UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JHONATAN BENTO DA SILVA

O DESMONTE DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL (2016-2022)

BELO HORIZONTE
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JHONATAN BENTO DA SILVA

O DESMONTE DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL (2016-2022)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci
Corientador: Cristiano dos Santos Rodrigues

BELO HORIZONTE
2024

320
S586d
2024

Silva, Jhonatan Bento da.

O desmonte da política de promoção da igualdade racial no Brasil (2016-2022) [manuscrito] / Jhonatan Bento da Silva. - 2024.

140 f.

Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci.
Coorientador: Cristiano dos Santos Rodrigues.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Relações raciais – Teses. 3. Políticas públicas – Teses. 4. Bolsonaro, Jair Messias, 1955- I. Menicucci, Telma Maria Gonçalves . II. Rodrigues, Cristiano dos Santos. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV.Título.

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza - Bibliotecária - CRB-6/1390

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 10ª/2024 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO JHONATAN BENTO DA SILVA

Realizou-se, no dia 29 de maio de 2024, às 14:00 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada “O DESMONTE DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL (2016-2022)", elaborada e apresentada por JHONATAN BENTO DA SILVA - número de registro 2021660600, graduado no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Telma Maria Gonçalves Menicucci - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Cristiano dos Santos Rodrigues - Coorientador (DCP/UFMG), Profa. Flávia de Paula Duque Brasil (FJP), Profa. Bruna Cristina Jaquetto Pereira (UCM), Profa. Eliane Barbosa da Conceição (Unilab). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 29 de maio de 2024.

Documento assinado eletronicamente por **Cristiano dos Santos Rodrigues**, **Professor do Magistério Superior**, em 29/05/2024, às 14:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Bruna Cristina Jaquetto Pereiria**, **Usuária Externa**, em 29/05/2024, às 16:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Flavia de Paula Duque Brasil**, **Usuário Externo**, em 29/05/2024, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Telma Maria Goncalves Menicucci**, **Coordenador(a)**, em 29/05/2024, às 16:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Eliane Barbosa da Conceição**, **Usuário Externo**, em 10/07/2024, às 09:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3246849** e o código CRC **C8BE603F**.

RESUMO

Esta dissertação investiga a hipótese de desmonte da Política de Promoção da Igualdade Racial (PPIR) durante as gestões dos presidentes Temer e Bolsonaro no Brasil, especialmente em um contexto marcado por retrocessos democráticos e medidas de austeridade fiscal. Desde a Constituição de 1988, o país testemunhou avanços significativos na promoção da igualdade racial. No entanto, a partir de 2015, esse progresso foi interrompido pela implementação de políticas de austeridade e retrocessos democráticos. Através de um estudo de caso, esta dissertação utilizou o modelo analítico de Bauer e Knill (2014) para examinar o desmonte dos principais instrumentos da PPIR, como a demarcação de terras quilombolas, organismos de igualdade racial, orçamento, entre outros. A análise abrangeu desde a institucionalização da PPIR até o contexto político, econômico e social durante o período de estudo (2016-2022). As hipóteses foram validadas, constatando-se que houve um desmonte, caracterizado pelo uso de estratégias diferentes como desmonte ativo e mudança de arena.

Palavras-chave: Política de Promoção da Igualdade Racial; Desmonte de Políticas Públicas; Bolsonaro.

ABSTRACT

This dissertation investigates the hypothesis of the dismantling of the Racial Equality Promotion Policy (PPIR) during the presidencies of Temer and Bolsonaro in Brazil, especially in a context marked by democratic backsliding and fiscal austerity measures. Since the 1988 Constitution, the country has witnessed significant progress in promoting racial equality. However, from 2015 onwards, this progress was interrupted by the implementation of austerity policies and democratic setbacks. Through a case study, this dissertation employed Bauer and Knill's (2014) analytical model to examine the dismantling of key instruments of the PPIR, such as the demarcation of quilombola lands, racial equality bodies, budget allocations, and more. The analysis covered the institutionalization of the PPIR up to the political, economic, and social context during the study period (2016-2022). The hypotheses were validated, revealing that dismantling occurred, characterized by the use of different strategies such as active dismantling and arena shifting.

