



GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

© 2020, DOS AUTORES

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
DE GESTÃO PÚBLICA
PNAP/2017-2019**

COORDENADOR

Paulo Ricardo Zilio Abdala

COORDENADOR SUBSTITUTO

Rafael Kruter Flores

SECRETÁRIO

Paulo Roberto Gomes Garcia

BOLSISTA ADMINISTRATIVO

Davi D'Avila

Julia Gomes dos Santos

CORPO DOCENTE: DISCIPLINAS

Profs. Drs.

Aragon Erico Dasso Júnior

Ariston Azevedo

Clezio Saldanha dos Santos

Cristina Amélia Carvalho

Davide Carbonai

Diogo Joel Demarco

Christine da Silva Schröder

Fábio Meira Bittencourt

Fernando Dias Lopes

Gilberto Tavares dos Santos

Guilherme Dornelas Câmara

Leonardo Granato

Rafael Kruter Flores

Silvia Generali da Costa

Sueli Maria Goulart da Silva

COORDENADOR DE TUTORIA

Gabriela Perin

Tito Francisco Ianda

Erik Álvaro Fernandes

TUTORES DE DISCIPLINAS

Adriana Paz Nunes

Ana Julia Bonzanini Bernardi

Ana Júlia Possamai

Carlos Roberto Santos Vieira

Cláucia Piccoli Faganello

Fernando Gonçalves de Gonçalves

Ísis Oliveira Bastos Matos

Jaqueline Guimarães Santos

Mauricio Pozzebon de Lima

Paulo Rodrigues Cerqueira

Roberta Carnelos Resende

Tanise Dias Freitas

Tito Francisco Ianda

Vinicius de Lara Ribas

Executado por



publicato@publicato.com.br

www.publicato.com.br

51 3013.1330

VERSÃO DIGITAL

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-65-87636-04-7



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Gestão Pública [livro eletrônico]: casos, análises e práticas :
/ organização Paulo R. Z. Abdala, Ronaldo Bordin.
- 1. ed. - Porto Alegre, RS : Publicato Editora, 2020.
PDF

ISBN 978-65-87636-04-7

1. Administração pública - Brasil 2. Rio Grande do Sul (RS)
3. Saúde pública - Aspectos sociais I. Abdala, Paulo R. Z.
II. Bordin, Ronaldo.

20-52239

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

AS ESTRATÉGIAS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: SUBSÍDIOS PARA O APRIMORAMENTO DAS PROTEÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

BRUNA FERREIRA CORRÊA
GUILHERME DORNELAS CAMARA
PAULO RODRIGUES CERQUEIRA

Introdução

A Vigilância Socioassistencial é considerada uma das funções da política de assistência social e consiste em uma área que compõe a Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelecendo interação e complementariedade com as proteções sociais. É através da Vigilância Socioassistencial que é possível produzir os meios técnicos necessários para suprir técnicos/as e gestores/as de fontes de informações sobre a realidade socioterritorial, onde se materializam as situações de riscos e vulnerabilidades sociais da população que se insere em um determinado território (BRASIL, 2013a; BRASIL, 2012a).

Nesse sentido, a Vigilância também é uma ferramenta para se traçar o planejamento de ações preventivas no território, bem como essa área é essencial para fomentar o monitoramento e a avaliação, através de indicadores e dados em sistemas informatizados e do padrão da qualidade dos serviços socioassistenciais ofertados no SUAS.

Em relação à produção de dados e indicadores sobre as situações de risco e vulnerabilidade social de famílias e indivíduos e o tipo, padrões de oferta e qualidade, localização e volume dos serviços, a Vigilância Socioassistencial “deve apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas” (BRASIL, 2013a). Cabe também à Vigilância Socioassistencial monitorar a incidência das situações de violência, negligência, maus tratos, abandono, abuso e exploração sexual nos territórios, em apoio às ações das proteções sociais.

A Vigilância também contribui para identificar as potencialidades dos territórios, priorizando ações para as famílias mais vulneráveis, a fim de incluí-las em serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2013a).

A política de assistência social deve estar ancorada por um Plano de Assistência Social que deve ser realizado tendo como base o diagnóstico socioterritorial para contemplar a análise sobre o território. A Vigilância Socioassistencial é

responsável por realizar esse diagnóstico, o qual “requer um processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social das demandas sociais, de identificação da rede socioassistencial e de outras políticas públicas” (MARTINELLI; SANTOS; SILVA, 2015, p.106). Um “fluxo de referência e contrarreferência” da Vigilância Socioassistencial deve contemplar as seguintes etapas:

Registro gerado pelas proteções: básica e especial; troca de informações entre os serviços; encaminhamento das informações à Vigilância Socioassistencial; sistematização das informações pela Vigilância Socioassistencial; agrupamento, análise, processamento e devolução das informações para os trabalhadores e usuários que geraram as primeiras bases (MARTINELLI; SANTOS; SILVA, 2015, p.106).

Além desse fluxo, a Vigilância Socioassistencial se utiliza de ferramentas, indicadores e sistemas informatizados da Rede SUAS e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) vinculada ao Ministério da Cidadania para coleta de dados e informações pertinentes para a efetiva gestão das informações. São exemplos desses sistemas: o Censo SUAS, o Prontuário SUAS Eletrônico e Físico, o Registro Mensal de Atendimento (RMA) das unidades socioassistenciais de proteção social básica e especial, o Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS), Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), os Índices de Desenvolvimento dos equipamentos socioassistenciais, o PAG-SUAS e outros instrumentos.

Conforme Lazzari (2018) a Vigilância Socioassistencial coleta dados pertinentes ao SUAS referente ao tipo (unidade, órgãos e entidades socioassistenciais), volume (quantidade de unidades socioassistenciais públicas e privadas), padrões de qualidade com criação de indicadores e a distribuição espacial dos prestadores de serviços. Nesse sentido, ainda de acordo com a autora, a Vigilância Socioassistencial se divide em dois eixos: um eixo seria conhecer os elementos quantitativos e qualitativos frente às situações de vulnerabilidade e risco social e; o outro eixo seria conhecer a rede socioassistencial para adequar a demanda e a oferta dos serviços.

A concepção de Vigilância Socioassistencial depende da direção social implicada: pode ser um instrumento que contribui para a defesa de direitos ou um meio de controle e perpetuação da ordem. A Vigilância Socioassistencial ultrapassa o modelo gerencial, sendo essa área uma estratégia para o combate a “insegurança social” e para a prevenção das situações de risco. Por isso, a Vigilância Socioassistencial está diretamente articulada às funções de proteção social e defesa de direito no âmbito da política de assistência social (LAZZARI, 2018).

De acordo com Lazzari (2018), a Vigilância Socioassistencial consiste em uma ferramenta de planejamento que subsidia outras políticas públicas, permitindo por meio de suas informações realizar a “busca ativa” de usuários/as que ainda não acessam a política de assistência social. Dessa maneira, a Vigilância Socioassistencial é uma das funções e estratégias imprescindíveis para a consolidação do SUAS, sendo um desafio efetivar a sua implantação, implementação e operacionalização nos estados e municípios.

O SUAS é constituído por proteções sociais que ofertam equipamentos onde são executados diretamente os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. As proteções sociais do SUAS estão divididas em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média Complexidade e Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica tem enfoque nas ações de caráter protetivo, preventivo e proativo, buscando prevenir situações de risco e vulnerabilidade e fomentando o protagonismo e convívio familiar, comunitário e social dos/as usuários/as que acessam os equipamentos que constituem essa proteção: o CRAS (unidade público-estatal) e os Centros de Convivência (constituídos como unidades público-estatais ou como entidades privadas). Assim, tem como premissa a materialização das diretrizes da matricialidade sociofamiliar, do trabalho social com famílias e da territorialização (ASSIS; FONSECA; FERRO, 2018, p. 82).

A Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade atua no trabalho social especializado com as famílias e os indivíduos em situações de violações de direitos como nos casos de violência, abuso e exploração sexual, abandono, trabalho infantil, população em situação de rua, etc. Os equipamentos responsáveis pela oferta da Proteção Social Especial de Média Complexidade são os CREAS, os Centros POP e os Centros-Dia. A Alta Complexidade, no âmbito da Proteção Social Especial, é ofertada nos serviços de acolhimento institucional como os abrigos institucionais, as casas de passagem, as casas-lar e as residências inclusivas; os serviços de acolhimento em república; os serviços de acolhimento em famílias acolhedoras e; o serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) – no âmbito da Proteção Social Básica – e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) – no âmbito da Proteção Social Especial – são referências centrais para o desenvolvimento da proteção social no SUAS. Nessa perspectiva, enfatiza-se que é através do PAIF e do PAEFI que se fortalece o trabalho social com famílias, o qual fomenta a responsabilidade do estado na atuação protetiva e a perspectiva emancipatória junto às famílias que acessam os serviços socioassistenciais.

As proteções sociais no SUAS são áreas essenciais que devem estar integradas com os demais campos que compõem a Gestão do SUAS, a fim de assegurar o aprimoramento deste sistema. Nesse sentido, a interlocução das proteções sociais com a Vigilância Socioassistencial é um mecanismo potente para contribuir com o fortalecimento do SUAS. Mais do que isto, a Proteção Social Básica e Especial são áreas fundamentais para prover de dados a área de Vigilância Socioassistencial.

Além disso, a área de Vigilância Socioassistencial também é essencial para subsidiar de informações os serviços que constituem as proteções sociais para que estes serviços “avaliem sua própria atuação, ampliem seu conhecimento so-

bre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes” (BRASIL, 2013a, p. 23). Dessa forma, ambas as áreas estabelecem uma articulação e são interdependentes.

O diagnóstico socioterritorial é um elemento essencial para a elaboração dos Planos de Assistência Social dos entes federados (BRASIL, 2013a). No entanto, não se restringe a isso, também possibilita realizar um mapeamento da rede de proteção social, fomentando a busca de estratégias para as proteções sociais, a fim de qualificar a sua oferta. O diagnóstico socioterritorial também permite elencar as questões prioritárias para o SUAS com base em relatórios e registros produzidos pelas equipes técnicas.

O Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, destaca uma sugestão para estrutura do diagnóstico socioterritorial, qual seja: 1. Conter variáveis e indicadores de contexto (condições do desenvolvimento econômico e social); 2. Indicar variáveis e indicadores de caracterização da demanda potencial para serviços e benefícios da assistência social; 3. Apresentar variáveis e indicadores sobre a estrutura e oferta dos serviços e benefícios de assistência social; 4. Indicar variáveis e indicadores relativos à estrutura das demais políticas públicas; 5. Descrever indicadores que correlacionem demanda e oferta segundo a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2013a).

A materialização e a análise do diagnóstico socioterritorial, sobretudo, no Plano de Assistência Social, possibilita viabilizar a construção de estratégias para as proteções sociais (básica e especial) do SUAS frente às situações de risco e vulnerabilidade social, nas quais se inserem famílias e indivíduos, de modo a contribuir na garantia dos direitos, bem como no aprimoramento da oferta dos serviços socioassistenciais.

Este estudo objetivou apresentar as particularidades referente à relação que a Vigilância Socioassistencial estabelece junto à Proteção Social Básica e à Proteção Social Especial na produção de subsídios para o aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito do SUAS.

Procedimentos da Pesquisa

A coleta de dados foi realizada através de uma pesquisa documental, a qual buscou identificar os instrumentos e as sistematizações pertinentes à área da Vigilância Socioassistencial, descrevendo a sua articulação com a Proteção Social Básica e Especial. O material selecionado foi produzido nos Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial ocorridos em 2014, 2015, 2017 e 2018, e nas Mostras de Experiências em Vigilância Socioassistencial dos anos de 2017 e 2018.

A pesquisa documental objetivou sistematizar os instrumentos, as estratégias e as ações no âmbito da Vigilância Socioassistencial, destacando dados que dissessem respeito à implementação, à execução e à articulação dessa área com as proteções sociais do SUAS.

Como complemento à pesquisa documental foi utilizada a observação participante, considerando as vivências e experiências de atuação profissional de um dos autores, técnica vinculada à gestão estadual da política de assistência social.

A interpretação dos dados coletados seguiu três etapas: organização das informações coletadas e no tratamento dos dados da pesquisa documental e na observação participante; construção de um quadro sintético dos instrumentos da área da Vigilância Socioassistencial; e, interpretação dos dados.

O Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (ENVS) consiste em um espaço periódico de troca de saberes no âmbito de Vigilância Socioassistencial, o qual conta com mesas de discussões técnicas, oficinas e divulgação de experiências municipais e estaduais no tema da Vigilância Socioassistencial e sua relação com outras áreas estratégicas do SUAS. Foram consultados os documentos na publicação online no blog da Rede SUAS, a qual trouxe a descrição das experiências municipais na primeira mostra e, na segunda mostra de experiências, apresentou as experiências municipais e estaduais, abordando aspectos como objetivo, público-alvo, contexto, metodologia, envolvidos/participantes, insumos necessários, resultados, modelo de atenção, desafios e limitações e os “próximos passos”.

Foram considerados como materiais destes encontros a serem sistematizados as apresentações (em forma de templates ou vídeos) das mesas e das oficinas, elaborados por atores que compõem a instância da coordenação nacional do SUAS.

A seleção dos dados apresentados neste estudo se deteve nas discussões que mais se aproximaram da interlocução da Vigilância Socioassistencial com as proteções sociais.

Resultados

a) VIII Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (2014)

O VIII ENVS (2014) apresentou discussões pertinentes no âmbito da Proteção Social Básica e Especial. No âmbito da Proteção Social Básica demonstrou os avanços relacionados ao ID CRAS, o qual consiste em um índice que avalia o grau de desenvolvimento do CRAS por meio do Censo SUAS, levando em consideração quatro dimensões: estrutura física, horário de funcionamento, recursos humanos (considerando a equipe de referência própria para o porte do município) e, as atividades realizadas (orientações, busca ativa, visita domiciliar, encaminhamentos, grupos/oficinas, entre outros critérios).

Aquele município que possui dimensões com baixa graduação no ID CRAS sofre impacto em relação aos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD SUAS)³, uma vez que o ID CRAS médio é utilizado como base cálculo para formação do IGD SUAS (BRASIL, 2012b).

Outro tema da Proteção Social Básica apresentado o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) a partir dos dados ex-

traídos do Sistema de Informações do SCFV (SISC) e do Censo SUAS 2013. Este painel expôs os seguintes dados: a quantidade de unidades que ofertavam o SCFV e o tempo da participação dos/as usuários/as nos grupos por ciclo etário; a capacidade de atendimento dos SCFV por região e porte de município e o público prioritário do SCFV por faixa etária e região. Estes dados apontaram a situação geral da execução do SCFV nas unidades socioassistenciais.

Referente à Proteção Social Especial, foram apresentadas no VIII ENVS três temas relevantes: regionalização e padronização dos serviços de Proteção Social Especial e medidas socioeducativas. Sobre a regionalização dos serviços de Alta e Média complexidade, em conformidade com a Resolução CNAS nº 23, de 27 de setembro de 2013, a Resolução Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº 17, de 3 de outubro de 2013 e a Resolução CNAS nº 31, de 31 de outubro de 2013, a SNAS apresentou informações a partir de um questionário aplicado com as gestões estaduais.

Essas informações demonstraram uma síntese da situação das estratégias de regionalização dos serviços nos estados a partir dos seguintes elementos: estudo sobre o volume e a localização da oferta dos serviços; o diagnóstico da incidência das situações de risco e violações de direito no estado; o plano de regionalização dos serviços; os parâmetros para o plano de regionalização; as formas de oferta de serviços regionalizados de Média e Alta complexidade; a quantidade de unidades regionais; a instância responsável pela execução; o quantitativo de unidades regionalizadas; os repasses financeiros pelos estados; as estratégias de atendimento, acompanhamento e interlocução da rede, o percentual de municípios (por região e porte) sem cobertura, entre outros aspectos.

A Vigilância Socioassistencial foi destacada como uma ferramenta que integra essa articulação junto às ofertas da rede socioassistencial de Proteção Social Básica e Especial. Desse modo, a Vigilância Socioassistencial aparece como uma das áreas do SUAS para consolidar os Planos Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo, atuando na construção do diagnóstico socioterritorial da situação do sistema de atendimento socioeducativo. Esta temática também apontou as bases de monitoramento da Vigilância para as medidas socioeducativas, qual sejam: Sistema Nacional de Informações do SUAS – Rede SUAS; CadSUAS; Módulo de acompanhamento dos Estados/ Monitoramento da Implantação do SUAS; Censo SUAS; Registro Mensal de Atendimento do CREAS (RMA CREAS); SISC e CadÚnico. Salienta-se que essas bases estabelecem relação com os dados coletados das proteções sociais.

b) IX Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (2015)

O IX ENVS (2015) apresentou uma síntese dos dados referente ao monitoramento e apoio técnico realizado pela Vigilância Socioassistencial. Para isto, destacou dados relevantes dos equipamentos, ações desenvolvidas e perfil dos/as usuários/as que acessam os serviços e programas socioassistenciais no âmbito da Proteção Social Básica e Especial.

Frente à interlocução da Vigilância com a Proteção Social Básica, neste encontro destacou-se dados quantitativos referentes ao panorama nacional da estrutura, horário do CRAS e articulações da rede socioassistencial, a equipe e percentual de povos e comunidades tradicionais que acessam o CRAS e situações prioritárias do SCFV. Além disso, os dados apresentados sistematizaram os eixos, os avanços, o diagnóstico e a articulação da Vigilância Socioassistencial em relação ao trabalho social com famílias no PAIF.

Dados quantitativos nacionais sobre a estrutura dos equipamentos, cobertura e acompanhamento do PAEFI, dos Serviços de Medidas Socioeducativa e dados sobre a Abordagem Social; questões referentes ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), identificando informações sobre o monitoramento, sistemas e acompanhamento pela rede socioassistencial (principalmente PAIF, PAEFI e SCFV), referentes à Proteção Social Especial foram expostas.

As mesas e oficina sobre o monitoramento e apoio técnico a Vigilância Socioassistencial da SNAS de modo geral destacaram sistemas muito utilizados pelas proteções sociais (básica e especial) e compilaram as informações coletadas por regiões e municípios conforme o porte populacional, contribuindo para situar o cenário nacional frente à cobertura, estrutura e situação dos serviços e programas destacados no quadro 3. Considera-se que os materiais apresentados neste encontro são fontes de informações relevantes para organização das metas e as prioridades para o aprimoramento do SUAS, uma vez que destacam os principais pontos críticos existentes nos serviços e equipamentos do SUAS. Desse modo, a ênfase nesses dados contribui para reafirmar a necessidade de garantir a equipe de referência completa, a busca de estratégias de superação da situação de compartilhamento dos espaços físicos onde se alocam os equipamentos socioassistenciais, a promoção de ações protetivas para acompanhamento, atendimento e busca ativa do público prioritário da política de assistência social e daqueles que dela necessitam.

c) X Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (2017)

O X ENVS (2017) também ressaltou as contribuições da Vigilância Socioassistencial para as proteções sociais. Foram destacados neste encontro no âmbito da Proteção Social Básica a cobertura e qualidade dos serviços e equipamentos em expansão, a situação da estrutura física, do compartilhamento, do horário de funcionamento e da equipe de referência dos CRAS e dos Centros de Convivência por região. Além disso, trouxe dados sobre o PAIF a partir do Censo SUAS 2016 e do SCFV com base no Censo SUAS 2014.

