

Justiça Racial: Desafios e Oportunidades para a Implementação do Decreto nº 11.785/2023 no Setor Público

Lucilene da Ressurreição Santos, Universidade de Brasília, Polícia Federal
Governança em Sistemas de Justiça

Resumo: O artigo faz uma revisão bibliográfica de literatura sobre reparações históricas e promoção da igualdade racial para mapear o estado da arte e os desafios em torno dessa agenda no Brasil. Através de abordagem qualitativa documental e análise de conteúdo de publicações acadêmicas, dados estatísticos oficiais e marcos regulatórios como o Decreto 11.785/2023, examina-se seu potencial, limites e possibilidades de aprimoramento. Partindo de referencial teórico da representação burocrática e racismo institucional, avalia-se a sub-representação nos quadros estatais e necessidade de políticas afirmativas antirracistas. As categorias de análise incluem barreiras políticas, jurídicas e gerenciais para implementação dessas políticas no setor público. Conclui-se que, embora represente avanço institucional, o decreto, por si só, não garante a redução das desigualdades sem superação das limitações identificadas, propondo-se agenda de pesquisa sobre o tema.

Palavras-Chave: Racismo Institucional; Políticas Afirmativas; Administração Pública; Decreto 11.785/2023; Igualdade Racial.

Summary: The article carries out a bibliographical review of the literature on historical reparations and the promotion of racial equality in order to map the state of the art and the challenges surrounding this agenda in Brazil. Through a qualitative documentary approach and thematic analysis of academic publications, official statistical data, and regulatory frameworks such as Decree 11.785/2023, its potential, limits and possibilities for improvement are examined. It draws on the theoretical framework of bureaucratic representation and institutional racism to assess under-representation in the state and the need for affirmative anti-racism policies. The categories analysed include political, legal, and managerial barriers to the implementation of these policies in the public sector. The conclusion is that, although it represents institutional progress, the decree alone does not guarantee the reduction of inequalities without overcoming the limitations identified and proposes a research agenda on the subject.

Keywords: Institutional Racism; Affirmative Policies; Public Administration; Decree 11.785/2023; Racial Equality.



1. Introdução

O Brasil carrega uma dívida histórica com a população negra em razão de mais de 300 anos de escravidão e políticas que reforçaram a exclusão e desigualdades, mesmo após a abolição (Moura, 2004; Fernandes, 2008), o que fez com que esse grupo permanecesse em situação de vulnerabilidade socioeconômica e marginalização.

Os efeitos negativos persistentes sobre os negros caracterizam um passivo a ser reparado por meio de políticas públicas, dado o racismo e discriminação racial enraizados na história e estrutura social do país (Bernardino-Costa, 2019).

Embora o debate sobre reparações e políticas afirmativas tenha avançado nas últimas décadas, os programas e ações implementados ainda são insuficientes face a esse passivo histórico (Theodoro *et al.*, 2008). Faz-se necessária uma agenda abrangente de políticas de Estado para enfrentar as causas estruturais e promover de fato a igualdade racial no Brasil. Enquanto isso, segue-se com profundas assimetrias raciais em termos de representação, participação e atendimento aos direitos e demandas da população negra.

Considerando a crescente atenção que o tema vem ganhando (Pereira *et al.*, 2022), destaca-se que o avanço no debate sobre reparações históricas é complexo e sensível e, por isso, é necessário assegurar que ele esteja embasado em realidades concretas e dados fidedignos para subsidiar pesquisadores interessados nesta agenda.

Essa revisão se justifica pelo potencial de impacto acadêmico e aprimoramento de políticas antirracistas no Brasil, caracterizando-se como contribuição estratégica frente aos desafios de reparação e promoção da igualdade racial.

Verifica-se carência de estudos sobre campo (Theodoro *et al.*, 2008). O presente artigo tem por objetivo principal mapear o estado da arte das discussões e propostas existentes sobre reparações, e os desafios e possibilidades em torno dessa agenda. Busca-se, assim, sintetizar os elementos centrais já identificados e que podem subsidiar novos estudos sobre o tema, evidenciando lacunas relevantes.

A questão da justiça racial no Brasil representa um dos desafios mais complexos e persistentes da sociedade contemporânea. O Decreto nº 11.785/2023, que institui o Programa Federal de Ações Afirmativas, emerge como um marco normativo que cristaliza décadas de lutas sociais e reflexões teóricas sobre a necessidade de reparação histórica e promoção da equidade racial no país. Este ensaio propõe uma análise teórica desta normativa, situando-a no contexto das teorias da justiça, dos estudos sobre relações raciais e da teoria do Estado, com o objetivo de compreender suas implicações para a transformação das estruturas de poder e a construção de uma sociedade mais justa.

Nesse contexto, o Decreto 11.785/2023, que institui o Programa Federal de Políticas Afirmativas no âmbito do Governo Federal, traz expectativas de reparação e

justiça racial no Brasil. Objetiva-se analisar o referido decreto, mapeando seus pontos fortes, limitações e desafios para concretização no setor público brasileiro. O decreto foi atualizado oficialmente em 9 de abril de 2025 para ajustes de acessibilidade do texto legal.

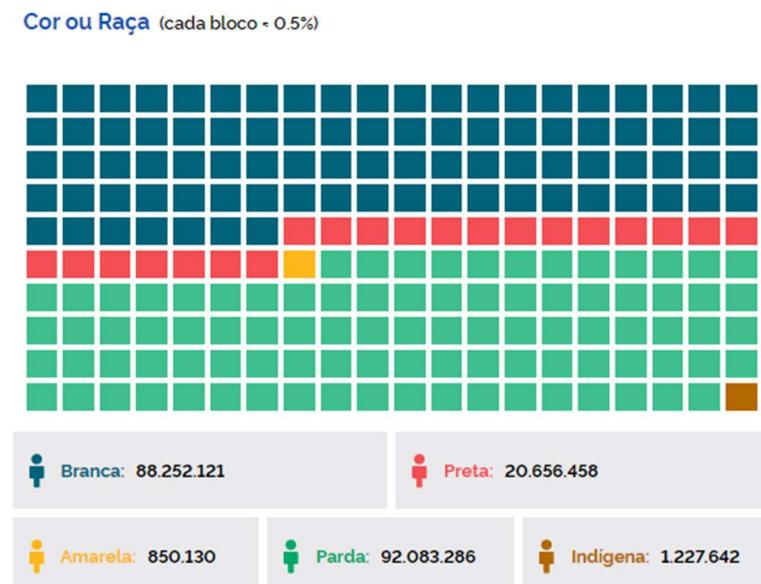
2. Referencial Teórico

Conforme a teoria da representação burocrática (Kingsley, 1944; Mosher, 1968), servidores públicos que representem proporcionalmente grupos populacionais em termos de raça, etnia e sexo podem garantir que seus interesses sejam considerados no processo de tomada de decisão, por compartilharem características e perspectivas semelhantes.

Essa representação pode ser: (i) passiva - refletir proporção populacional quanto a gênero e raça (Atkins et al., 2013); (ii) ativa - promover políticas favoráveis ao grupo representado (Mosher, 1968); ou (iii) simbólica - impactar a percepção do grupo sobre o governo (Eulau et al., 1977).

A Figura 1 ilustra a população brasileira por cor ou raça declaradas, sendo que a raça parda representa 45,3% da população, a raça branca representa 43,5%, raça preta com 10,2%, indígenas com 0,6% e amarela com 0,4%, de acordo com o Censo 2022.

Figura 1. População brasileira por cor/raça declarada



Fonte: IBGE – Censo 2022

A representação burocrática pressupõe que a integração demográfica da burocracia fortalece a democracia, pois burocratas que compartilham vivências semelhantes com certos grupos sociais tendem a melhor incorporar e defender seus interesses na implementação de políticas públicas (Mosher, 1968).