Keywords: Racial Equality Promotion Policy; Public Policy Dismantling; Bolsonaro.

Lista de Quadros

Quadro 1: Escala da Desmonte de Políticas Públicas..... 19
Quadro 2: As primeiras ações desenvolvidas para combater as desigualdades raciais: 1988-2002 48
Quadro 3: Principais iniciativas e programas desenvolvidos na gestão Lula: 2003-201161
Quadro 4: Principais Políticas, Diretrizes, Programas, etc. desenvolvidas na gestão Dilma: 2011-2016..... 73

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Execução Orçamentária da Política de Promoção da Igualdade Racial (2000-2022) 105
Gráfico 2: Recursos Investidos por Gestão Governamental na Política de Promoção da Igualdade Racial (2000-2022) 107
Gráfico 3: Tendências de Investimento na PPIR: Variações Percentuais no Investimento da Política de Promoção da Igualdade Racial entre Gestões Governamentais (Base 100% em FHC). 108
Gráfico 4: Execução Orçamentária da Política de Promoção da Igualdade Racial (2015-2022) - Valores em Milhões de Reais Constantes (Corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2023).109
Gráfico 5: Média Percentual da Execução Orçamentária da Política de Promoção da Igualdade Racial (2015-2022). 110
Gráfico 6: Número de Territórios Quilombolas Titulados (1995-2022) 112
Gráfico 7: Número de Territórios Titulados por Gestão Governamental (FHC I- Bolsonaro) 113
Gráfico 8: Tamanho das terras quilombolas tituladas no Brasil (1995-2022)..... 115
Gráfico 9: Tamanho das terras quilombolas tituladas no Brasil por gestão governamental (FHC I - Bolsonaro). 116
Gráfico 10: Número de Estados que aderiram ao SINAPIR (2014-2022) 120
Gráfico 11: Número de adesões estaduais ao SINAPIR durante as gestões governamentais (Dilma-Bolsonaro). 121
Gráfico 12: Número de Municípios que aderiram ao SINAPIR (2014-2022) 122

Gráfico 13: Número de adesões municipais ao SINAPIR durante as gestões governamentais (Dilma-Bolsonaro)..... 123
Gráfico 14: Número Total de Adesões ao SINAPIR (2014-2022)..... 119
Gráfico 15; Número total de adesões (municipais + estaduais) ao Sinapir durante as gestões governamentais (Dilma-Bolsonaro) 120

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO..... 12

2. REFERENCIAL TEÓRICO: O DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS . 153

3. DESENHO DE PESQUISA: PERCURSO METODOLÓGICO 30

4. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL..... 39

5. O DESMONTE DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (2016-2022)..... 76

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 129

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 133

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo verificar a hipótese de que durante as gestões dos presidentes brasileiros Temer e Bolsonaro, houve um desmonte da Política de Promoção da Igualdade Racial (PPIR), que estava sendo implementada no país. O objetivo central deste trabalho é identificar a validade dessa afirmação e responder à seguinte questão: quais foram as estratégias promovidas por atores políticos que podem ser interpretadas como contribuintes para o desmonte da PPIR no Brasil, especialmente em um período marcado por retrocessos democráticos e medidas de austeridade fiscal (2015-2022).

Durante anos, o Brasil foi palco da implementação de diversas iniciativas voltadas para o combate às várias manifestações de racismo enraizadas na sociedade e nas instituiçõ. `es. Nesse período, o movimento negro e suas reivindicações vivenciaram uma institucionalização sem precedentes na história (RIOS, 2018, p. 255). Ao incorporar as perspectivas dos ativistas negros sobre as desigualdades raciais no Brasil, a partir do governo FHC, os limites das discussões institucionais promovidas pelo movimento foram ampliados, resultando na ruptura da abordagem estatal predominante sobre a questão (RODRIGUES, 2020, 2022).