Frente a Proteção Social Especial se destacaram dados referentes ao panorama frente à estrutura física, recursos humanos e cobertura dos CREAS, Centro POP, Centro Dia e os Serviços de Medidas Socioeducativas e de Abordagem Social por região. Também se ressaltou a análise do quantitativo de acompanhamentos pelo PAEFI e do perfil das famílias a partir de dados do RMA 2016.

De modo geral, nota-se que a Vigilância Socioassistencial utilizou dados do Censo SUAS e RMA para levantar as informações sobre cobertura, estrutura e funcionamento dos equipamentos e serviços socioassistenciais, contribuindo para que a Gestão do SUAS fomente estratégias de aprimoramento em regiões que apresentaram dados com um nível de cobertura ou qualidade insatisfatória dos serviços e equipamentos socioassistenciais.

c) XI Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (2018)

O XI ENVS, ocorrido no ano de 2018, semelhante aos encontros anteriores, apresentou um panorama dos principais equipamentos e serviços socioassistenciais no âmbito da Proteção Social Básica e Especial.

Nesse sentido, no âmbito da Proteção Social Básica demonstrou a cobertura, expansão (de 2007 a 2017), a situação dos CRAS e dos Centros de Convivência no Brasil em relação à estrutura física, equipe de referência, horário de funcionamento e ações realizadas no âmbito do PAIF e do SCFV. Destacou ainda a situação do ID CRAS no Brasil. Além disso, ressalta-se que esta mesa expôs o índice referente ao déficit de CRAS no Brasil, salientando a necessidade de implantação de 1031 novos CRAS para efetivar 100% de cobertura de CRAS no Brasil.

Referente à Proteção Social Especial, o XI ENVS, apresentou contribuições no âmbito da Média e Alta Complexidade. Desse modo, destacou dados sobre o ID CREAS, ID Centro POP, ID Acolhimento e o panorama geral das unidades de acolhimento, dos CREAS, Centro POP e Centro Dia. Também discutiu a partir de dados quantitativos sobre a guarda subsidiada, as famílias em acompanhamento e atendimento no PAEFI e no Serviço de Abordagem Social, o perfil dos acolhidos em unidades de acolhimento e das equipes de referência dos equipamentos de Proteção Social Especial.

Nessa perspectiva, de modo geral aponta-se que os dados coletados nas apresentações dos quatro últimos encontros de Vigilância Socioassistencial se baseiam mais em dados quantitativos. Poucos dados coletados apresentaram fontes qualitativas, o que limita a presente análise. Salienta-se que algumas mesas com temas que diziam respeito às proteções sociais não constaram material publicado pela SNAS ou não demonstraram relação com os objetivos deste trabalho.

Em síntese, as contribuições da Vigilância Socioassistencial expostas nos Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial de 2014 a 2018 demonstram os monitoramentos realizados pelo setor de Vigilância Socioassistencial da SNAS, no âmbito da cobertura de atendimento, estrutura física e funcionamento dos equipamentos que compõem as proteções sociais (CRAS e Centro de Convivência no âmbito da Proteção Social Básica e CREAS, Centro POP, Centro Dia e unidades de acolhimento no âmbito da Proteção Social Especial). Também apresentou um panorama das equipes de referência no Brasil, perfil de usuários/as que ingressam nos serviços socioassistenciais, levantamento de

atendimentos e acompanhamentos nos serviços que integram essas proteções, dentre outras questões.

Frente a estes dados coletados se destacaram as ferramentas e sistemas nacionais que a União, os estados e os municípios utilizam em suas práticas de planejamento, monitoramento, registro e avaliação como, por exemplo, o Censo SUAS, o RMA, o SISC, o SIMPETI etc. Esses instrumentos foram utilizados como subsídios para delinear o monitoramento da situação dos serviços e dos equipamentos da Proteção Social Básica e Especial.

Apesar dos limites identificados na coleta destes dados nos quatro últimos Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial, enfatiza-se a importância desses espaços para o debate frente às estratégias para qualificar a articulação de toda rede socioassistencial, fortalecendo a integração da rede de atendimento direto à população (CRAS, Centros de Convivência, CREAS, Centro POP e unidades de acolhimento) com a área de Vigilância Socioassistencial, a qual está ligada à Gestão do SUAS.

e) Mostras De Experiências em Vigilância Socioassistencial

Na primeira Mostra de Experiência em Vigilância Socioassistencial, realizada no ano de 2017, 78 municípios encaminharam suas experiências de Vigilância Socioassistencial para análise da SNAS, sendo selecionadas 26 experiências. Desse modo, foram selecionadas apenas experiências municipais, contemplando a diversidade das regiões participantes e os portes populacionais dos municípios.

Na segunda Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial, realizada no ano de 2018, foram encaminhadas para a SNAS 133 experiências, de 110 municípios, e 16 experiências estaduais. Foram selecionadas 35 experiências municipais e cinco experiências estaduais, sendo que alguns estados apresentaram mais de uma experiência. A primeira e a segunda Mostra de Experiências foram apresentadas, respectivamente, no X e XI Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial em 2017 e 2018.

Na Primeira Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial se destacaram estratégias e instrumentos de Vigilância Socioassistencial essenciais para o aprimoramento das proteções sociais, quais sejam: boletim de informações, sistemas, registros, padronização de instrumentais, estudos analíticos, diagnóstico socioterritorial e georreferenciamento. Também se destacaram estratégias de acompanhamento no âmbito dos serviços socioassistenciais como o SCFV, o PAEFI e da situação de trabalho infantil, as quais envolveram ações das equipes de referência no âmbito da Proteção Social Básica e Especial.

Em relação às contribuições destes instrumentos de Vigilância Socioassistencial para as proteções sociais do SUAS, ressalta-se a melhora no fluxo de trabalho das equipes de referência, a utilização de estratégias de monitoramento, acompanhamento dos serviços, programas e projetos e o aprimoramento de ins-

trumentais de trabalho, fortalecendo a função preventiva inscrita no âmbito das proteções sociais. Também se destacou como contribuição a maior articulação entre as equipes de referência que compõem as proteções sociais do SUAS, o fortalecimento do planejamento estratégico e das ações protetivas e preventivas.

Desse modo, a Vigilância Socioassistencial contribuiu para qualificar os serviços socioassistenciais, bem como apoiar tecnicamente o papel das equipes de referência dos equipamentos, através de ferramentas próprias desta área como o monitoramento, o planejamento, a avaliação, a sistematização e a socialização de informações pertinentes para o SUAS.

As estratégias municipais expostas na Segunda Mostra de Experiências expressaram uma ênfase na utilização do diagnóstico socioterritorial, georreferenciamento e mapeamento do território, utilizando como subsídio os dados fornecidos pelas proteções sociais. Se destacou o estabelecimento de diálogo com os trabalhadores e equipes de referência que compõem as proteções sociais como meio para a construção de estratégias no âmbito da Vigilância Socioassistencial. Nesse sentido, o apoio da Vigilância Socioassistencial aos trabalhadores do SUAS inseridos nas proteções sociais é fundamental para qualificar a oferta dos serviços socioassistenciais, uma vez que esta articulação promove instrumentos que aprimoram a análise consubstanciada a partir do acesso a informações relevantes sobre o território, sobre a cobertura e a capacidade de atendimento dos serviços, sobre o acesso dos/as usuários/as e os fluxos da rede, entre outros meios importantes.

As experiências municipais apresentaram mais estratégias no âmbito da Proteção Social Básica, principalmente a elaboração de subsídios para aprimorar, implantar ou avaliar o SCFV. Foram destacadas mais ações estratégicas no âmbito da Proteção Social Especial nas experiências estaduais, tais como: fortalecimento e aprimoramento da rede de serviços socioassistenciais; construção o diagnóstico socioterritorial com as equipes das proteções sociais; levantamento de dados sobre vulnerabilidades sociais e violações de direitos; acompanhamento, monitoramento e planejamento dos serviços, criação de instrumentos padronizados e; estudos frente à situação de trabalho infantil.

f) Interlocação entre a vigilância socioassistencial e as proteções sociais para o fortalecimento da gestão do SUAS

Os Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial dos últimos quatro anos evidenciaram diversas ferramentas de gestão que apoiaram as proteções sociais. Desse modo, nesses encontros enfatizaram-se temáticas que diziam respeito à elaboração do diagnóstico socioterritorial, ao diagnóstico das ofertas, da cobertura e da expansão dos serviços e dos equipamentos de Proteção Social Básica e Especial. Esses diagnósticos constituíram-se como meios que subsidiaram o planejamento da política de assistência social, uma vez que através deles é possível analisar a di-

mensão da cobertura e do acesso da população prioritária junto aos serviços socioassistenciais, bem como é possível delinear as estratégias de prevenção e proteção frente às situações de vulnerabilidades e riscos sociais identificados.

Nos Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial também se discutiu sobre a utilização dos índices ID CRAS, ID CREAS, ID Centro POP, ID Acolhimento, os quais demonstraram o panorama estrutural dos equipamentos socioassistenciais no Brasil. A exposição destes dados com base nos Índices de Desenvolvimento fomentou a implantação de estratégias no âmbito da Gestão do SUAS, no sentido de estabelecer prioridades para qualificar as dimensões que consolidam esse índice.

Além disso, os Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial destacaram temas voltados para os serviços e equipamentos específicos no âmbito da Proteção Social Básica, como o CRAS, o Centro de Convivência, o SCFV e o PAIF e, da Proteção Social Especial, como o CREAS, o Centro POP, o Centro Dia, as Unidades de Acolhimento, o PAEFI e o Serviço de Medidas Socioeducativas.

Nestes Encontros também se ressaltaram o perfil de públicos e situações específicas e prioritárias para a política assistência social como o perfil de acolhidos, a situação de trabalho infantil e a população em situação de rua. Os Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial fomentaram a utilização de ferramentas nacionais gerenciadas pela União, estados e municípios, como exemplo cita-se o Censo SUAS, o SISC, o SIMPETI, o RMA, dentre outros sistemas. Ressalta-se que essas ferramentas são de uso das proteções sociais.