A teoria carece de análises mais profundas sobre seus limites e alcance, especialmente quanto à relação observada na prática entre representatividade demográfica da burocracia e resultados de políticas públicas (Mosher, 1968). Todavia, fornece fundamentos para analisar desigualdades raciais no setor público, destacando a importância da proporcionalidade demográfica da burocracia para contemplar interesses de todos os grupos nas políticas públicas (Kingsley, 1944; Levitan, 1946).

Ao apontar o potencial de beneficiar grupos minoritários, embasa proposições de como aumentar a representatividade negra no serviço público por meio de políticas afirmativas, para garantir que seus interesses estejam representados.

O termo reparações históricas refere-se a medidas para reparar danos e introduzir reformas após graves violações de direitos humanos contra grupos étnico-raciais (Bernardino-Costa et al., 2021). Objetivam compensar injustiças do passado resultantes do racismo, mitigando efeitos negativos da escravidão em níveis individual e coletivo, buscando restaurar dignidade e permitir acesso equitativo a bens e serviços sociais da população negra (Araújo, 2015; Aguiar, 2018).

As reparações podem incluir: indenizações individuais; investimentos coletivos em programas sociais; reconhecimento formal de injustiças históricas por meio de retratações públicas e construção de memoriais (Bernardino-Costa, 2019; Aguiar, 2018). Assim, carregam significado material e simbólico de dívida histórica pelo Estado com grupos estigmatizados.

Casos internacionais servem de referência, como pagamento de indenizações e pedido de desculpas do Governo dos EUA, em 1988, a americanos de origem japonesa presos em campos de concentração na Segunda Guerra Mundial.

Naquele período, milhares de americanos de origem japonesa foram forçados a deixar suas casas e confinados com base apenas em sua ancestralidade (*Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians*, 1983). Décadas após o fim da guerra, o governo americano reconheceu esse erro histórico. Por meio do Ato de Liberdades Civis de 1988, foram oferecidas desculpas formais e pagas reparações de 20.000 dólares para cada um dos 80.000 sobreviventes que sofreram com o confinamento (Iragashi, 2011; Stibbe, 2019).

Abre-se parênteses para o caso George Floyd, que exemplifica violência policial contemporânea contra afro-americanos nos EUA. Seu assassinato em 2020 impulsionou protestos globais por justiça racial e reforma policial. Embora interligados pelo tema do racismo, as reparações pela escravidão focam na reparação de danos históricos, enquanto o caso George Floyd cobra reformas e responsabilização

pelo racismo atual. Não há conexão direta entre ambos, porém, ambos dialogam sobre desigualdade racial nos EUA.

Nessa perspectiva, o caso Marielle Franco, que tem conexões com o racismo e violência contra negros no Brasil, mostra-se evento recente e específico, sem ligação direta com reparações pela escravidão ou políticas afirmativas na administração pública. Sua morte, vista como atentado à democracia e liberdade de expressão, evidencia o racismo estrutural e violência contra minorias que confrontam o poder. Apesar de dialogar com o tema da desigualdade social, também não tem relação com o tema das reparações.

Na África do Sul pós-*apartheid*, a Comissão de Verdade e Reconciliação documentou crimes do regime segregacionista e adotou políticas reparatórias, como: pagamentos de indenização individual a vítimas; projetos educativos, de saúde e infraestrutura para comunidades negras; reforma fundiária com devolução de terras expropriadas do povo negro no *apartheid* (Tutu, 2009). Também promoveu resgate da história e cultura negra, porém, críticos argumentam que os valores e abrangência das reparações foram aquém do necessário, frente aos séculos de exploração do *apartheid*.

Políticas afirmativas referem-se a políticas públicas diferenciadas para grupos marginalizados, visando acelerar igualdade material e diversidade nas esferas de poder. São medidas temporárias para remediar desvantagens criadas pela discriminação histórica como o racismo estrutural (Siss, 2003).

Já reparações históricas são políticas afirmativas destinadas a reparar danos contra grupos étnico-raciais específicos (Bernardino-Costa et al., 2021), reconhecendo a dívida e promovendo igualdade da população (Aguiar, 2018).

Racismo é uma variante da palavra raça para designar um conjunto de ações de subalternidade da população negra e superioridade dos brancos. O racismo institucional refere-se à discriminação racial estrutural e sistêmica por meio de normas, práticas organizacionais e funcionamento burocrático do Estado, marginalizando grupos não brancos (Carmichael; Hamilton, 1967; Siqueira et al., 2019). Manifesta-se ao ignorar recortes e demandas raciais, gerando desvantagens entre grupos étnico-raciais. Inclui: falta de dados raciais; avaliações enviesadas; assimetrias de poder; critérios excludentes (Bacelar, 2022). Um exemplo é o favorecimento sistemático de brancos em seleções e promoções internas no serviço público (Bulhões et al., 2020).

Políticas sociais, muitas vezes, usam indicadores indiretos ou focam em áreas limitadas para identificar pobreza, o que pode preterir necessidades de pessoas negras. Isso ocorre pois, historicamente, o Brasil tem deficiências em coletar e disponibilizar dados raciais detalhados. Sem informações precisas de raça, políticas podem não atender adequadamente a população negra (Paixão, 2013).

A avaliação de políticas públicas envolve métodos de pesquisa social aplicada para mensurar implementação e resultados de intervenções governamentais, visando seu aprimoramento (Faria, 2005).

Quanto a políticas afirmativas raciais, destaca-se importância de avaliações interseccionais, considerando múltiplas dimensões de subordinação além da raça, como gênero, território e situação socioeconômica dos grupos-alvo.

A interseccionalidade é um conceito fundamental para entender como diferentes formas de desigualdade se entrelaçam e afetam as experiências individuais e coletivas. Ao considerá-la nas políticas públicas, é possível desenvolver estratégias mais inclusivas e eficazes para combater a desigualdade e promover a igualdade racial (Assis, 2019).

Também são preconizadas abordagens participativas, com protagonismo dos próprios grupos marginalizados e organizações antirracistas em todas as etapas dos processos avaliativos, desde a formulação de métricas e indicadores, até a discussão dos achados e redirecionamento dos programas (ILO, 2017).

3. O Decreto 11.785/2023 e os Desafios das Políticas Afirmativas

O Decreto 11.785/2023 institui o Programa Federal de Políticas Afirmativas no Governo Federal (PFAA), voltado para grupos discriminados, como populações negra, quilombola e indígena, pessoas com deficiência e mulheres.

Define ações afirmativas como programas do Poder Público para corrigir desigualdades e promover equidade e direitos desses grupos. São políticas públicas que visam corrigir desigualdades históricas e promover igualdade de oportunidades para grupos vulnerabilizados.

Sob a perspectiva da teoria da representação burocrática, o Decreto 11.785/2023 contribui ao reconhecer a necessidade de maior representação de grupos marginalizados em espaços de poder e formulação de políticas públicas. Ao instituir o PFAA, o decreto promove maior inclusão desses segmentos por meio de políticas como cotas, metas de participação e outros instrumentos.

Um dos aspectos mais inovadores do Decreto nº 11.785/2023 é a incorporação explícita do princípio da interseccionalidade, conceito desenvolvido por Kimberlé Crenshaw para descrever como diferentes formas de discriminação se entrecruzam e se reforçam mutuamente. O decreto reconhece que os indivíduos podem ser simultaneamente afetados por múltiplas formas de discriminação baseadas em raça, gênero, classe, deficiência e origem étnica.

Esta abordagem interseccional representa um avanço significativo em relação às políticas anteriores, que tendiam a tratar as diferentes formas de discriminação de maneira isolada. Ao reconhecer que uma mulher negra, por exemplo, enfrenta formas

específicas de discriminação que não são simplesmente a soma da discriminação racial e de gênero, o decreto adota uma perspectiva mais sofisticada e realista sobre a natureza da desigualdade social.

Ao abrir caminhos para ampliar a representação de grupos vulneráveis nos espaços estatais de poder, o decreto encontra ressonância com os fundamentos dessa teoria. Contudo, para se concretizarem os objetivos e potenciais do decreto, será vital enfrentar resistências políticas e culturais que hoje perpetuam assimetrias e sub-representação desses grupos nos quadros públicos, especialmente em posições de liderança.