A criminalização do racismo na constituição, a criação da Fundação Cultural Palmares em 1988, seguida pela institucionalização da Secretaria de Políticas de Promoção e Igualdade (Seppir) em 2003, a promulgação da lei 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial (2010), e a adoção de políticas de cotas raciais tanto nas universidades quanto no serviço público (2012/2014), constituem parcela dessas conquistas alcançadas. Essas ações, resultado da colaboração entre organizações ativistas negras e instituições públicas e privadas, têm desempenhado um papel central na abordagem das diversas facetas do racismo presentes em nossa sociedade e em nossas estruturas institucionais (LIMA, 2010; RIOS, 2014).

A partir de 2015, observou-se uma interrupção de um ciclo de mudanças progressivas, fundamentado em experiências e diálogos bem-sucedidos entre o Estado e os movimentos sociais. Esse ciclo, que havia possibilitado a ampliação da participação e do acesso de grupos sociais marginalizados aos direitos de cidadania e igualdade (ABERS, 2021), foi interrompido pela marca da austeridade fiscal após a crise financeira de 2008. Essa política austera teve reflexos negativos nas políticas sociais, e a partir de 2015, o desmonte do Estado Social ganhou força no Brasil, levantando preocupações e indagações sobre suas causas, estratégias e consequências (CAVALCANTE, 2020).

Esse movimento situa-se num cenário um retrocesso político democrático após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Nesse processo, um dos principais órgãos que

contribuíram para a construção gradual de políticas de igualdade racial, e responsável por abrir um espaço que incorporasse uma representação negra na burocracia brasileira, a Seppir, foi extinta, tendo seu status ministerial destituído durante a gestão Temer.

Recentemente, Abers et al. (2023) caracterizaram esses períodos no Brasil como contextos turbulentos, marcados por uma ampla instabilidade política, econômica e social, gerando incerteza generalizada. Dentro deste contexto, observa-se uma dinâmica de restrição de investimentos em políticas sociais, especialmente durante períodos de recessão econômica internacional e a ascensão de governos com tendências liberais e autoritárias, como evidenciado no Brasil com a chegada ao poder do ex-presidente Bolsonaro (ABERS; ALMEIDA; BÜLOW, 2023).

Além das questões econômicas, o contexto de retrocesso também é caracterizado pela influência dos atores alinhados com a direita e extrema-direita, cujas vozes foram amplificadas pelo surgimento de discursos ideológicos que abordavam o racismo. Esses discursos foram proeminentes nas falas do ex-presidente Jair Bolsonaro e de membros importantes de seu governo, incluindo o ex-presidente da Fundação Cultural Palmares. Eles se posicionaram de maneira contrária às políticas de igualdade racial, como as cotas e a demarcação das terras quilombolas.

No contexto de crises econômicas e políticas de ajuste, Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014) desenvolveram um framework para analisar um tipo específico de mudança de políticas públicas, focalizando a direção da mudança e centrando-se em ações que visam, em maior ou menor grau, o desmonte de uma determinada política. Ao construir este framework, os autores se propuseram a responder a dois conjuntos de questões: i) Em que condições os políticos, considerando suas preferências, optam por desmontar políticas, mesmo sabendo que isso pode acarretar mudanças prejudiciais para certos grupos sociais, sendo, portanto, impopulares? ii) É possível explicar que tipo de estratégias de desmonte eles escolhem, levando em conta as preferências de outros atores, bem como os constrangimentos e oportunidades institucionais? Isso implica identificar os fatores que influenciam a relação entre as preferências dos políticos e a seleção de suas estratégias.

A partir do enquadramento analítico elaborado por Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014), esta dissertação se baseia nas seguintes indagações: As mudanças ocorridas na PPIR durante o governo Bolsonaro podem ser consideradas como um tipo de mudança destinada a desmontá-la? Quais foram as principais estratégias do governo para promover essas mudanças?