Referente às Mostras de Experiências em Vigilância Socioassistencial foram identificados os seguintes instrumentos e estratégias em contribuição com as proteções sociais: Boletins de Informação; Sistemas de Informação específicos; georreferenciamento, diagnóstico socioterritorial e mapeamento do território; estudos e avaliações acerca da cobertura de serviços, equipamentos e populações prioritárias para o SUAS; padronização e qualificação de instrumentos; planejamento estratégico;

Uma contribuição produzida dessa relação é o alinhamento dos fluxos de trabalho para a melhoria do atendimento dos usuários e o fortalecimento da busca ativa da população prioritária e em situação de vulnerabilidade que ainda não acessa os serviços do SUAS. Para efetivar essa busca ativa, o diagnóstico ou o mapeamento socioterritorial se apresentam como meio para produção de dados frente à identificação das demandas dos usuários e ao planejamento da oferta dos serviços.

Em relação aos dados coletados nos Encontros e Mostras de Vigilância Socioassistencial, abaixo se aponta uma síntese dos temas mais recorrentes:

- Análise da cobertura, estrutura física e expansão dos equipamentos socioassistenciais;
- Monitoramento, planejamento, avaliação e acompanhamento de serviços;
- Gestão da informação e meios de divulgação (através de boletins, sistemas, relatórios, etc);

- Utilização de indicadores e sistemas consolidados nacionalmente para estudos, levantamentos e análises (índices de desenvolvimento, Censo SUAS, RMA, SISC, SIMPETI, etc);
- Análise dos serviços socioassistenciais no âmbito da Proteção Social Básica (PAIF e SCFV) e da Proteção Social Especial (PAEFI, Medidas Socioeducativas, Abordagem Social e Serviço de Acolhimento) e dos equipamentos ligados a estes serviços (CRAS, Centros de Convivência, CREAS, Centro POP, Centro Dia, unidades de acolhimento);
- Diagnóstico socioterritorial e mapeamento do território;
- Diálogo entre equipes de referência das áreas estratégicas do SUAS;
- Reorganização de fluxos do processo de trabalho;
- Padrões de qualidade da oferta de serviços socioassistenciais;
- Instrumentos padronizados e registros próprios; e,
- Ampliação do conhecimento frente às situações de vulnerabilidade social.

Considerações Finais

As ações de monitoramento, planejamento, avaliação, diagnóstico socioterritorial e conhecimento das vulnerabilidades sociais dos territórios estão presentes nas normativas como papel fundamental da Vigilância Socioassistencial, sendo um dos principais instrumentais de apoio técnico que contribuem com as proteções sociais.

A gestão da informação e utilização de sistemas, índices e meios de registros também se inscrevem no campo da Vigilância Socioassistencial como sua função no âmbito da Gestão do SUAS. O padrão da qualidade dos serviços e os dados referente à cobertura e tipologia dos serviços ofertados são essenciais para aprimoramento do SUAS, uma vez que com estes dados possível reorganizar os fluxos e as ofertas socioassistenciais de modo a distribuir, de forma mais equitativa, a rede socioassistencial prestadora de serviços socioassistenciais.

Nesse contexto, as estratégias da Vigilância Socioassistencial junto às proteções sociais identificadas nas Mostras e Encontros de Vigilância Socioassistencial demonstram a efetividade da articulação entre essas áreas estratégicas para o SUAS. Apesar dos limites e desafios presentes no cotidiano de execução dessas áreas, considera-se que a interlocução da Vigilância com as proteções sociais produz subsídios que têm como objetivo o conhecimento da realidade das famílias, do público-alvo da política de assistência social, dos territórios referenciados, das situações de vulnerabilidade e da cobertura dos equipamentos e serviços socioassistenciais, qualificando as ações protetivas e preventivas, a fim de fomentar a garantia de direitos socioassistenciais no SUAS.

Referências

BRASIL. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm>.

_____. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996. Brasília, DF, Conselho Nacional de Saúde. Brasília, 1996. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/1996/res0196_10_10_1996.html>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS /2004. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/P_NAS2004.pdf>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica – NOB-SUAS: Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: [s.n.], 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011a. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez.pdf>>.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho 2011. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS. Brasília, 2012b. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_IGDSUAS.pdf>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_Vigilancia.pdf>.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Pacto%20Aprimoramento%20SUAS%20G%20Municipios%20-%20cnas-2013-018-15-07-2013.pdf>.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2013. Brasília, 2013c. Disponível em: <<https://conferencianacional.files.wordpress.com/2013/12/cnas-2013-001-21-02-2013.pdf>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2014 (Reimpressão). Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026) - “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Planos_Decenal_AssistenciaSocial.pdf>

----- Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 2 de 16 de março de 2017. Brasília, 2017b.

----- Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal 2017. Brasília, 2018a. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index5.php>>

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel (orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2017.

LAZZARI, Evelise. Vigilância Socioassistencial no Brasil: Contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de assistência social. Porto Alegre, 2018. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

MARTINELLI, Tiago; SANTOS, Simone Ritta dos; SILVA, Marta Borba. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. In: Revista Katálysis, v. 18, n. 1, p. 104-112, jan./jun. 2015.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas>>

----- Rede SUAS. 1ª Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial. Brasília: MDS, 2017. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilancia-socioassistencial/1a-mostra-de-experiencias-em-vigilancia-socioassistencial/>>

----- Rede SUAS. 2ª Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial. Brasília: MDS, 2018. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilancia-socioassistencial/2a-mostra-de-experiencias-em-vigilancia-socioassistencial/>>

----- Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial. VIII Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial - 2014. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index4.php>>

----- Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial. IX Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial - 2015. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index4.php>>

----- Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial. X Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial - 2017. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index4.php>.

----- Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial. XI Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial - 2018. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index4.php>.

OLIVEIRA, Mara de; PRATES, Jane Cruz; CARRARO, Gissele. Vigilância Socioassistencial: uma análise a luz das conferências nacionais. In: Anais do 4º Encontro Internacional de Política social e 11º Encontro Nacional de Política Social, v.1 n.1, 2016.

PAES-SOUSA, Rômulo. Proteção Social. In: FERNANDES, Rosa M. C; HELLMANN, Aline (orgs.). Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

PIOVESAN, Armando; TEMPORINI, Edméa Rita. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. Revista de Saúde Pública, v. 29, n. 4, p.318-325, 1995.

AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS: O CICLO DE CONSTRUÇÃO DAS COTAS RACIAIS

FERNANDA CRISTINA CAMILLO

JULICE SALVAGNI

TANISE DIAS FREITAS

Introdução

O histórico escravagista do Brasil deixou como herança lacunas até hoje mal resolvidas que se traduzem nas visíveis diferenças sociais, políticas e econômicas entre a população branca e a população negra (pretos e pardos). Estas diferenças, entremeadas por preconceitos e discriminações, resultam das desigualdades de acesso às condições básicas de sobrevivência, como saúde, educação, trabalho e renda. Todos os anos, dados estatísticos sobre estas disparidades são frequentemente divulgados por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Organização das Nações Unidas (ONU) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e fazem da temática da diferença racial uma velha conhecida da sociedade e seus governantes e, ainda assim, esta questão não ocupa as agendas do poder público com a relevância necessária.

Considerando dados do (IBGE) de 2016, “os autodeclarados “pardos” representam a maior parcela da população brasileira, correspondendo a 46,2%, enquanto os autodeclarados “pretos” somam 8,3%.” (CAMPOS, 2018, p.3). O mesmo relatório aponta que o ano de 2016 também apresentou o maior percentual de desigualdade de renda entre brancos e não-brancos, onde a renda dos brancos apresentou-se 90% maior. No quesito escolaridade, a população não branca também aparece em desvantagem ainda que políticas públicas de acesso à educação tenham despontado nos últimos anos com o objetivo de corrigir o gargalo do acesso da população negra ao ensino fundamental, médio e superior. De acordo com o IBGE (2018), entre 2005 e 2015 o percentual de negros e negras universitários saltou de 5,5% para 12,8%, entretanto o aumento dos brancos que acessaram o ensino superior no mesmo ano resultou no percentual de 26,5%. Quando a análise é a ocupação de vagas no mercado formal de trabalho, a pesquisa mostra que mesmo mais graduados os negros continuam com baixa representatividade nas empresas e no serviço público e recebem salários inferiores.

Em 2014, o IPEA divulgou uma nota técnica de análise baseada no então projeto de lei 6.738/2013 que propunha reserva de vagas para negros em concursos públicos. Nesta nota, o IPEA reforçou a realidade das diferenças raciais na composição dos cargos públicos federais e a necessidade de construção de ações afirmativas para correções das distorções de acesso a este mercado de trabalho e para promoção da diversidade na administração federal.

Considerando que a educação e o trabalho são direitos de qualquer cidadão, faz-se necessária a reflexão acerca das medidas tomadas pelo poder público para corrigir estas disparidades e exercer seu papel enquanto promotor constitucional de condições igualitárias sem distinção de qualquer natureza. Isto posto, no campo das políticas públicas de educação e trabalho, destacam-se as cotas raciais como ações afirmativas executáveis pelo Estado com o propósito de reduzir desigualdades socioeconômicas e educacionais por meio da garantia de um percentual de reserva de vagas para ingresso de negros nos processos seletivos e concursos de órgãos, instituições e universidades públicas.

A escolha pelo tema das cotas raciais surgiu de um interesse pessoal da pesquisadora que, ao tornar-se membro do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI) da instituição em que trabalha, percebeu a relevância das cotas por meio de relatos de servidores e estudantes negros e chegou ao seguinte questionamento: que aspectos históricos e políticos contribuíram para o surgimento das cotas raciais? Com o intuito de abordar este tema com um enfoque de gestão, este trabalho tem por objetivo descrever os aspectos históricos e políticos que compõem o ciclo de construção das cotas raciais como política de reparação da desigualdade racial existente no acesso à educação e trabalho para o negro.