O decreto reconhece a necessidade de políticas específicas para promover os direitos e igualdade de oportunidades para esses grupos, com foco em reparação, valorização e acessibilidade. Prevê a criação de um Comitê Gestor interministerial para coordenar, monitorar e apoiar o PFAA nos órgãos federais.

Apontam-se como aspectos positivos: o reconhecimento dos impactos do racismo e da agenda de reparações; adoção de princípios como interseccionalidade e participação social; menção a diferentes modalidades possíveis de ações afirmativas, conferindo certa flexibilidade aos órgãos na formulação de seus planos e metas.

Por outro lado, identificam-se algumas lacunas relevantes, como a ausência de diretrizes, metas e cronogramas objetivos por área de política pública ou órgão; falta de detalhamento dos planos, ações e recursos destinados ao PFAA; não há previsão de sanções pelo eventual descumprimento das determinações pelos órgãos; e baixa representatividade dos grupos beneficiários no Comitê Gestor e nos processos participativos previstos.

Além disso, não há menção a medidas concretas de reparação e compensação em relação aos efeitos acumulados do racismo histórico sobre esses segmentos. Também não são propostas reformas substantivas para eliminar vieses sistêmicos discriminatórios internalizados na cultura organizacional.

Embora represente um marco regulatório alinhado com demandas históricas dos movimentos negros, o decreto carece de estratégias robustas capazes de efetivar de forma rápida e significativa os direitos e a participação de grupos minorizados na sociedade e no aparelho estatal.

O decreto prevê diferentes modalidades de ações afirmativas que podem ser adotadas pelos órgãos públicos em suas políticas específicas, incluindo políticas de cotas ou reservas de vagas; bonificações ou critérios diferenciados de pontuação em processos seletivos; estabelecimento de metas para ampliar participação dos grupos; critérios de desempate em processos competitivos; cursos preparatórios para processos seletivos; programas de assistência financeira; e destinação de parcela de recursos e fundos orçamentários existentes para ações afirmativas.

A implementação das disposições do Decreto 11.785/2023 nos próximos anos ainda deve enfrentar uma série de obstáculos políticos, jurídicos, burocráticos e orçamentários. Em comparação a outras experiências prévias de políticas afirmativas no setor público, como a adoção descentralizada de cotas em concursos por alguns Estados nos anos 2000, o decreto em análise tem potencial para gerar impactos mais abrangentes, dada sua escala nacional. Porém, convém que seu processo de implementação seja bem coordenado e monitorado para superar resistências e garantir efetividade.

Desafios relevantes dizem respeito à garantia de recursos e transversalidade entre órgãos; enfrentamento de barreiras culturais e mudanças estruturais necessárias para eliminar vieses institucionalizados; superação de interpretações restritivas por instâncias de controle e adequada regulamentação dos dispositivos. Por fim, a produção frequente de indicadores desagregados por raça, gênero, deficiência e origem étnica sobre acesso e participação nos espaços de poder na administração pública será essencial para avaliação e redirecionamento das ações.

Portanto, embora o decreto avance na formalização legal de demandas históricas por reparação e promoção da igualdade racial, seu êxito quanto aos resultados concretos dependerá muito da prioridade política, engajamento dos órgãos executores e participação da sociedade em fazer valer essas conquistas formais.

4. Reparações e Políticas Afirmativas no Setor Público

A formação do Estado brasileiro moderno ocorreu paralelamente à construção de um projeto de nação que sistematicamente excluía as populações não-brancas. O período pós-abolição (1888) foi marcado por políticas públicas que visavam o "branqueamento" da população através da imigração europeia, enquanto os ex-escravizados e seus descendentes eram abandonados à própria sorte, sem acesso à terra, educação ou oportunidades de trabalho digno.

Esta exclusão não foi meramente uma omissão do Estado, mas uma política ativa de marginalização. A abolição da escravidão no Brasil foi um processo conservador que preservou as estruturas de poder existentes, transferindo o controle sobre a população negra do âmbito privado (escravidão) para o público (criminalização e marginalização).

O Brasil tem seus alicerces num dos mais cruéis regimes de exploração humana: a escravidão de africanos e seus descendentes, que chegaram gradativamente e estiveram sempre vinculados às atividades econômicas. O país aboliu a escravidão em 1888, após mais de 300 anos de tráfico de Africanos, que representaram 40% dos 12 mi traficados às Américas (Andrews, 1998). Por séculos, o trabalho escravo foi

essencial economicamente, com ganhos privados e arrecadação pública (Moura, 2004).

Porém, diferente de outros países, durante a abolição não houve qualquer reparação ou inclusão da população negra, que foi marginalizada, legando duradouras desigualdades raciais (De La Torre, 2023). Não houve por parte do Estado mecanismos de ruptura com essa base que alicerçava o preconceito e o racismo, nem tampouco a inserção dessa população nas políticas públicas da sociedade em construção, fosse no século XIX ou no desenvolvimento do século XX.

Assim, após a abolição, a população negra liberta se viu abandonada social e economicamente, tendo que competir em desvantagem num país que se industrializava e cujas elites permaneciam alicerçadas no patriarcalismo, machismo e branquitude como forma de preservar seus privilégios. Este quadro lançou as bases das profundas desigualdades raciais que marcam a realidade brasileira até os dias atuais (IPEA, 2022).

Apesar da omissão estatal pós-abolição, movimentos negros seguiram demandando medidas desde os anos 1920 até mobilizações contra o mito da democracia racial nas décadas de 1970-80 (Gomes, 2011). Isso resultou em alguns avanços institucionais, como a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR em 2003, aprovação do Estatuto da Igualdade Racial em 2010 e reconhecimento de direitos quilombolas desde 1988. Porém, o alcance efetivo dessas medidas frente às enormes disparidades raciais manteve-se acanhado (Pereira, 2022).

Embora não adotassem perspectiva explícita sobre a questão étnico-racial, algumas políticas sociais universalistas implementadas no Brasil nas últimas décadas terminaram por impactar mais fortemente a população negra, em razão de seu perfil socioeconômico e regional de vulnerabilidade. (Timóteo, 2022).

Um destaque foi a adoção descentralizada de cotas raciais em concursos públicos e universidades por alguns Estados desde 2000, após pressão de movimentos negros. Consideradas a política afirmativa racial mais abrangente no Brasil, ampliaram acesso sem precedentes de negros ao ensino superior e carreiras públicas (Pereira, 2022).

As cotas raciais no ensino superior público foram introduzidas a partir de 2001, chegando à esfera federal na Lei de Cotas Sociais e Raciais de 2012, que reservou 50% das vagas federais para alunos de escolas públicas, sendo metade para candidatos negros (Htun, 2016). Sua implementação ampliou expressivamente o acesso de negros às universidades federais entre 2005-2015, de acordo com o IPEA. A Lei de 2012 foi um marco, destacando a importância das cotas para democratização e promoção da igualdade racial (Venturini, 2023).

As ações afirmativas impactam presente e futuro, com representação da população em cargos de poder e apoiando novas gerações. Também ajudam a desconstruir estereótipos e ampliar participação social (Bayma, 2012). Pesquisas indicam crescente compreensão e aceitação na sociedade brasileira, com aprovação significativa às cotas raciais nas universidades (Silva, 2021).

O Bolsa Família (2003-2022) foi a maior política de transferência de renda do Brasil, focada nos mais pobres. Junto a programas como Minha Casa Minha Vida e SUS, apesar de não ter foco racial, contribuiu para reduzir desigualdades raciais da maioria das famílias negras entre beneficiários (Pereira, 2022).

O Estatuto da Igualdade Racial (2010) e criminalização recente do racismo visam coibir violência e institucionalizar a promoção da igualdade racial nas políticas públicas.

A noção de reparações às violações e exploração impostas às gerações passadas da população negra aparece de forma muito incipiente, revelando pouca atuação do Estado brasileiro em relação a políticas estruturadas que reconheçam e compensem de forma ampla a população negra pelos prejuízos raciais históricos.