A hipótese central deste trabalho parte da ideia de que o processo de desmonte da PPIR no Brasil, ocorrido no período de 2016 a 2022, foi impulsionado por um conjunto de mudanças

políticas, econômicas e sociais que emergiram após o impeachment da presidente Dilma Rousseff. Com a ascensão de lideranças políticas conservadoras houve um contexto propício para a reorientação das políticas de igualdade racial, refletido em uma redução de despesas sociais, retração na área de direitos humanos e enfraquecimento das instituições democráticas.

A pesquisa constatou que o desmonte da PPIR foi realizado por meio de três estratégias distintas: ação simbólica, mudança de arena e desmonte ativo, as quais se combinaram em um processo híbrido. Essas estratégias resultaram em impactos expressivos, incluindo redução orçamentária, diminuição das políticas e instrumentos disponíveis, bem como uma queda no número de terras demarcadas para as comunidades quilombolas e na limitação dos mecanismos de participação social.

Para validar essas hipóteses e responder às principais questões de pesquisa, além desta introdução, esta dissertação está dividida em 4 capítulos. No primeiro, apresentamos o modelo analítico que utilizamos para conduzir as análises dos dados. O segundo examina o processo de institucionalização da PPIR desde o governo FHC até o período de Dilma. O terceiro contextualiza o ambiente político, econômico e social durante o período de estudo. E, por fim, o quarto capítulo apresenta os resultados das análises e as conclusões da pesquisa.

REFERENCIAL TEÓRICO: O DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, serão apresentados os fundamentos teóricos e analíticos utilizados para examinar o que pode ser considerado como uma tentativa de desmonte da Política de Promoção da Igualdade Racial no Brasil, durante o governo do presidente Michel Temer e Bolsonaro (2016-2022).

Os principais argumentos que guiam a análise e fundamental para os objetivos desta dissertação são extraídos do *framework* desenvolvido por Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014) para analisar um tipo específico de mudança de políticas públicas, no qual as elites políticas pretendem o seu desmonte.

Vários modelos e *frameworks* foram desenvolvidos para entender o processo de formação e ou de mudança de políticas públicas. Dentre eles, os mais conhecidos são o *Multiple Stream Framework* (KINGDON, 2003, 1984), o *Advocacy Coalition Framework* (SABATIER, 1988), o *Punctuated Equilibrium Theory* (BAUMGARTNER; JONES, 1993), a Teoria da Mudança Institucional Gradual (MAHONEY; THELEN, 2009), dentre outros modelos. Cada um deles dedicou atenção, de maneiras distintas, ao processo de transformação das políticas públicas, desempenhando um papel central na análise dos processos de formulação de políticas e nas alterações da agenda governamental.

Mesmo com um avanço teórico do campo, Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014) consideram que a descontinuidade das políticas públicas não foi posta no cerne das investigações, tampouco profundamente questionada dentro do *policy cycle*. É nesse sentido, que o modelo teórico proposto por Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014) destaca a importância das ações estratégicas utilizadas por líderes políticos para encerrar ou enfraquecer determinadas políticas, instituições e programas públicos. Nessa direção, observa-se que os autores usam uma nova lente que expande a noção de desmonte, inicialmente retratada apenas com o foco redução das políticas de Estado de bem-estar social como pioneiramente propôs Pierson (1994), mas a partir da construção de um *framework* que propõe novos instrumentos analíticos que ajudam a refinar e operacionalizar o entendimento das mudanças de políticas públicas que se direcionam ao seu fim, e aplicável a políticas de áreas e setores diversos. O *framework* proposto por Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014) para analisar esse tipo específico de mudança traz aportes para elucidar contextos, causas, condições específicas, além

de uma classificação de distintas estratégias de desmonte que será sumarizado na seção seguinte.

Além dessa introdução, o capítulo é dividido em três seções. Na primeira, é apresentado o *framework* de Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014); na segunda seção, apresentamos um panorama dos trabalhos que usam esse enquadramento analítico para realizar suas análises; e na terceira, a partir desse *framework*, são sumarizados os principais argumentos que são mobilizados nesta dissertação para analisar a tentativa de desmonte da política de igualdade racial durante o governo Bolsonaro.