Políticas Públicas de Ações Afirmativas: Origens e Definições

As políticas públicas têm, cada vez mais, se convertido em objetos de análise de diversos grupos de intelectuais e gestores públicos, que vêm se debruçando sobre esta temática buscando o aprimoramento das formas de construir, implementar e avaliar alternativas para os problemas das instituições e da sociedade em geral. A política pública surge na Europa como desdobramento dos estudos teóricos e pesquisas que se concentravam em análises sobre o Estado e suas instituições, enquanto nos EUA ela surge como disciplina acadêmica com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

Herbert Simon, em 1947, introduziu o conceito de *policy makers* para defender o conhecimento racional estruturado por regras como forma de enquadrar a tomada de decisões e o comportamento dos atores públicos na elaboração e aplicação de políticas públicas. Porém, o excesso de racionalidade nas percepções de Laswell e Simon foi criticado fortemente por Charles E. Lindblom que, por sua vez defendeu o processo político e decisório das políticas públicas como algo mais interativo e complexo que não se resume a etapas e nem se constitui em uma decisão final (SOUZA, 2006). David Easton, em 1953 definiu política pública como “um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente” (SOUZA, 2006, p.24). Por sua vez, Dye (1984) apud Souza (2006, p.24) definiu de forma simplificada a política pública como “o que o governo escolhe ou não fazer”. Assim, como vários outros estudiosos da área, Dye estabelece o governo como o promotor máximo das políticas públicas.

A análise de uma política pública, no entanto, vai além da compreensão teórica e todo o contexto histórico que envolve o tema. Para Rua (2014), é necessário ao gestor compreender o ciclo das políticas públicas de modo que possa identificar todos os aspectos que envolvem o processo e assim elencar os pontos fortes e fracos de uma determinada política. Em síntese, Rua (2014), define cinco fases de estudos de um processo de política pública: formação de agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e, por fim, avaliação.

No que tange as ações afirmativas, Fonseca (2009, p.11) define-as como “políticas públicas destinadas a atender grupos sociais que se encontram em condições de desvantagens ou vulnerabilidade social em decorrência de fatores históricos, culturais e econômicos”. Em seu site oficial, a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), define ações afirmativas como “políticas públicas feitas pelo governo ou pela iniciativa privada com o objetivo de corrigir desigualdades raciais presentes na sociedade, acumuladas ao longo de anos” e também de reverter a representação negativa dos negros, promover igualdade de oportunidades e combater o preconceito e o racismo.

As ações afirmativas recebem definição também quando da criação do Estatuto da Igualdade Racial instituído pela Lei 12.288 de 20 de julho de 2010 como “os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades”. Para Contins (1996, p.209) “a ação afirmativa tem como função específica a promoção de oportunidades iguais para pessoas vitimadas por discriminação”. Desta forma, os beneficiados poderiam competir em condições de igualdade por vagas nos serviços educacionais e no mercado de trabalho.

Na América, a história relata que a expressão “ações afirmativas” está fortemente relacionada com a luta dos movimentos negros, mais precisamente nos Estados Unidos na década de 60, onde fortes movimentos pelos direitos civis que reivindicavam igualdade de oportunidades para todos, foram fortalecidos por negros militantes apoiados por lideranças de renome que lutavam pela eliminação da segregação racial e exigiam uma postura mais ativa do Estado para promoção de ações que assegurassem a melhoria das condições da população negra. Para Moehlecke (2002), no Brasil as ações afirmativas são reconhecidas efetivamente com a promulgação da nova Constituição em 1998 que trouxe em seu texto medidas de proteção para a mulher no mercado de trabalho e definiu reserva percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência.

Independentemente do campo em que as ações afirmativas são elaboradas, elas são frutos de movimentos populares, que se organizaram, reivindicaram e exigiram do Estado um papel ativo na elaboração de políticas públicas de reparação e compensação da discriminação estrutural e seus efeitos no presente e de concretização do princípio de igualdade material.

Ações Afirmativas de Combate ao Racismo no Brasil

O processo colonial brasileiro é marcado pela exploração da mão de obra escrava formada por negros africanos e deixou como fruto a estigmatização social e racial do afrodescendente. Sua história inicia-se num cenário mercantil, “baseado num sistema escravagista, sustentáculo da mão de obra do País por cerca de quatro séculos”. (FERREIRA; MATTOS, 2007, p.49). O trabalho escravo deixou de existir legalmente com a assinatura da Lei Áurea no ano de 1888 pela Princesa Isabel, no entanto, esta lei não representou necessariamente uma libertação para estes negros que foram lançados a uma sociedade sem qualquer estrutura para recebê-los e transformá-los em cidadãos brasileiros. Para Moura (1980), o preconceito de cor foi o principal fator impeditivo para que estes negros ingressassem de forma efetiva na sociedade e no mercado de trabalho.

Segundo Theodoro (2008), a abolição e a conseqüente dificuldade de inserção do negro nos postos de trabalhos existentes, contribuíram para o aumento da concentração populacional em várias cidades do país, originado pela chegada destes ex-escravos que se juntaram a parcela mais pobre da sociedade, proliferando o surgimento das favelas e o crescimento da pobreza e da exclusão. Para Suplicy (2002), em virtude deste passado histórico em que foram lançados em um mercado sem qualquer preparo, os negros ainda constituem a maioria da população em situações de baixa renda ou que vive às margens da sociedade e sofrem por questões de cunho racial.

Com o fim da legalização do trabalho escravo e o surgimento do trabalho livre e assalariado, o governo brasileiro e os empresários começam a pensar em uma alternativa para substituição da mão de obra escrava negra pela mão de obra de imigrantes europeus, numa tentativa também de embranquecimento da população. Restou a estes ex-escravos o trabalho rural de subsistência ou trabalhos domésticos, por muitas vezes forçados (NINA, 2010).

No que se refere a substituição da mão de obra, Theodoro (2008) questiona sobre o real motivo de se optar pela mão de obra de imigrantes europeus visto que havia um grande contingente de ex-escravos. Para ele, se de um lado estes escravos libertos eram considerados inaptos para o trabalho regular, de outro lado o histórico de fuga dos escravos contribuiu para criar uma imagem de indolência e inferioridade que não os tornavam dignos de trabalho assalariado reforçando assim a ideologia do embranquecimento por meio de políticas públicas de promoção da imigração. Efetivamente, “os preconceitos vigentes difundiam a crença da menor capacidade do trabalhador negro face ao branco, ampliando à expectativa favorável que cercava a entrada de trabalhadores europeus (THEODORO, 2008, p.36).

O surgimento da República em 1889, após a abolição, traz consigo a formulação e consolidação de uma ideologia racial, o chamado “racismo científico”, que surgiu como forma de naturalizar as desigualdades raciais defendendo a ideia de

que apenas uma sociedade branca “seria capaz de realizar os ideais do liberalismo e do progresso.” Esta naturalização das desigualdades passaria a determinar as potencialidades de cada indivíduo restringindo a capacidade de participação dos negros. Assim, “ampliam-se os preconceitos quanto à participação dos negros nos espaços públicos, acentuam-se os mecanismos discriminatórios e fortalecem-se os estímulos à imigração europeia.” (JACCOUD, 2008, p.48).

A partir da década de 1940, o racismo deixa de ser tratado pelo viés biológico e passa a ser tratado sob um viés social e cultural numa tentativa de desconstruir a ideologia racial discriminatória. Neste sentido, a obra de Gilberto Freyre, intitulada *Casa Grande & Senzala* disseminou a ideia do que seria chamado de democracia racial, que buscava reinterpretar e suavizar a história escravagista do Brasil sob um viés mais otimista em que predominava a boa convivência entre brancos e negros no país a partir da miscigenação decorrida destas relações. Este viés atribuiu “a fatores econômicos e sociais, tais como a escravidão, a monocultura, a alimentação, dentre outros [...]” a “culpa” pela situação desfavorável dos negros e não ao preconceito (JACCOUD, 2008).

Este viés é conhecido como o “mito da democracia racial” por expressar de maneira falsa a realidade da população negra no Brasil. Para Domingues (2005, p.116), a democracia racial seria um “sistema racial desprovido de qualquer barreira legal ou institucional para a igualdade racial, e, em certa medida, um sistema racial desprovido de qualquer manifestação de preconceito ou discriminação.” Este argumento permeia os debates sobre as cotas raciais quando os críticos questionam a real eficiência das cotas e defendem que as políticas públicas devem ser pensadas no sentido de combater a pobreza e corrigir as diferenças socioeconômicas dos negros, porque ali residiria o real motivo das desiguais oportunidades. Para estes opositores, não há no Brasil uma discriminação racial, para eles o país é formado por uma população mestiça e multicultural que torna impossível identificar quem seria de fato o negro.

O aumento do nível de escolaridade é apontado por vários estudiosos da área como a principal medida a ser tomada para que o negro ocupe maior espaço no mercado de trabalho e ascenda socialmente. No entanto, Munanga (2007) alerta que o discurso de que os negros não conseguem bons empregos e bons salários porque não tiveram acesso a uma boa educação porque seus pais são pobres, não considera a questão da discriminação racial como uma das principais causas da desigualdade.

Para Munanga (2007) as políticas de correções socioeconômicas podem sim melhorar as condições de vida e acesso da população negra que, de fato, também é a população mais pobre. No entanto, ele defende que os negros sofrem uma dupla discriminação, pela sua pobreza e pela sua cor e que focar apenas em políticas de cunho social e política não seria a solução para as desigualdades acumuladas ao longo da história escravagista do país. Para ele, a proposta ideal

seria aquela defendida pelo Movimento Negro que sugere uma política de cota para estudantes de escola pública que adote critérios socioeconômicos e racial. Esta proposta melhoraria de um lado “as oportunidades de ingresso do negro na universidade e, por outro lado, diminuiria as desigualdades acumuladas ao longo dos séculos, pois considera a especificidade do negro duplamente excluído pela condição socioeconômica e pela discriminação racial” (MUNANGA, 2007, p.18).