Essas iniciativas inauguram uma agenda pública antirracista inédita no Brasil com potencial de continuidade, ampliação e aperfeiçoamento. Ainda que importantes, tais políticas universalistas não são suficientes para a tarefa de enfrentar as causas histórico-estruturais que perpetuam privilégios brancos e a marginalização de populações negras. (Theodoro *et al.*, 2008).

Para uma transformação substantiva e duradoura das relações raciais, são necessárias políticas públicas que assumam em suas concepções centrais o enfrentamento ao racismo institucional e a promoção ativa da igualdade étnico-racial em todas as áreas: educação, cultura, segurança pública, gestão do Estado etc.

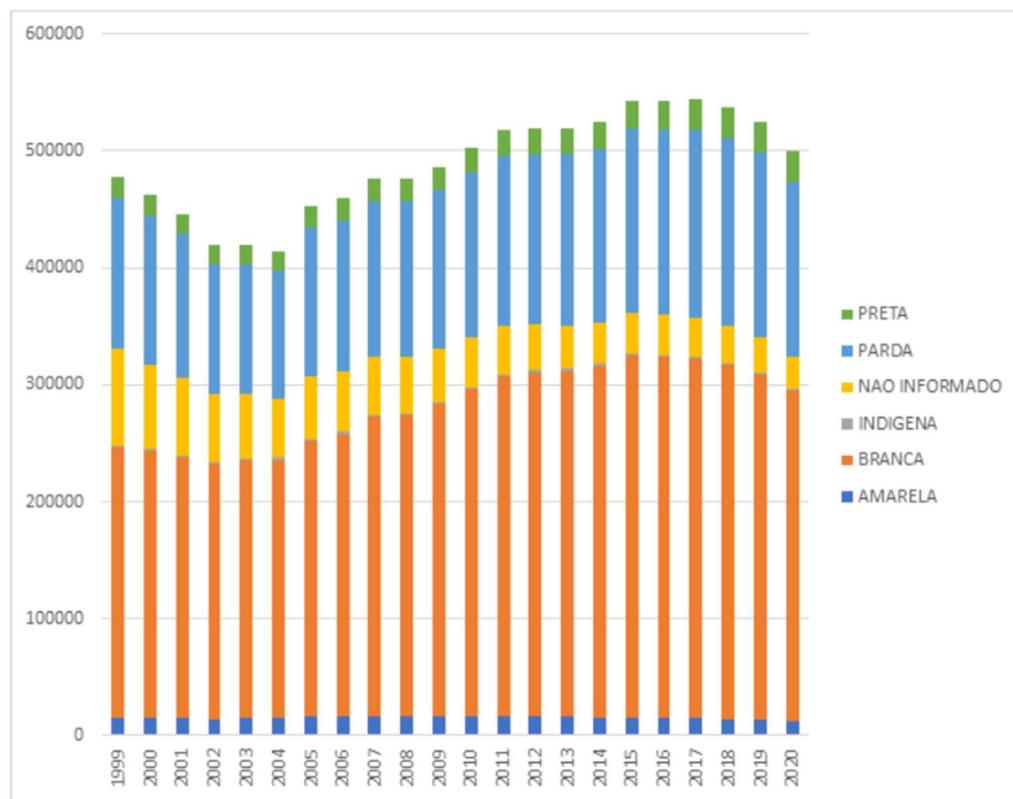
A insuficiência das políticas afirmativas raciais decorre de entraves como: persistência de racismo institucional na burocracia estatal e falta de vontade política; indefinição jurídica sobre reparações, sem leis ou normas que institucionalizem o tema (Timóteo, 2022).

O modelo teórico do racismo estrutural explica como políticas universalistas podem reforçar desigualdades raciais por produção enviesada de diagnósticos, processos discriminatórios na seleção de beneficiários e restrição de acesso e fruição de benefícios por populações negras (Lawrence *et al.*, 2004).

Enquanto a presença de negros é significativa na administração pública brasileira, a representatividade não é homogênea em todos os níveis, como ilustra a Figura 2. Ações como o FIAR (Programa de Formação de Iniciativas Antirracistas do Ministério da Igualdade Social) buscam aumentar essa representatividade, especialmente em cargos de liderança.

Esse olhar estrutural sobre políticas sociais demonstra como práticas institucionalizadas do Estado podem perpetuar privilégios raciais e marginalização de grupos negros, mesmo na ausência de intenções racistas em sua concepção.

Figura 2. Vínculos civis ativos no Executivo Federal por sexo, cor ou raça (1999-2020)



Fonte: Gomes *et al.*, 2023.

O ensino da história da escravidão é crucial para superar o racismo e transformar a mentalidade racista presente na sociedade. Por muito tempo, a história da escravidão no Brasil foi velada, contribuindo para a perpetuação da ficção da democracia racial, uma ideia que encobre o racismo e as desigualdades raciais no país.

As políticas públicas de reparação e igualdade racial surgem como resposta a essa história de opressão e exclusão. No entanto, a desigualdade racial ainda é uma realidade marcante no Brasil.

A população negra continua a enfrentar acesso restrito a recursos básicos, perpetuando esse ciclo de desigualdade. A representatividade negra em diversos

setores é essencial para combater as narrativas discriminatórias e promover uma verdadeira inclusão e igualdade.

5. Mecanismos de Reprodução das Desigualdades Raciais no Setor Público

Os desafios contemporâneos na implementação de políticas de reparação racial no setor público brasileiro são complexos. Uma questão crítica é a falta de dados racializados, que impede a formulação de políticas públicas mais assertivas para combater o racismo estrutural. Por exemplo, as pesquisas de origem-destino no Brasil, ferramentas importantes para entender o sistema de transportes de uma cidade, não coletam dados relacionados à raça, afetando a elaboração de políticas voltadas para o combate das desigualdades no segmento de mobilidade urbana (Weimer, 2013).

Outro impeditivo é a necessidade de abordagens transversais nas políticas públicas. As políticas de redução das disparidades de renda, por exemplo, devem estar associadas a ações afirmativas em educação e ampliação do acesso à saúde para serem eficazes (Heringer, 2018).

A implementação de políticas públicas que promovam os direitos sociais da mulher negra também enfrenta desafios, como a discriminação racial e violência doméstica. Apesar de avanços como a Emenda Constitucional nº 72/2013 (PEC das Domésticas), muitas mulheres negras continuam a enfrentar desafios estruturais (Marques, 2019).

O sistema judiciário e a segurança pública no Brasil ainda perpetuam práticas racistas institucionalizadas ao negligenciar penas alternativas e limitar o acesso adequado à justiça pela população negra, necessitando reformas urgentes para responsabilização em toda a cadeia de comando e promoção da igualdade racial.

Mulheres negras frequentemente enfrentam desafios únicos devido à intersecção do racismo e do sexism. Políticas públicas que abordam questões como violência de gênero, acesso desigual a serviços de saúde reprodutiva e disparidades salariais são essenciais.

Pesquisas que analisam a intersecção de raça e gênero podem revelar como políticas específicas podem ser formuladas para atender às necessidades das mulheres negras (Marques, 2019).

As desigualdades raciais muitas vezes se sobrepõem à desigualdade de classe, resultando em maior incidência de pobreza e menor acesso a oportunidades econômicas entre as comunidades negras. A análise da interseccionalidade de raça e classe pode levar a políticas públicas mais eficazes em áreas como educação, emprego e habitação (Medeiros, 2019).

As experiências de pessoas negras podem variar, também, dependendo de sua localização geográfica. As políticas devem considerar as diferenças regionais em

termos de acesso a recursos, oportunidades econômicas e representatividade política. Estudos que examinem como a raça interage com a regionalidade podem ajudar a moldar políticas que considerem as necessidades específicas de comunidades negras em diferentes regiões do país.