2.1 Desmonte de políticas públicas (*Dismantling Public Policy*)

Esta seção busca sintetizar as ideias de Bauer et al. (2012) e Bauer e Knill (2014) relativas ao desmonte de políticas públicas. Segundo esses autores, apesar dos avanços teóricos dos estudos do *policy process*, as teorias *mainstream* do processo de formulação e mudança de políticas não abordaram de forma abrangente, nem questionaram profundamente a ideia de *"dismantling"* das políticas públicas.

Esses autores remetem a Paul Pierson que, em 1994 apresentou um trabalho intitulado *"Dismantling The Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment"*. No entanto, segundo eles, Pierson (1994) não deu um enfoque ao conceito de "*dismantling"* mencionado no título do livro, optando por explorar minuciosamente a ideia de "retrenchment". Por esse termo, Pierson (1994) se refere à redução ou retração das políticas de bem-estar social nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Ele investiga o surgimento de propostas neoliberais e examina o contexto político em que ocorreram tais mudanças. A retração/contenção é definida por esse autor como uma mudança da provisão social em uma direção mais residualista.

O argumento central de Pierson (1994, pp.1-2) é que a retração ou contenção, em nenhuma circunstância, pode ser considerada uma simples reversão do processo de expansão do Estado de Bem-estar social; ela é uma ação política distinta e desafiadora. Tanto o contexto político quanto os objetivos da contenção diferem fundamentalmente da expansão, considerando que os defensores da retração precisam operar em um terreno que foi transformado previamente pelo próprio Estado de Bem-estar social.

Ainda de acordo com Pierson (1994, pp.1-2), no contexto do Estado de Bem-Estar social, os programas sociais estabeleceram uma sólida base de apoio entre os cidadãos, apesar das preocupações com os impostos. Esses programas oferecem benefícios diretos e concentrados, ao mesmo tempo que impõem custos difusos e frequentemente indiretos, favorecendo, assim, sua viabilidade política contínua. Além disso, a tendência dos eleitores de reagir mais fortemente às perdas do que aos ganhos equivalentes reforça ainda mais a resiliência desses programas. Como resultado, os proponentes da retração enfrentam um desafio, muitas vezes buscando evitar a culpabilidade em vez de reivindicar crédito.

Nesse contexto, Pierson examinou diversas abordagens e estratégias de retração. que foram categorizadas em algumas categorias principais: a retração programática, que se concentra na redução direta dos gastos públicos, seja limitando benefícios, restringindo o acesso ou até mesmo eliminando programas de bem-estar social; e a retração sistêmica, que adota abordagens indiretas para reduzir políticas públicas. Essas estratégias sistêmicas têm efeitos que se desdobram ao longo do tempo e parecem ter desempenhado um papel mais significativo nas tentativas de desmontar o Estado de Bem-estar do que os esforços diretos e explícitos de redução programática de programas sociais (MENICUCCI, 2007, p.47).[1]

Por sua vez, Bauer e Knill (2012) propõem um modelo teórico com o objetivo de ampliar o entendimento do desmonte de políticas públicas, expandindo a compreensão da ideia de *dismantling*, inicialmente associado principalmente à redução das políticas de bem-estar social proposto por Pierson (1994). O objetivo desses autores fornecer novas ferramentas analíticas para compreender as mudanças direcionadas ao fim de várias áreas de políticas, não focando apenas nas políticas de bem-estar social

Em sua abordagem, o foco é examinar como as políticas públicas podem reduzir, diminuir ou alterar os arranjos existentes. Dentro disso, apontam o papel dos atores políticos na definição de ações que visam o fim ou a desestabilização de políticas, instituições e programas públicos, especialmente no contexto de pressão econômica por austeridade – contexto no qual desenvolveram seu framework. Em resposta a essa pressão, os governantes adotam estratégias específicas para reduzir ou eliminar completamente políticas públicas implementadas em