Porém, antes de iniciar-se o processo de reivindicação e elaboração de políticas de cotas para o negro, fez-se necessário muita luta por parte do movimento negro para primeiramente convencer o povo brasileiro, ainda que não na sua totalidade, a reconhecer o racismo entremeadado na sociedade e demonstrar que a democracia racial era nada mais que um mito. Esta ideia de não existência de racismo foi responsável por extinguir o debate sobre a questão racial e postergar o surgimento de ações afirmativas e a conseqüente conquista de direitos da população negra uma vez que “ao negar o preconceito racial, contribuía-se para desarticular a luta política antirracista, pois não se combate o que não existe.” (DOMINGUES, 2003-2004, p.122).

O debate sobre a questão racial ressurgiu com a redemocratização do Brasil, na década de 1970, quando “movimentos sociais começaram a exigir uma postura mais ativa do Poder Público diante das questões como raça, gênero, etnia, e a adoção de medidas específicas para sua solução, como as ações afirmativas” (MOEHLECKE, 2002, p.203). Nesta década, o movimento negro que havia sido sufocado pelas teses de branqueamento e de democracia racial, renasce mais organizado e articulado, tornando-se propulsor das conquistas dos direitos sociais da população negra no Brasil ao pressionar o Estado a declarar a existência da discriminação racial. O renascimento deste movimento impulsionou organizações que discutiam a questão racial a promoverem várias formas de manifestações e reivindicações para expor a desigualdade entre brancos e negros e conscientizar a sociedade sobre este problema e sobre a necessidade de ampliação do espaço do negro. (CONTINS, 1996).

Em 1978, surgiu o Movimento Negro Unificado (MNU) que, em seu primeiro grande ato, realizou uma manifestação em frente ao Teatro Municipal de São Paulo e a partir de então unificaria todos os grupos e organizações antirracismo com o objetivo de “contestar a ordem social vigente e, simultaneamente, desferir a denúncia pública do problema do racismo” (DOMINGUES, 2007). A democratização política culminaria com a promulgação da nova Constituição de 1988 que tornou o racismo um crime inafiançável e regulamentou a igualdade sem discriminação de cor.

As políticas públicas de enfrentamento dos preconceitos raciais e da desigualdade social existentes no país, começariam a ser pensadas efetivamente na década de 1990 com a Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. Como resultado desta marcha foi entregue ao presidente da

República na época, Fernando Henrique Cardoso, o “Programa para Superação do Racismo e da Desigualdade Étnico-Racial” expondo o cenário da desigualdade racial e o racismo nas temáticas da educação, saúde e trabalho. Esta marcha resultaria também na criação do grupo de trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, responsável por elaborar ações afirmativas que promovessem a igualdade racial. (GOMES, 2012).

Para Munanga (2001) o clamor por ações afirmativas para os negros se fortaleceria com a entrega do Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatadas de Intolerância, realizada em Durban na África no ano de 2001. Este relatório fez uma chamada ao governo quanto à necessidade de elaboração de medidas de reparação à população negra vitimada pelo racismo e enfatizou o dever legislativo de fazer valer os direitos de igualdade racial no acesso à educação e trabalho como determina a Constituição de 1988.

Heringer (2002) reforça a importância do relatório apresentado em Durban destacando o posicionamento do IPEA que, ao divulgar indicadores reveladores das alarmantes desigualdades raciais no Brasil, fortaleceu o debate político culminando em um discurso antirracista por parte do governo brasileiro e a recomendação de adoção de cotas para negros nas universidades públicas.

A modalidade de cotas como ação afirmativa, surgiu então como resposta às demandas do movimento negro (GOMES, 2012) que, na linha histórica das reivindicações, aparece como o principal ator social demandante do Estado por políticas de reparação da expressiva desigualdade racial de caráter redistributivo, social e econômico.

As cotas foram enfim implementadas primeiramente por iniciativas autônomas de governos municipais e estaduais e, posteriormente, a Universidade de Brasília daria o primeiro impulso para implementação das cotas nas instituições federais de ensino. Além das cotas, outras iniciativas surgiram no âmbito federal como a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) e a inserção do estudo da história e cultura afro-brasileira no currículo do ensino básico.

Ciclo da Política de Cotas Raciais: da Identificação do Problema à Avaliação de Resultados

Para verificação dos dados estatísticos referentes ao acesso dos negros a educação, utilizou-se como ferramenta digital o Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA e os números pertencentes aos censos demográficos dos anos de 1991, 2000 e 2010. Para extração do total da população branca e negra (autodeclarados pretos e pardos), selecionou-se o tema “população residente, por cor ou raça” e como variável “população” por número de pessoas e por percentual de brancos, pretos e pardos, excluindo-se a parcela de amarelo, indígenas e não declarados.

No censo de 1991, o total da população brasileira era de 146,8 milhões, com 51,56% da população branca, 5% preta e 42,45% parda. Em 2000 a população brasileira era de 169,8 milhões com 53,74% da população branca, 6,21% preta e 38,45% parda. No censo de 2010, a população brasileira era de 190,7 milhões, com um percentual de 47,51% brancos, 7,52% pretos e 43,42% pardos. Os dados demonstram crescimento na população autodeclarada preta e parda entre 1991 e 2010, que passa a corresponder a 50,94% do total da população.

Identificado o número de total da população, buscou-se extrair dados que permitisse identificar a diferença existente na escolaridade entre brancos e negros. Para este fim, selecionou-se o tema “educação” e como variável “pessoas que frequentavam creche ou escola por nível de ensino, cor ou raça e grupos de idade” por número de pessoas e por percentual de brancos, pretos e pardos, excluindo-se a parcela de amarelo, indígenas e não declarados. Os dados de escolaridade estratificados por raça não aparecem no censo de 1991, portanto, levantaram-se apenas os dados dos censos de 2000 e 2010.

No censo de 2000, um total de 53,4 milhões de brasileiros estavam frequentando algum nível de escolaridade, 27,7 milhões destes brasileiros eram brancos e 24,9 milhões eram negros. Neste período, 8,3 milhões cursavam o ensino médio, 58,67% dos estudantes eram brancos e 39,96% eram negros. Os dados obtidos por nível de escolaridade e cor permitiu concluir que na medida que o nível de ensino aumenta, maior é a diferença entre brancos e negros. Em um total de 2,8 milhões de estudantes que cursavam graduação, 78,53% eram brancos e apenas 19,54% eram negros. Nos cursos de mestrado e doutorado esta diferença é ainda maior, em um total de 162,5 mil estudantes, 84,30% são brancos e apenas 13,26% são negros.

No censo de 2010, um total de 59,5 milhões de brasileiros frequentavam algum nível de ensino, deste total, 27 milhões eram brancos e 31,6 milhões eram negros. Neste ano, o ensino médio possuía 10,5 milhões de estudantes dos quais 45,79% eram brancos e 14,69% eram negros. Novamente os dados obtidos permitiram confirmar a diferença entre brancos e negros no ensino superior. Em um total de 6,1 milhões de estudantes do ensino superior, 63,02% eram brancos e 35,29% eram negros enquanto nos cursos de mestrados e doutorados, no total de 255 mil estudantes, 73,23% deles eram brancos e apenas 24,89% eram negros.

Um pequeno aumento percentual de ingressos da população negra ocorreu no ensino médio, enquanto em 2000 pretos e pardos somavam 6,21% dos estudantes e os brancos somavam 9,2%, em 2010 o percentual de pretos e pardos era de 7,8% enquanto o número de brancos caiu para 6,89%. Ainda que nos dados do censo de 2010 os percentuais de mestrado e doutorado estejam representados em gráficos separados, é possível perceber que, embora tenha ocorrido um crescimento de entrada dos negros principalmente pardos no ensino superior, o ingresso de brancos permanece sempre maior.

Identificado o problema da diferença de acesso ao ensino entre a população branca e negra, e considerando que a desigualdade na escolaridade se reflete também nas oportunidades de trabalho, buscou-se dados que permitissem identificar as diferenças raciais existentes no serviço público federal. Esta estratificação da população ainda não é contemplada pelos censos do IBGE, portanto, realizou-se a pesquisa documental em outras fontes.

Segundo o Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (LAESER), em 2006 55% dos postos da administração pública (federal, estadual ou municipal) eram ocupados por brancos e 44% por negros. Os dados tabulados pelo LAESER, demonstram que a população negra era majoritária em ramos do mercado de trabalho que requerem menor nível de escolaridade como serviços domésticos, agrícola e construção.

Em 2014, com o intuito de analisar a proposta de reserva de vagas para negros na administração pública, o IPEA elaborou uma nota técnica para apresentar novos dados referentes a ocupação da população no serviço público e ressaltar a diferença entre negros e brancos. Segundo a nota técnica, em 2012 o serviço público correspondia a 12,2% dos ocupados, deste percentual, 53,2% estavam no serviço público municipal, 31,5% estavam no estadual e 15,3% no federal. Ao tabular a distribuição desta ocupação em cor e raça e categoria, o IPEA conseguiu demonstrar as desigualdades entre brancos e negros. O menor percentual de negros está no serviço público federal, onde eles correspondem a 39% enquanto 58% são brancos. Ainda que, em um primeiro olhar as diferenças percentuais não pareçam tão significativas, é preciso levar em conta que não há equanimidade nesta distribuição e quando se considera a composição dos cargos essa diferença é muito maior. De acordo com os dados apresentados, da mesma forma que reduz o número de negros na medida que o nível de escolaridade aumenta como demonstrou-se anteriormente, no serviço público federal também o quantitativo de negros diminui na medida em que o nível de carreira aumenta, ou seja, a maioria dos negros ocupam cargos de nível intermediários e com menor prestígio e remuneração.