Ao incorporar a interseccionalidade nas políticas públicas, é possível desenvolver soluções mais holísticas e efetivas que reconheçam e abordem a complexidade das desigualdades sociais. Isso envolve não apenas a criação de políticas específicas para cada intersecção de desigualdade, mas também a reavaliação de políticas existentes sob uma perspectiva convergente (Assis, 2019; Medeiros, 2019).

Indicadores mais recentes do IBGE (2022) demonstram que 65% dos trabalhadores do setor público brasileiro se autodeclararam brancos, comparado à proporção de 47% de brancos na composição populacional em geral. Por outro lado, somente 32% e 3% dos postos de trabalho no funcionalismo público do país são ocupados por negros e pardos, respectivamente, quando estes grupos perfazem mais de 50% dos habitantes do país.

Observa-se a sub-representação de não brancos no funcionalismo público *versus* sua proporção na população (Soares, 2022), devido a mecanismos institucionais que dificultam a ascensão de negros a cargos de poder na estrutura estatal (Oliven, 2007). As barreiras incluem vieses em processos seletivos baseados no estereótipo do servidor público branco, além do assédio moral e falta de apoio para permanência e promoção de negros.

Outros fatores que alimentam o racismo institucional no setor público (Bacelar, 2022): produção histórica enviesada de indicadores sociais ao ignorar recortes raciais nas demandas por políticas públicas; culturas organizacionais que negligenciam agendas antirracistas; processos decisórios com predominância esmagadora de agentes brancos em posições de poder; violências policiais que vitimizam desproporcionalmente jovens negros.

Ou seja, o racismo institucional se manifesta e se retroalimenta dentro do Estado de múltiplas formas, gerando e perpetuando situações de exclusão e violação de direitos da população negra em suas interações cotidianas com órgãos, burocracias e políticas públicas (Gomes, 2022).

Diante deste cenário de acentuadas distorções raciais entre o perfil demográfico nacional e a composição étnica das burocracias estatais, especialmente na ocupação dos postos com poder decisório, algumas tentativas localizadas de implementação de políticas afirmativas e outras medidas orientadas à mitigação das desvantagens e sub-representação de negros e negras entre servidores públicos já foram ensaiadas no Brasil nas últimas décadas, ainda que de forma bastante incipiente.

6. Estratégias de Políticas Afirmativas na Administração Pública

 <p>PPGA Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB</p>	 <p>INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS</p>	 <p>Universidade de Brasília</p>	 <p>PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA UNIVERSIDADE FEDERATIVA DA PERNAMBUCO</p>	 <p>Universidade Potiguar</p>
 <p>IESB Centro Universitário</p>	 <p>1 2 1 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA</p>	 <p>DGPI DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA</p>	 <p>Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar</p>	 <p>AJUS Administração do Justiça</p>
 <p>GPJus Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário</p>	 <p>GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário</p>	 <p>InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade</p>	 <p>LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES</p>	

A desigualdade racial é um traço marcante no serviço público e, embora políticas recentes busquem mitigar essa realidade, os avanços ainda são limitados. Evidenciou-se que as organizações devem ser ativas no combate às desigualdades étnicas, adotando estratégias de diversidade, inclusão e equidade, fundamentais para combater as desigualdades de raciais no serviço público.

Estes conceitos são essenciais para a gestão de diversidade dentro das organizações. A diversidade refere-se à variedade de identidades dentro das organizações, incluindo raça, gênero e orientação sexual (Vojvodic *et al.*, 2022).

A inclusão trata da integração de pessoas historicamente marginalizadas em um ambiente organizacional em que se sintam valorizadas com igualdade de oportunidades. Uma organização pode ser diversa, mas ainda assim não ser inclusiva, caso não ofereça oportunidades equitativas a todos (Vojvodic *et al.*, 2022).

A equidade, um conceito mais abrangente, relaciona-se com a justiça social e envolve adaptar regras e processos para superar desigualdades e garantir oportunidades iguais a todos, especialmente para minorias sociais. (Vojvodic *et al.*, 2022).

O conceito de interseccionalidade também deve vir à tona, pois enfoca como diferentes formas de discriminação se cruzam, criando desafios únicos para os indivíduos afetados (Crenshaw, 2002). Exemplifica-se a situação das mulheres negras no mercado de trabalho, que reflete a intersecção entre o machismo e o racismo.

Estratégias por maior representatividade no serviço público devem ser consolidadas e expandidas, dado que projeções indicam a persistência de disparidades raciais de renda até 2089, sendo mais acentuadas entre mulheres negras com ensino superior — salários de homens brancos com curso superior são 159% maiores que os delas (Ribeiro *et al.*, 2020).

Tais números indicam que a diferença salarial entre brancos e negros é gritante. As mulheres brancas recebem quase o dobro do que é pago para as mulheres negras. O salário das mulheres negras é 57% menor que dos homens brancos. Outros dados do IBGE revelam que quanto mais alto é o cargo dentro das empresas, menor é o número de negras nestas vagas, conforme Figura 3, em que para cada R\$ 10,00 recebidos por um homem branco, uma mulher negra recebe R\$ 4,30.

Figura 3. Rendimento médio por gênero/cor da pele:

 Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA	 Universidade Potiguar
 Centro Universitário	 1 2 1 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Instituto de Investigação Interdisciplinar	 Administração da Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES	



Fonte: IBGE, Censo 2021.

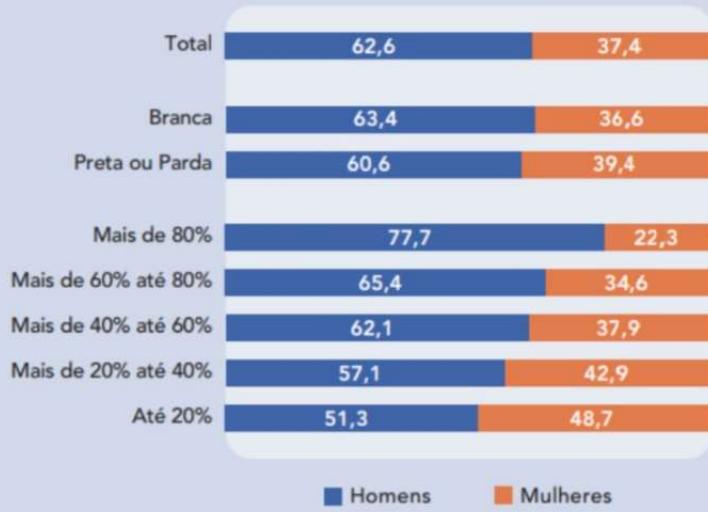
Dados do Instituto Ethos (2016) indicam que pessoas negras estão sub-representadas nas organizações e, quanto maior o nível hierárquico, maiores as lacunas de gênero e raça. O estudo trouxe dados alarmantes: pessoas negras ocupavam 4,7% dos cargos executivos, nos conselhos de administração apenas 4,9%, o que ficava mais evidenciado quando se tratava de mulheres negras (Ethos, 2016).

Nas posições gerenciais, o rendimento de mulheres negras reflete quase metade comparado a homens brancos (figura 4).

Figura 4. Cargos gerenciais segundo a cor ou raça.



Cargos gerenciais, segundo a cor ou raça e as classes da população em ordem crescente de rendimento (%)



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2021.

No setor público também há desigualdade. Em 2020, apenas 35,1% dos servidores federais eram negros e pardos, contrastando com a demografia do Brasil. Há diferença salarial entre raças e gêneros, com negros ganhando menos que brancos (Silva et al., 2021). Essa disparidade aumenta em cargos de nível superior: em 2019, mulher branca recebia 74,9% do salário de homem branco, e 68,2% e 56,4% para homens e mulheres negras, respectivamente (Silveira et al., 2021).

Percebe-se questões raciais na ocupação de cargos de direção e assessoramento (DAS), em que lacunas de gênero intensificam-se conforme o nível hierárquico (Silva et al., 2021). Em 2020, 65% eram homens brancos, 15,4% mulheres brancas, 13,3% homens negros e 1,3% mulheres negras. A seleção para liderança frequentemente não segue equidade, levando à predominância de homens brancos e sub-representação de mulheres e negros.