[1] Pierson identifica como a forma mais importante de redução sistêmica do Estado de Bem-Estar americano, a partir do governo Reagan, a sua descapitalização parcial via reformas tributárias, que enfraqueceram a possibilidade de o governo federal financiar os programas sociais (MENICUCCI, 2007, p.47)

tempos de prosperidade. Nessa perspectiva, de acordo com os autores o desmonte é definido como:

> uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos centrais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para sua implementação e acompanhamento (BAUER; KNILL, 2012, p. 35)

Essa definição aponta os elementos constitutivos do desmonte que se referem i) uma dimensão quantitativa do número de políticas em uma determinada área ou do número de instrumentos em uma política, que permitiria identificar a presença de desmonte, e ii) a forma de produção do desmonte com ações sobre a capacidade de implementação das políticas originais. Em linhas gerais, o desmonte se refere à redução ou enfraquecimento de políticas e dos instrumentos de políticas públicas em uma determinada área, promovido por elites políticas (BAUER et al., 2012; BAUER; KNILL, 2014). Nesse sentido, o modelo apresenta instrumentos de análise com o propósito de compreender a direção da mudança em ambos os sentidos: expansão e descontinuidade/desmonte.

As duas dimensões consideradas são a densidade e a intensidade. A primeira diz respeito à profundidade e às variações internas nas subáreas de uma política pública, bem como à medida da atividade legislativa na esfera em que a política pública está inserida; já a intensidade da política pode ser usada como indicador do grau de rigor ou generosidade das políticas, uma vez que a redução na intensidade da intervenção governamental indica uma menor interferência da jurisdição em uma determinada área temática (BAUER et al., 2012; BAUER; KNILL, 2014).

A mudança na **densidade** de políticas em um determinado campo ou subcampo político podem ser examinadas por dois indicadores empíricos:

(1) o número de políticas;

(2) e o número de instrumentos de política utilizados (amplitude da atividade legislativa).

Para mensurar a **intensidade** há dois indicadores de análise:

(1) intensidade substancial: centra no nível dos instrumentos da política e no escopo da ação governamental;

(2) intensidade formal: centra na análise das mudanças no número de capacidades administrativas, ou seja, quando há mudanças intencionais nas capacidades de implementação, administrativas e nos procedimentos de uma política;

O quadro que segue, é uma síntese de Bauer e Knill (2012) e descreve as dimensões e respectivos indicadores para identificar a escala do desmonte de políticas públicas discutida acima:

Quadro 1: Escala do Desmonte de Políticas Públicas

Dimensão		**Indicadores (e explicação)**
Densidade da política	Densidade do item da política	Mudança no número de políticas em um determinado campo de política ao longo do tempo
	Densidade do instrumento	Mudança no número de instrumentos em um determinado campo de política ao longo do tempo
Intensidade da política	Intensidade substancial	Número e grau de mudanças nas configurações do instrumento (ajustes e não ajustes "positivos") em relação ao rigor regulatório ou generosidade de serviço Escopo do instrumento
	Intensidade formal	Número de mudanças nas capacidades administrativas e processuais

Fonte: Bauer e Knill (2012), tradução livre.

Além das dimensões de análise para conceituar o desmonte de políticas públicas, Bauer e Knill (2012) fundamentam esse processo na questão central de como os líderes políticos tomam a decisão de desmontar uma política, considerando as circunstâncias e oportunidades políticas em constante mudança. Eles destacam que, no contexto do desmonte de políticas públicas, duas questões fundamentais exigem compreensão e foco:

1. Como os líderes políticos decidem se envolver no desmonte de políticas, considerando que essa ação pode ter consequências impactantes para determinados grupos sociais em situações específicas? Essa pergunta busca enfatizar uma questão temporal e preferencial, respectivamente: Quando os

políticos se engajam no desmonte de políticas? Qual a preferência dos líderes políticos, enquanto atores protagonistas na ação do desmonte?