Realizada a justificação da necessidade de cotas, o reconhecimento da desigualdade racial no acesso ao ensino e ao serviço público federal por parte do Estado ficou explicitado na inclusão da temática na agenda pública e, posteriormente, na elaboração de leis e decretos como iniciativas de ações afirmativas voltadas para a correção destas disparidades.

O reconhecimento da problemática racial e a concretização da responsabilidade em promover as mudanças sociais necessárias ao país por parte do Estado, inicia-se, portanto, com a promulgação da Constituição de 1988. A Instituição do Estatuto da Igualdade Racial pela lei 12.288 de 20 de julho de 2010 também reafirmou em seu artigo 2º o dever do Estado em garantir oportunidades iguais a todos os cidadãos, independente de etnia ou cor da pele. Como fruto deste es-

tatuto, instituiu-se o Sistema Nacional da Igualdade Racial (SINAPIR) com o objetivo de institucionalizar definitivamente a política de igualdade racial e de enfrentamento ao racismo em todo país. Várias iniciativas de ações afirmativas para negros surgiram na esfera federal, porém, nos últimos anos, o debate tem se concentrado no sistema de cotas para universidade e mais recentemente para os concursos públicos.

Cotas raciais como alternativa de correção às desigualdades

De acordo com Santos (2012), o debate sobre o sistema de cotas emergiu entre os anos de 2001 e 2003 quando três leis promulgadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro estabeleceram um Sistema de Cotas para negros e portadores de deficiência egressos de escolas públicas. A promulgação destas leis que previam vagas para estudantes vindos da rede pública de ensino, para estudantes negros e para estudantes portadores de deficiência física nos cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e da Universidade Estadual do Norte-Fluminense – UENF gerou intensos debates e vários congressos e seminários sobre cotas e reservas de vagas surgiram neste período.

Os movimentos de resistência às cotas daquele período e que perduram até hoje, caracterizam-se principalmente por um discurso de viés jurídico sob alegação de que as cotas são inconstitucionais e ferem o princípio de isonomia, além de promover a discriminação racial quando adota critérios de cor para definir o sujeito de direito. Destaca-se como fruto do movimento contrário, vários manifestos como o de 30 de maio de 2006 com o título “Todos têm direitos iguais na República democrática” assinado por 114 pessoas, dentre os quais professores, historiadores, políticos e integrantes de movimentos. A íntegra deste documento revela que os assinantes não concordavam com a ideia de direcionar uma política pública de acordo com a classificação racial do indivíduo, para eles a solução se daria por meio de políticas universalistas nos setores da saúde, educação e previdência sem distinção de cor ou raça (CARTA PÚBLICA).

Em resposta, seria apresentado em 03 de julho do mesmo ano o “Manifesto em favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial” assinado por 330 pessoas dentre artistas, professores, intelectuais, e integrantes de coletivos. Este manifesto destacaria os dados apresentados pelo IPEA com estatísticas comprobatórias das desigualdades raciais, os resultados positivos obtidos até então com as primeiras iniciativas de implementação de cotas e reafirmaria a importância destas para garantir pelo menos o mínimo de acesso dos negros à educação e minimizar a desigualdade racial no mercado de trabalho (OBSERVA, 2006).

Afora a polêmica em torno das cotas, elas seguiram sendo implementadas nas universidades. Na Bahia, as cotas surgiram em 2002 por iniciativa própria da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) que, por meio de um ato administrativo, estabeleceu cota de 40% das vagas para a população negra nos cursos de graduação e pós-graduação. Já no âmbito federal, a primeira universidade federal a

implantar o sistema de cotas foi a Universidade de Brasília (UnB) que em 2004 reservou 20% das vagas de vestibular para estudantes negros e se tornaria referência para outras universidades federais.

Em 2012, o sistema de cotas seria padronizado pela lei n. 12.711 de 29 de agosto de 2012, assinada pela então presidente da república Dilma Rousseff, que tornou obrigatória às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio a reserva de 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio (no caso das instituições de ensino superior) e ensino fundamental (no caso das instituições de ensino técnico nível médio).

Em 2013, na III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR) a raça e a cor dos servidores públicos ganharam espaço na agenda pública com o envio do Projeto de Lei n°6738/2013 que determinava a reserva de vagas para negros na administração pública federal. O projeto foi aprovado e transformou-se na Lei de Cotas no Serviço Público descrita na Lei 12.990 de 9 de junho de 2014 que determina reserva aos negros de 20% das vagas nos concursos federais desde que o número de vagas oferecidas seja igual ou superior a 3 (três). De acordo com o artigo 2º da referida lei “poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pelo IBGE.”.

No entanto, esta política mostrou-se vulnerável a fraudes e, mesmo com a publicação da Orientação Normativa N°3 de 1º de agosto de 2016, os critérios que estabeleciam quem poderia ser considerado negro não estavam bem definidos, ficando sob cargo de uma comissão a responsabilidade de constatar a veracidade das autodeclarações e estabelecer parâmetros próprios, o que abriu margem para injustiças e judicializações.

Com a finalidade de monitorar o acesso as cotas, de reduzir a subjetividade na verificação da autodeclaração, as possibilidades de fraudes e de padronizar e regulamentar os procedimentos das comissões, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Portaria Normativa N° 4, de 6 de abril de 2018. De acordo com esta portaria, um candidato autodeclarado preto ou pardo classificado em concurso, deverá passar pelo procedimento de heteroidentificação a ser realizado por uma comissão. Para fins de verificação da autodeclaração, passou a ser considerado exclusivamente o critério fenotípico, ou seja, a cor da pele e os aspectos negroides como o cabelo, o formato do nariz e dos olhos.

A regulamentação do trabalho dessas comissões acalorou ainda mais os debates sobre os critérios de verificações das autodeclarações. A adoção do fenótipo, principal questão do debate, surge em consonância com as ideias de vários intelectuais de que o preconceito racial no Brasil é de marca e não de origem, ou seja, as ações discriminatórias decorrem em função da cor do indivíduo e, portanto, é necessária a adoção de critérios que permitam a identificação do cidadão verdadeiramente negro.

Os dados estatísticos são indubitáveis ao demonstrar as diferenças existentes entre brancos e negros na ocupação de lugares no ensino e no serviço público, respaldando as reivindicações dos movimentos que lutam pelos direitos negros. Da mesma forma, são estes dados que permitem avaliar os impactos gerados pelas decisões tomadas pelo Estado. Para Rua (2014), o momento da avaliação de uma política pública além de julgar a forma como os processos são encaminhados, também contribui para aperfeiçoar e apontar caminhos para que o Estado responda de maneira mais eficaz às necessidades da população.

Para monitoramento dos programas de cotas, o governo instituiu por meio do Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio que deveria ser formado por representantes do Ministério da Educação (MEC), da SEPPPIR e da FUNAI, porém, até então não há nenhum relatório de dados apresentados por este comitê.

A falta de relatórios periódicos e a extinção da SEPPPIR que agora integra o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, limitam a obtenção de alguns dados e denotam uma carência de mecanismos de monitoramento e avaliação de execução da política de cotas raciais. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), pontuou esta carência ao realizar em 2016 uma pesquisa de coleta de informações de ingressantes dos cursos de graduações das instituições federais de ensino superior para monitorar a Lei 12.711. Neste relatório, o INEP chama a atenção para a ausência de cobertura do perfil racial dos estudantes nas bases de dados disponibilizadas pelos censos de educação e para os elevados índices de não declaração racial.

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) em pesquisa realizada do ano de 2014 também apresentou dados do perfil racial em que foi possível notar o aumento percentual de negros. Nota-se uma diminuição do percentual de brancos de 59,4%, em 2003, para 45,6%, em 2014. Observou-se também um importante aumento na proporção de estudantes pardos, que passou de 28,3% para 37,75%, e de estudantes pretos que passou de 5,9% para 9,82% no mesmo período.

Intentou-se com a apresentação de dados dos relatórios do INEP e ANDIFES, demonstrar a alteração do perfil racial no ensino superior após a Lei de cotas 12.711, entretanto, ambos os relatórios não consideram apenas os estudantes que ingressaram por cotas raciais, os números apresentados são universais sem recorte de modalidade de ingresso. Os relatórios indicam aumento do número de estudantes negros e apontam para uma tendência de mudança no processo de autodeclaração, ou seja, a implantação de ações afirmativas como as cotas raciais, parece contribuir para o aumento de estudantes que se autodeclararam como pretos ou pardos.

Dados mais específicos sobre as reservas de vagas para negros foram publicados pelo MEC que em 2015, por meio do portal institucional, declarou que as metas da lei seriam atingidas antes mesmo do prazo de 4 anos estabelecido.

Nos três primeiros anos da lei de cotas, 150 mil vagas foram ofertadas para estudantes negros em ao menos 128 universidades e institutos federais. Segundo dados do portal, em 2013 o percentual de vagas para cotistas foi de 33% sendo 17,25% delas ocupadas por negros e, em 2014 o percentual total de cotas subiu para 40% e 21,51% foram ocupadas por negros. Em números absolutos, em 2013, 50.937 estudantes negros ingressaram no ensino superior, já no ano seguinte este número passou para 69.731, perfazendo um percentual de crescimento de 19,2% em apenas um ano.

A carência de monitoramento da política de cotas é notada também na busca por dados relacionadas ao ingresso de servidores negros no serviço público após aprovação da lei 12.990 no ano 2014. A própria lei em seu artigo 5º define que o acompanhamento e avaliação deverão ser anuais e realizados por órgão responsável pela política de promoção de igualdade étnica instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial, a SEPPIR até então. O único dado até o momento sobre a política de cotas raciais no serviço público foi divulgado na página do atualmente Ministério da Mulher, segundo o qual, no primeiro ano de adoção da lei, 638 negros ingressaram no serviço público por meio das vagas reservadas (BRASIL, 2019).