Vislumbra-se a necessidade de desenvolver iniciativas mais assertivas em todos os segmentos do setor público para garantir a representatividade de grupos minorizados em cargos de liderança, especialmente no Poder Executivo, em que o Decreto nº 4.228/2002 (Programa Nacional de Ações Afirmativas) não foi plenamente implementado (Timóteo, 2022).

Com a edição do Decreto nº 11.785/2023, reconhece-se a necessidade de políticas para promover direitos e igualdade de oportunidades a grupos historicamente

discriminados, com foco em reparação, valorização e acessibilidade. O decreto prevê modalidades flexíveis de ações afirmativas aos órgãos públicos, com ênfase em transversalidade, interseccionalidade e participação social, criando inclusive um Comitê Gestor com representantes de diversos órgãos para coordenar o programa.

Entretanto, as disposições parecem genéricas e, como já foi dito, não há menção sobre eventuais sanções por descumprimento. Além disso, poderia haver maior ênfase na capacitação permanente de servidores com perspectiva antirracista e decolonial. A representatividade dos grupos beneficiários no Comitê Gestor e espaços de participação poderia ser mais ampla.

Em suma, o decreto traz contribuições relevantes e reconhece a agenda da igualdade racial, mas ainda carece de mais objetividade e abrangência para que o PFAA não culmine em promessas genéricas e sem efetividade prática. Parece ter-se um longo caminho na consolidação de políticas públicas capazes de enfrentar séculos de racismo e desigualdades.

Diante do cenário de desigualdades, há necessidade de ações das organizações públicas e privadas para reduzi-las, como a discussão sobre reparações e políticas afirmativas no serviço público, não apenas como ferramenta de gestão, mas como contribuição para a promoção dos Direitos Humanos, especialmente no contexto pós-pandemia, em que o quadro é mais evidente, havendo crescente demanda por responsabilidade social.

Há um descompasso entre a composição do serviço público federal e a demografia do Brasil. A Lei de Cotas Raciais de 2014 promoveu a diversidade étnico-racial, porém mulheres negras permanecem sub-representadas (Penha et al., 2022; Santos et al., 2021; Silva et al., 2021). Barreiras institucionais e resistência à mudança cultural dificultam a ascensão de negros e a falta de interseccionalidade prejudica mulheres negras (Timóteo, 2022).

É nos cargos de chefia e assessoramento que as disparidades de gênero e raça mais se acentuam, havendo muito a avançar em termos de equidade na ocupação de postos de poder na administração pública. Embora cada organização tenha características únicas, alguns elementos são comumente reconhecidos como vitais para a implementação eficaz desses programas.

Um dos principais fatores é o comprometimento da alta liderança, além da necessidade de realizar um diagnóstico detalhado da força de trabalho. Esse mapeamento pode ajudar a entender a composição atual da organização em termos de diversidade e identificar áreas que necessitam de melhoria. (Timóteo, 2022).

Uma equipe dedicada e formada para lidar com essas questões é essencial. A implementação de um canal de escuta eficaz também é fundamental para que os servidores relatem incidentes de discriminação de forma segura e anônima, servindo

como um termômetro para medir a eficácia dos programas implementados (Vojvodic *et al.*, 2022).

Acredita-se que estratégias de inclusão bem-sucedidas criam ambientes de trabalho seguros e inclusivos, onde os servidores se sentem confortáveis para expressar ideias. É importante que tais iniciativas integrem a cultura e estratégia da organização, indo além de ações pontuais. A gestão da diversidade deve ser aspecto central da governança e *compliance*, necessitando que mais pesquisas explorem essa relação (Timóteo, 2022).

7. Considerações Finais

Apesar do Decreto nº 11.785/2023 buscar reduzir desigualdades sociais e econômicas no Brasil, promovendo igualdade de oportunidades e representatividade de grupos marginalizados em áreas essenciais, carece de reflexões sobre a realização prática e impacto social das políticas propostas.

Ao abordar a interseccionalidade das questões raciais com gênero, classe e regionalidade no contexto brasileiro e examinar a influência histórica da escravidão e desigualdades raciais nas políticas públicas atuais, destaca-se a necessidade de políticas inclusivas e eficazes de reparação racial. Sob a ótica da teoria da representação burocrática, linhas de pesquisa e ações no setor público são propostas, focando em educação inclusiva, análise do impacto econômico das políticas de reparação racial, desenvolvimento de indicadores raciais, e estudos sobre saúde mental e racismo.

Os achados apontam a manutenção de profundas assimetrias raciais em todas as dimensões: educação, renda, representação política, violências policiais, ascensão a cargos públicos etc., um quadro alimentado pela persistente omissão ou insuficiência do Estado em adotar medidas capazes de enfrentar e reparar adequadamente esse passivo de proporção intergeracional.

Conclui-se que o serviço público reproduz desigualdades raciais e de gênero da sociedade, não havendo representação demográfica da população em seus quadros, o que demanda políticas por mais diversidade e equidade.

A despeito das recentes iniciativas afirmativas, a igualdade e justiça racial seguem limitadas. É preciso reconhecer que a divisão racial do trabalho privilegiou grupos raciais específicos. Para combater o racismo estrutural, as organizações públicas devem refletir e atender toda sociedade, com integração de negros em posições de liderança e decisão, para uma gestão pública representativa. Falar sobre o racismo estrutural requer um olhar de observação e questionamento sobre os acontecimentos cotidianos. É incongruente, em pleno século XXI, assistir trabalhadores sendo resgatados de situações análogas à escravidão.



A utilização da interseccionalidade é relevante neste diagnóstico para evitar exclusão de grupos marginalizados, como mulheres negras. Isso é crucial para o compromisso das organizações públicas no combate às desigualdades, traduzindo-se na necessidade de universalizar políticas afirmativas raciais priorizando educação, cultura e representação de negros nos quadros do Estado e espaços de poder.

No plano jurídico, espera-se análise de propostas como tipificação da discriminação racial e medidas controversas, porém essenciais, como cotas raciais nas políticas universais de habitação, saúde e assistência social.

Na esfera privada, espera-se romper com o negacionismo; assumir compromissos e metas ousadas de diversidade racial em suas lideranças; apoiar iniciativas antirracistas na sociedade civil; e *advocacy* junto ao governo por políticas universalistas que incorporem interseccionalmente a superação das desigualdades raciais.

O legado da escravidão e a persistência do racismo institucional no Brasil geraram profundas disparidades e violações de direitos contra a população negra que perduram até os dias atuais. Após décadas de luta e pressão dos movimentos negros, o país passou recentemente a implementar algumas políticas públicas com recorte e impacto racial.

O Ministério da Igualdade Racial consolidou no seu portal a legislação correlata, inclusive a normatização complementar e normativas relacionadas ao PFAA, embora ainda não haja ampla documentação pública de portarias específicas ou instruções normativas que detalhem todos os instrumentos de implementação do PFAA (por exemplo, cronograma ou metas por órgão).

Há iniciativas de monitoramento que já estão em funcionamento, como o Observatório da Presença Negra no Serviço Público, que reúne dados recentes de servidores públicos de 304 instituições federais, nos três poderes. Esses dados mostram que, embora negros (pretos + pardos) componham cerca de 56% da população brasileira, sua participação no Executivo Federal está em torno de 40%, e no Judiciário ainda menor (28%) conforme esses registros.

No entanto, tais medidas ainda são insuficientes para reparar séculos de exclusão social. Como visto, pesquisadores e movimentos sociais convergem ao apontar a necessidade de uma agenda robusta e abrangente de políticas de Estado voltadas para a promoção de igualdade racial efetiva.

Em matéria de desigualdade de trabalho, relatório do IBGE de 2025 destaca que negros continuam sofrendo desvantagens: informalidade, desemprego e rendimentos inferiores quando comparados a brancos. Há indicações de que a disparidade salarial entre negros e brancos permanece expressiva; por exemplo, um estudo recente apurou que negros ganham cerca de 40% menos do que brancos em certas comparações.

