280052245a?OpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>

BRASIL. DECRETO Nº 4.886, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm

BRASIL. DECRETO Nº 6.872, DE 4 DE JUNHO DE 2009. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6872.htm

BRASIL. DECRETO Nº 65.810, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html

BRASIL. DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013. Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8136.htm

BRASIL. LEI Nº 3.353, DE 13 DE MAIO DE 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lim%203.353-1888?OpenDocument

BRASIL. LEI Nº 5.250, DE 9 DE FEVEREIRO DE 1967. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15250.htm#:~:text=Regula%20a%20liberdade%20de%20manifesta%C3%A7%C3%A3o%20do%20pensamento%20e%20de%20informa%C3%A7%C3%A3o.&text=Art%20.,lei%2C%20pelos%20abusos%20que%20cometer

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

BRASIL. PORTARIA Nº 1.968, DE 18 DE JUNHO DE 2021. Altera a Portaria nº 8, de 11 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=81&data=21/06/2021&captchafield=firstAccess>> Acesso em 09 Mai. 2023

BRASIL. LEI Nº 12.593, DE 18 DE JANEIRO DE 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm> Acesso em: 30 Mai. 2023.

BRASIL. LEI Nº 12.798, DE 4 DE ABRIL DE 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12798.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.798%2C%20DE%204,o%20exerc%C3%ADcio%20financeiro%20de%202013.&text=III%20%2D%20o%20Or%C3%A7amento%20de%20Investimento,social%20com%20a%20direito%20a%20voto.> Acesso em: 30 Mai 2023

BRASIL. LEI Nº 12.952, DE 20 DE JANEIRO DE 2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12952.htm> Acesso em: 30 Mai 2023

BRASIL. LEI Nº 13.115, DE 20 DE ABRIL DE 2015.. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13115.htm> Acesso em: 30 Mai 2023

BRASIL. LEI Nº 13.249, DE 13 DE JANEIRO DE 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm> Acesso em: 30 Mai. 2023

BRASIL. LEI Nº 13.255, DE 14 DE JANEIRO DE 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13255.htm> Acesso em: 30 Mai 2023

BRASIL. LEI Nº 13.414, DE 10 DE JANEIRO DE 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/L Lei/L13414.htm> Acesso em: 30 Mai 2023

BRASIL. LEI Nº 13.587, DE 2 DE JANEIRO DE 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13587.htm> Acesso em: 30 Mai 2023

BRASIL. LEI Nº 13.808, DE 15 DE JANEIRO DE 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm> Acesso em: 30 Mai 2023

BRASIL. LEI Nº 13.971, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm> Acesso em: 04 Jun 2023.

BRASIL. LEI Nº 13.978, DE 17 DE JANEIRO DE 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13978.htm> Acesso em: 30 Mai 2023

BRASIL. LEI Nº 14.144, DE 22 DE ABRIL DE 2021. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm> Acesso em: 30 Mai 2023

BRASIL. LEI Nº 14.303, DE 21 DE JANEIRO DE 2022. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14303.htm> Acesso em: 30 Mai 2023

BRASIL. LEI Nº 14.535, DE 17 DE JANEIRO DE 2023. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14535.htm> Acesso em: 30 Mai 2023

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In Direito do Estado. São Paulo, 27 mar. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 12 out. 2022

CERIONI, Clara. Conheça os marcos jurídicos da luta da população negra no Brasil. EXAME, São Paulo. 20 Nov. 2018. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/conheca-os-marcos-juridicos-da-luta-da-populacao-negra-no-brasil> /> Acesso em: 01 Nov. 2022.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: Política Pública como Campo Multidisciplinar. Editora Unesp. São Paulo, 2013.

IPEA. O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na Visão de seus Conselheiros. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/458-ha-pouca-influencia-do-conselho-de-igualdade-racial-sobre-o-congresso-e-a-opinio-publica-diz-estudo-do-ipea>. Acesso em: 23 Mai. 2023.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf> Acesso em 8 Jun. 2023

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Guia de Orientação para a Criação e Implementação de Órgãos, Conselhos e Planos de Promoção da Igualdade Racial 2ª Edição. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir/GUIA_ORIENTACOES_2020_FINAL.pdf> Acessp em: 13 Set. 2022

MOREIRA, Henrique Rodrigues. Dez anos do estatuto da igualdade racial: dados socioeconômicos dos municípios cadastrados no sistema nacional de promoção da igualdade racial. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF v. 17 n. 2 out/ 2022. Disponível em: Acesso em: 04 Abr. 2023.

MOREIRA, Henrique Rodrigues. Formação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Nexo Jornal. 20 Dez. 2021. Políticas Públicas. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/Forma%C3%A7%C3%A3o-do-Sistema-Nacional-de-Promo%C3%A7%C3%A3o-da-Igualdade-Racial>> Acesso em: 11 Out. 2022

MOREIRA, Henrique Rodrigues. Raça e Estado: o caso da institucionalização do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir. in: Raça e Estado. EDUERJ. Rio de Janeiro 2022.

MOREIRA. H. R. Sinapir se expande em um país com muitos desafios para a igualdade étnico-racial. NEXO. S.L. 07 Dez. 2021. Nexo Políticas Públicas. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2021/Sinapir-se-expande-em-um-pa%C3%ADs-com-muitos-desafios-para-a-igualdade-%C3%A9tnico-racial>> Acesso em: 13 Set. 2022

ORZIL NEWS. Sinapir: saiba o que é, como aderir e quais os benefícios para estados e municípios. ORZIL NEWS. [S.L]. 13 Abr. 2021. Disponível em: <<https://www.orzil.org/noticias/sinapir-saiba-o-que-e-como-aderir-e-quais-os-beneficios-para-estados-e-municipios/>> Acesso em: 13 Set. 2022.

PARAÍBA. LEI Nº 12.131, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2021. Aprova o Plano Estadual de Promoção à Igualdade Racial - PlanePIR e dá outras providências. Disponível em: <<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-mulher-e-da-diversidade-humana/programas/plano-estadual-de-promocao-de-igualdade-racial-da-paraiba.pdf>> Acesso em 03 Jun. 2023

PPGD PUC-Campinas. **O conceito de políticas públicas - Profa. Dra. Maria Paula Bucci.** 2021. 1 vídeo (36 minutos e 35 Segundos). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=upnbCaylG1g> Acesso em: 11 Out. 2022

SILVA, Wllayane Eduarda Antunes. LEITE FILHO, Marcílio Antunes. FERNANDES NETO, Manuel. A historicidade da legislação voltada aos negros: avanços, retrocessos e desafios. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 07, Vol. 02, pp. 162-176. Julho de 2021. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/retrocessos-e-desafios>

SINAPIR. ENTES FEDERADOS PARTICIPANTES DO SINAPIR. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir/SINAPIRGeralAtualizado11_11_2022.pdf> Acesso em 13 Jun 2023.