O processo de construção das ações afirmativas de cotas raciais surge, como resposta à desigualdade de acesso na educação e no serviço público. Esta desigualdade passa a ser reconhecidas como um problema e dá início a formação do ciclo, no instante em que movimentos da sociedade civil encabeçados pelos movimentos negros e endossados pelas estatísticas elaboradas por atores governamentais (relatórios do Comitê Nacional, IPEA e IBGE) articularam-se de forma organizada até que esta questão ganhasse status de problema público. No momento em que passa a ocupar as agendas públicas, com destaque para a conferência de Durban e do CONAPIR, a questão é tratada como passível de reparação por meio da construção de uma política pública e seus processos de formulação de alternativas, decisão, implementação e avaliação. O Estado, como maior ator governamental do processo, apresentou suas respostas ao impor dispositivos legais relacionados à temática racial, entre eles, as cotas raciais que, não sem grande embate entre defensores e contrários à proposta, foram implementadas gradualmente nas instituições de ensino e no serviço público.

Como em qualquer política pública, as cotas raciais precisam passar por monitoramento e avaliação para que seus objetivos sejam de fato alcançados e para que se promovam ações de aprimoramento e correção de falhas. Neste sentido, as comissões de heteroidentificação aparecem no ciclo como um dos processos de avaliação pois constituem importante instrumento de monitoramento e prevenção de fraudes. A redução destas fraudes levará ao aprimoramento dos processos seletivos que, de fato, proporcionarão ingresso ao real sujeito de direito destas cotas.

Considerações Finais

A incorporação social do negro percorreu caminhos de invisibilidade, negação e discriminação de marca. Ao negar a existência do racismo e ao difundir o mito da democracia racial, ainda presente no imaginário, o Brasil atrasou em muitos anos a decisão de pensar ações afirmativas que possibilitassem não só a inclusão no sentido simples, mas a inclusão realmente cidadã deste grupo social. A narrativa histórica demonstra que, a passos lentos e com a voz ativa e reivindicativa dos movimentos negros, que pouco a pouco empoderou-se, ampliou seus argumentos e qualificou as demandas de cunho étnico-raciais, esta temática ocupou os lugares da agenda pública até tomar forma de política pública e ações afirmativas como respostas do Estado ao, enfim, reconhecer o racismo e o abismo social entre as raças.

O reconhecimento da desigualdade racial surge sob a forma das ações afirmativas para negros, ações estas que trazem em seu cerne, as cotas raciais que, por iniciativas autônomas ou imposição de diplomas legais pelo Estado, adentraram as universidades e institutos de educação e as instituições de serviço público como alternativa para promover a inclusão deste grupo e tornar estes espaços mais diversificados e coerentes com a real composição da sociedade brasileira. Neste sentido, este trabalho buscou traçar os processos e atores que compõem o ciclo de construção das cotas raciais, valendo-se de conceitos adotados nos estudos do tema das políticas públicas.

Ainda que este ciclo da ação afirmativa de cotas raciais aponte a desigualdade de acesso ao ensino e ao serviço público entre brancos e negros como a problemática a ser solucionada, um ponto de vista mais amplo permite perceber que a raiz do problema encontra-se no período escravagista quando da exploração da mão de obra do negro, evolui no período pós-abolicionista quando este grupo social é jogado às margens da sociedade sem qualquer suporte que pudessem lhe dar condições cidadãs de sobrevivência, e perpassa toda a linha histórica brasileira quando das teorias de branqueamento, democracia racial e negação do racismo. Pode-se conceber, portanto, um ciclo em que o centro da problemática se encontra no racismo e nas desigualdades sociais e econômicas derivadas dele.

Em síntese, a ação afirmativa de cotas raciais resulta de um conjunto de participantes ativos representados pelo movimento negro, protagonista do debate, por instituições como o IBGE e IPEA que engrossaram e respaldaram as demandas do movimento por meio de pesquisas e divulgações de dados estatísticos e pela realização de conferências como Durban e CONAPIR, que deram o impulso final para que a problemática racial chegasse finalmente às agendas públicas e tomassem as rodas de debates do país.

A ação afirmativa de cotas e todo o debate étnico-racial suscita até hoje acalorados debates que não parecem (e nem devem) se esgotar. As discussões acerca da composição das bancas de heteroidentificação são apresentadas como medi-

da de combate às fraudes. Ainda que os contrários a esta medida e os processos que a formam digam que instituir-se-á um tribunal racial que acentuará ainda mais o preconceito de marca, há que se dizer que, infelizmente, a ocorrência de fraudes nas reservas de vagas demanda uma alternativa de monitoramento e correção destes desvios. Enquanto, as bancas e seus desdobramentos parecem constituir uma medida adotada não para julgar, mas para garantir o usufruto da reserva de vaga pelo verdadeiro sujeito de direito. Além disso, constituir-se-ão de importante instrumento de monitoramento do número de negros ingressos nas instituições de ensino e no serviço público.

Cabe ressaltar que as leis que instituem as reservas de vagas impõem uma validade de dez anos, logo, esta ação afirmativa é passível de sofrer alterações de viés jurídico, partidário e ideológico. Desta forma, é indiscutível a necessidade de que a temática permaneça nas rodas de debates e agendas públicas com argumentos cada vez mais qualificados e respaldados com vistas ao aprimoramento das formas de implementação, monitoramento e análise da política.

Ainda que não seja proposta deste trabalho avaliar a efetividade das cotas raciais, o caminhar da pesquisa constatou que a implementação de cotas com recorte racial contribui para o incremento de negros e muda o perfil racial das instituições de ensino e da administração pública, entretanto a equidade tão sonhada ainda requer um longo percurso. O racismo permanece impregnado na sociedade e suas instituições e as leis e decretos que representam sim uma grande conquista do movimento negro, não deverão dar conta sozinhos da reparação racial. Para além de ampliar oportunidades e possibilidades, e promover mudança nas formas de autodeclaração do negro, faz-se necessário reforçar ações afirmativas de permanência, de autoestima e de combate à discriminação nos ambientes onde este grupo social será incluído.

Referências

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Uberlândia, 2014. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduandos-das-IFES_2014.pdf>.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. O que são ações afirmativas. Brasília: SEPPPIR. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-acoes-afirmativas>>.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Sistema de cotas. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/igualdade-racial/acoes-afirmativas/sistema-de-cotas>>

CAMPOS, Luiz Augusto; FRANCA, Danilo; JÚNIOR, João Feres. Relatório das desigualdades, raça, gênero, classe. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. GEMAA, n. 2, p. 1-18, 2018.

CARTA Pública ao Congresso Nacional. Todos têm direitos iguais na República Democrática. Disponível em: <https://www.nacaomestica.org/abaixo_assinado_contra_cotas.htm>

CONTINS, Marcia; SANT'ANA, Luiz Carlos. O movimento negro e a questão da ação afirmativa. *Estudos Feministas*, ano 4, n. 1/96, p. 209-220. 1996.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007.

----- . O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930) *Diálogos Latinoamericanos*, Aarhus, n° 10, p. 115-131, 2005.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UNB, 2009. 99-129 p.

FERREIRA, Ricardo Franklin; MATTOS, Ricardo Mendes. O afro-brasileiro e o debate sobre o sistema de cotas: um enfoque psicossocial. *Psicologia, ciência e profissão*, v. 27, n. 1, p. 46-63, mar 2007.

FONSECA, Dagoberto José. *Políticas públicas e ações afirmativas. (Consciência em debate)*. São Paulo: Selo Negro, 2009.

GOMES, Nilma Lino. Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça. *Educ. Soc.*, v. 33, n. 120, p. 727-744, sept. 2012 .

HERINGER, R. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 18, supl. p. S57-S65, 2002.

IBGE. Sistema IBGE de recuperação automática - SIDRA. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela>>.

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Cor ou raça nas instituições federais de ensino superior: explorando propostas para o monitoramento da Lei de Cotas*. - Brasília, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacaodapublicacao//asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/689605 >

IPEA, Nota Técnica. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5781/1/NT_n17_Reserva-vagas-negros-concursos-publicos_Disoc_2014-fev.pdf>. Acesso em 01 mar. 2019.

----- . Relatório de Pesquisa. Reserva de vagas para negros na administração pública. Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP_Reserva_2016.pdf>. Acesso em 05 mar. 2019.

----- . Igualdade Racial. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/181101_bps_25_igualdade_racial.pdf >.

JACCOUD, L. Racismo e República: O debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. Org. *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008, 176 p.

LAESER, Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil. 2007-2008. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/discriminacao/Desigualdades%20Raciais.pdf>>.

MEC. Ministério da Educação. Em três anos, Lei de Cotas tem metas atingidas antes do prazo. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/30301-em-tres-anos-lei-de-cotas-tem-metas-atingidas-antes-do-prazo>>.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: Histórias e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

- MOURA, C. Organizações Negras. In: SINGER, P.; BRANT, V.C. (Org.) São Paulo: o povo em movimento. São Paulo: Vozes, CEBRAP, 1980. p. 143-175.
- MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *Sociedade e Cultura*, v. 4, n. 2, jul-dez, p. 31-43, 2001.
- . Considerações sobre as políticas de ação afirmativa no ensino superior. In: PACHECO, J.Q.; SILVA, M.N. Orgs. O negro na universidade: o direito à inclusão. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2007. 160 p.
- NINA, Carlos Homero Vieira. Escravidão, ontem e hoje: aspectos jurídicos e econômicos de uma atividade indelével sem fronteira. 2010. 271f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional e Econômico). Universidade Católica de Brasília: Brasília, 2010.
- OBSERVA. Manifesto em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade racial aos deputados e senadores do congresso brasileiro. 2006. Disponível em: <<http://www.observa.ifcs.ufrj.br/manifesto/index.htm> >
- RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.
- SANTOS, A. P. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. *Revista de Ciências Humanas*, v. 12, n. 2, p. 289-317, jul-dez. 2012.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez. 2006.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda de Cidadania: a Saída é pela Porta. São Paulo: Cortez, 2002.
- THEODORO, M. (org.) As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.