Em termos de gênero + raça, mulheres negras continuam bastante sub-representadas em cargos de liderança no Executivo Federal. Um relatório do Ipea de 2023 aponta que mulheres negras compõem cerca de 15% dos cargos de liderança, embora representem parcela muito maior na população.

Em síntese, o Brasil segue em dívida de uma agenda para mitigar sequelas sociais e políticas que vitimizam a maioria da população não branca. Seja por cegueira histórica, omissão política, despreparo burocrático ou crenças racistas, menos de 20 iniciativas federais com recorte racial foram implementadas desde o pós Segunda Guerra e os indicadores das desigualdades raciais são alarmantes.

É fundamental institucionalizar políticas afirmativas com metas para ampliar a representação negra em todo o funcionalismo público. Devem ser acompanhadas por capacitação qualificada e contínua sob perspectiva antirracista, decolonial e interseccional, para desconstrução de vieses e melhoria no atendimento da agenda racial na implementação de políticas públicas.

Como proposta de agenda de pesquisa e ações para contribuir com a reparação racial, destacam-se: avaliação de impacto das cotas e adaptações curriculares para valorização da cultura afro-brasileira na educação; uso de indicadores raciais longitudinais para analisar evolução dos níveis de igualdade racial; estudos sobre diversidade, inclusão e equidade no setor público, cruciais para concretizar justiça social e igualdade de direitos.

O setor público deve reconhecer sua responsabilidade em combater o racismo e outras formas de discriminação estrutural ainda presentes na sociedade, fazendo-se incorporar os conceitos de diversidade, inclusão e equidade tanto em seus quadros funcionais quanto na implementação de políticas públicas, cabendo ao setor público assumir posição de vanguarda nesse processo.

O Decreto 11.785/2023 representa um marco regulatório importante neste contexto de déficits históricos frente à pauta racial, especialmente por formalizar a intenção de transversalizar recortes afirmativos nas políticas públicas.

O normativo traz benefícios significativos, principalmente no que diz respeito à promoção dos direitos e igualdade de oportunidades para grupos historicamente discriminados, reconhecendo a necessidade de políticas específicas focadas em reparação, valorização e acessibilidade para esses grupos. Explicita compromissos relevantes do Estado com reparações e promoção da igualdade étnico-racial no funcionamento da administração pública e na distribuição de poder e recursos à população. Porém, sua efetividade dependerá muito da superação de resistências institucionalizadas e da destinação de recursos em todas as etapas de implementação.

Algumas sugestões de melhoria incluem: (i) maior ênfase em capacitação antirracista e decolonial de servidores; (ii) ampliar representatividade dos grupos beneficiários no Comitê Gestor e nos espaços participativos; (iii) estabelecer medidas

concretas de reparação e compensação frente aos efeitos duradouros da discriminação histórica. Conclui-se que o decreto reconhece a agenda da igualdade racial, porém ainda carece de objetividade, detalhamento e abrangência para garantir efetividade prática ao PFAA.

Outra crítica aponta para a generalidade das disposições do decreto, e, adicionalmente, não há menção a eventuais sanções para órgãos que descumprirem as metas ou obrigações estipuladas pelo decreto. É importante que o decreto seja acompanhado de uma mudança cultural na sociedade, de modo a que as ações afirmativas sejam aceitas e valorizadas por todos, a ser promovida por meio da educação, da conscientização e do debate público.

Para aumentar a efetividade do Decreto 11.785/2023 na promoção da igualdade de oportunidades no Brasil é crucial estabelecer metas claras e indicadores de resultados específicos, que permitam monitorar e avaliar o impacto das ações afirmativas.

Além disso, fortalecer os mecanismos de fiscalização e controle é vital para assegurar que as medidas sejam implementadas de maneira justa e equitativa. Por fim, investir na educação e conscientização sobre o objetivo e a importância dessas ações afirmativas é fundamental para fomentar a aceitação e valorização dessas políticas pela sociedade, contribuindo para uma implementação mais eficaz e um avanço significativo em direção à igualdade racial no país.

Do contrário, se não efetivado com seriedade e urgência, o risco é de frustrar expectativas históricas e reduzir o avanço normativo à retórica sem impactos práticos na vida das pessoas que seguem em situação de vulnerabilidade pela cor da pele.

As contribuições deste artigo consistem em mapear elementos que poderão determinar os rumos e o alcance da aplicação do decreto na prática, deixando clara também a ampla agenda que segue em aberto para materializar direitos e oportunidades numa sociedade marcada por racismo e exclusão institucionalizada.

A análise da interseccionalidade abordou a complexidade das desigualdades sociais no Brasil e as conclusões sinalizam a urgência de políticas públicas mais eficazes no combate às desigualdades raciais, especialmente na educação e representação em cargos públicos. Destaca-se a importância de ações afirmativas no recrutamento e estratégias para equidade racial em posições de liderança, elementos centrais para fortalecer a democracia e justiça social no Brasil.

Conclui-se que, apesar de avanços recentes, o Brasil ainda deve uma robusta agenda pública capaz de mitigar séculos de racismo institucionalizado. Ressalta-se o potencial do decreto vir a servir como referência normativa para que governos estaduais e municipais avancem em políticas similares de ações afirmativas, dada a atuação do governo federal em iniciativas precursoras sobre o tema.

8. Conclusão

O Decreto nº 11.785/2023 representa um marco significativo na evolução das políticas de ações afirmativas no Brasil, incorporando décadas de reflexão teórica e experimentação prática. Sua importância transcende o âmbito meramente normativo, oferecendo uma visão específica sobre o papel do Estado na promoção da justiça social e na construção de uma sociedade mais equitativa.

Do ponto de vista teórico, o decreto articula diferentes tradições intelectuais sintetizadas na teoria da representação burocrática. Esta articulação não é meramente eclética, mas reflete a complexidade inerente à questão racial no Brasil e a necessidade de abordagens holísticas para sua resolução.

As tensões e contradições identificadas nesta análise não devem ser vistas como falhas do decreto, mas como reflexos da complexidade inerente à promoção da justiça social em sociedades marcadas por desigualdades históricas profundas. A resolução destas tensões requer não apenas vontade política, mas também desenvolvimento teórico contínuo e experimentação prática.

O sucesso da implementação do Decreto nº 11.785/2023 dependerá não apenas da adequação de seus mecanismos formais, mas também da capacidade da sociedade brasileira de enfrentar honestamente seu passado e presente racistas. Esta é uma tarefa que transcende o âmbito meramente técnico ou administrativo, requerendo uma transformação cultural profunda que apenas pode ser alcançada através do engajamento ativo de todos os segmentos da sociedade.

Em última análise, o Decreto nº 11.785/2023 deve ser compreendido não como um ponto de chegada, mas como um ponto de partida para uma transformação mais ampla das relações raciais no Brasil. Sua verdadeira medida de sucesso não será apenas a correção de desigualdades estatísticas, mas a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática e inclusiva, onde a dignidade humana seja respeitada independentemente da cor da pele, origem étnica ou outras características identitárias.

A teoria, como este ensaio demonstra, oferece ferramentas valiosas para compreender e orientar este processo de transformação. No entanto, a teoria sozinha não é suficiente. A construção da justiça racial no Brasil requer a articulação entre reflexão teórica, mobilização social e vontade política, em um processo dialético que continua a evoluir e se desenvolver. O Decreto nº 11.785/2023 representa uma importante contribuição para este processo, mas certamente não sua conclusão.

REFERÊNCIAS

 <p>PPGA Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB</p>	 <p>INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS</p>	 <p>Universidade de Brasília</p>	 <p>PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA PPGD</p>	 <p>Universidade Potiguar</p>
 <p>IESB Centro Universitário</p>	 <p>1 2 1 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA</p>	 <p>DGPI DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA</p>	 <p>Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar</p>	 <p>AJUS Administração do Direito</p>
 <p>GPJus Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário</p>	 <p>GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário</p>	 <p>InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade</p>	 <p>LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES</p>	

- Aguiar, J. D. N. (2018). Por um marxismo decolonial: Contribuições para a reflexão sociológica contemporânea. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 2(1), 67-87.
- Andrews, G. R. (1998). *Negros e brancos em São Paulo, 1888-1988*. Editora da Universidade do Sagrado Coração.
- Araújo, A. L. (Ed.). (2015). *Herança africana e memórias da escravidão no Brasil e no mundo do Atlântico Sul*. Cambria Press.
- Assis, D. N. C. de. (2019). *Interseccionalidades*. UFBA, Instituto de Humanidades, Arte e Ciências; Superintendência de Educação à Distância.
- Atkins, D. N., & Wilkins, V. M. (2013). Going beyond reading, writing, and arithmetic: The effects of teacher representation on teen pregnancy rates. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 771-790.
- Bacelar, J. (2022). Uma luta desigual sem fim: a história de uma comunidade afro-americana. *Afro-Ásia*, (65), 791-802.
- Bayma, F. (2012). Reflexões sobre a constitucionalidade das cotas raciais nas Universidades Públicas do Brasil: referências internacionais e os desafios pós-julgamento das cotas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 20(75), 325-346.
- Bernardino-Costa, J. (2019). Slavery reparations in the United States: the limits of legal and public policy approaches. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 34(100), e3410004.
- Bernardino-Costa, J., Malomalo, B., Fonseca, D. J., & Badi, M. K. (Orgs.). (2021). *Debates contemporâneos sobre relações raciais*. IPEA.
- Brasil. (1988). *Constituição da república federativa do Brasil*. Senado Federal, Centro Gráfico.
- Brasil. (2022). Lei nº 14.311, de 7 de março de 2022. Institui o Programa Permanente de Indenização por Mortos e Desaparecidos Políticos; altera a Lei no 9.140, de 4 de dezembro de 1995; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2023). Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023. Institui o Programa Federal de Ações Afirmativas. *Diário Oficial da União*.
- Bulhões, L. M. G., & Arruda, D. de O. (2020). Cotas raciais em concursos públicos e a perspectiva do racismo institucional. *Nau Social*, 11(20), 5-19.
- Crenshaw, K. W. (2002). Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. *Estudos Feministas*, 10(1), 171-188.
- Darity Jr., W. A., & Mullen, A. K. (2022). *Daqui à igualdade: Reparações para os negros americanos no século XXI*. UNC Press Books.
- De la Torre, O. (2023). Os limites da liberdade: escravidão, abolição e a construção do Brasil moderno. In B. Fischer & K. Grinberg (Eds.).

- Eulau, H., & Karps, P. D. (1977). The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 2(3), 233-254.
- Faria, C. A. P. de. (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 21-30.
- Fernandes, F. (2021). *A integração do negro na sociedade de classes*. Editora Contraconcorrente. (Obra original publicada em 1978)
- Geledés Instituto da Mulher Negra. (2015). *Carta das Mulheres Negras 2015: Marcha das Mulheres Negras 2015 contra o Racismo e a Violência e pelo bem viver como uma nova utopia*.
- Gomes, D. F. C. (2022). Sistema de Justiça Criminal: do racismo estrutural ao racismo reestruturado. *Revista Latino-Americana de Criminologia*, 2(1), 8-34.
- Gomes, N. L. (2011). O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes. *Política & Sociedade*, 10(18), 133-154.
- Gomes, N. L. (2021). Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In J. Bernardino-Costa, B. Malomalo, D. J. Fonseca, & M. K. Badi (Orgs.), *Debates contemporâneos sobre relações raciais* (pp. 25-37). IPEA.
- Heringer, R. (2018). Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, 19(1), 7-17.
- Htun, M. (2016). *Inclusão sem representação na América Latina: cotas de gênero e reservas étnicas*. Cambridge University Press.
- Igarashi, Y. (2011). *Corpos da memória: narrativas do pós-guerra na cultura japonesa (1945-1970)*. Annablume.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *Censo demográfico 2021*. Agência de Notícias.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2021). *Os efeitos da focalização do Programa Bolsa Família sobre as desigualdades raciais* (Comunicados do Ipea, n. 96).
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2022). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*.
- Instituto Ethos. (2016). *Perfil racial, social e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas*.
- International Labour Organization. (2021). *Global estimates of migrant workers and migrant domestic workers: results and methodology*. International Labour Office.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy*. Antioch Press.

- Lawrence III, C. R. (2004). Conversas proibidas: sobre raça, privacidade e comunidade (uma conversa contínua com John Ely sobre racismo e democracia). *Yale Law Journal*, 114(6), 1353-1403.
- Levitin, D. (1946). The responsibility of administrative officials in a democratic society. *Political Science Quarterly*, 61(4), 562-598.
- Marques, T. G. (2019). *Um pé na roça-outro na universidade: experiências de acesso e permanência de jovens mulheres da roça na Universidade do Estado da Bahia (UNEB)* [Tese de doutorado]. Universidade do Estado da Bahia.
- Medeiros, R. de S. (2019). Interseccionalidade e políticas públicas: aproximações conceituais e desafios metodológicos. In *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 79-104). IPEA.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. Oxford University Press.
- Moura, C. (2019). *Sociologia do negro brasileiro*. Perspectiva.
- Oliven, A. C. (2007). Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: Uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. *Educação*, 30(61), 29-51.
- Paixão, M., Rossetto, I., Montovanele, F., & Carvano, L. M. (2013). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil 2009-2010*. Garamond.
- Penha, P. H. E. da, & Picanço, F. S. (2021). Desigualdades de gênero e raça no funcionalismo público federal: uma análise exploratória dos efeitos da lei no 12.990/2014. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (31), 139-158.
- Pereira, R. H. M., Braga, C. K. V., Servo, L. M., Serra, B., Amaral, P., Gouveia, N., & Paiva, M. (2022). *Distribuição espacial de características sociodemográficas e localização de empregos e serviços públicos das vinte maiores cidades do Brasil*. IPEA.
- Santos, E. G. dos, & Faria, R. (2021). Lei no 12.990/2014 e os descompassos entre elaboração e implementação de uma política afirmativa racial. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (31), 159-166.
- Silva, T., & Lopez, F. (2021). *Perfil racial do Serviço Civil Ativo do Executivo Federal (1999-2020)* (Texto para Discussão, n. 49). IPEA.
- Silveira, L. S., & Almeida, L. D. (2021). Segregação ocupacional e desigualdade salarial por raça e gênero no setor público brasileiro. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (31), 115-138.
- Siqueira, D., Pimentel, W., Sarsur, M., & Dadalto, L. (2019). Responsabilidade do Estado pelo racismo institucional nos atendimentos obstétricos realizados no Sistema Único de Saúde. *Revista Brasileira de Bioética*, 14(supl.), e110.
- Siss, A. (2003). *Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas*. Quartet.

- Soares, A. S. D. (2022). *Sobre o federalismo racial: a dimensão federativa na distribuição por raça/cor dos/as integrantes do serviço público brasileiro*. ANPAD.
- Stibbe, M. (2019). *Internação civil durante a Primeira Guerra Mundial*. Palgrave Macmillan UK.
- Theodoro, M., Jaccoud, L., Osório, R., & Soares, S. (2008). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. In *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição* (pp. 69-99). IPEA.
- Timóteo, M. de O. (2022). Estratégias de diversidade, inclusão e equidade de gênero e raça em órgãos da administração pública federal. *Revista do TCU*, (150), 46-61.
- Tutu, D. (2009). *No future without forgiveness*. Image.
- Venturini, A. C. (2023). As políticas de ação afirmativa em cursos de graduação. *Revista Nexo*.
- Vojvodic, A., Machado, A., & Cardoso, E. (2022). *Diversidade e inclusão em empresas, governos e organizações* (Série Universitária). Editora Senac São Paulo.
- Weimer, R. de A. (2013). Ser "moreno", ser "negro": memórias de experiências de racialização no litoral norte do Rio Grande do Sul no século XX. *Estudos Históricos*, 26(52), 409-428.