2. Uma vez que as estratégias são determinadas pelas preferências de outros atores, contextos, restrições e oportunidades institucionais, qual o tipo de estratégia que líderes políticos utilizam para desmontar políticas públicas? O foco desta questão é distinguir e compreender os tipos de ações disponíveis, além de desenvolver relações entre preferências dos atores, desenho institucional de determinado setor da política, bem como os efeitos e resultados gerados pela estratégia utilizada para o desmonte.

A partir dessas indagações, os analistas indicam dois cenários onde os atores podem se engajar no desmonte : (1) quando os políticos reconhecem que arruinar uma política pode trazer mais benefícios políticos do que os custos associados, eles tendem a optar por se envolver em atividades de desmonte que sejam facilmente identificáveis e possam ser claramente atribuídas a eles, e, (2) em certos casos, a destruição de políticas públicas pode trazer benefícios políticos, uma vez que o custo de não desmontá-las pode superar o custo de desmantelá-las. Nesse contexto, essa escolha é vista como uma medida menos danosa, especialmente quando os políticos se deparam com objetivos conflitantes e precisam tomar decisões difíceis (BAUER et al., 2012; BAUER; KNILL, 2014)

Os atores políticos escolhem estratégias de desmonte para maximizar sua utilidade dentro de uma estrutura de oportunidades políticas específica. Isso inclui a compreensão das i) oportunidades disponíveis, ii) das restrições institucionais, iii) bem como dos objetivos e estratégias dos outros atores envolvidos, juntamente com o contexto situacional específico (BAUER et al., 2012; BAUER; KNILL, 2014).

Sobre essa questão, Gomide et al (2023, p.26) destacam que em relação à distribuição de custos e benefícios das políticas públicas, é importante considerar que diferentes tipos de políticas apresentam variações significativas nas configurações de atores e instituições envolvidas. O que implica nas condições para o desmonte de políticas que também variam substancialmente. Esses autores apontam que, políticas propensas ao desmonte geralmente são aquelas i) que demandam de apoio de atores ou coalizões com poder de veto, ii) onde o ator dominante rejeita a política existente e avalia que os benefícios do desmonte superam os custos; iii) que possuem custos e benefícios dispersos dificultando a ação coletiva; iv) que demandam baixos custos na construção de capacidade administrativa para implementação; v) que possuem

baixa complementaridade com outras políticas, cujos custos de reversão de expectativas adaptativas são baixos; vi) que não estão fortemente enraizadas política e institucionalmente e os aspectos essenciais não estão institucionalizados em forma de lei ou garantia constitucional.

Nessa perspectiva, e em consonância com o enquadramento teórico de Bauer e Knill, o desmonte de políticas públicas pode ser influenciado pela interação de diferentes fatores como os destacados a seguir:

1) **Fatores externos e condições que envolvem a macroeconomia**: Ao investigar por que políticos se envolvem no desmonte de políticas, é fundamental compreender e considerar o cenário político em que as ações de desmonte podem ocorrer. Mudanças nas orientações econômicas dos governos, pressões supranacionais, reestruturações políticas, surgimento de novas coalizões de atores e fragilização das instituições democráticas são exemplos de fatores contextuais que podem influenciar o desmonte das políticas públicas (BAUER; KNILL, 2012; GRISA et al., 2022).
2) **Fatores situacionais:** Está ligado principalmente com a economia política do campo político específico, incluindo as características estruturais do setor, a configuração dos atores e seus interesses e poder político (SABOURIN et al, 2020, p.47).
3) **Restrições institucionais e oportunidades institucionais:** É essencial considerar as preferências dos líderes políticos que desempenham um papel central nessa ação. Como ressaltado por Bauer e Knill (2012), essas tentativas de desmonte enfrentam resistência por parte dos atores que se beneficiam do status quo. Portanto, a escolha da estratégia apropriada depende da estrutura de oportunidades no sistema político, incluindo fatores como o sistema eleitoral, o sistema partidário e a presença de instituições como tribunais constitucionais ou câmaras legislativas adicionais. Esses elementos afetam a capacidade do governo de atingir seus objetivos de desmonte, mesmo diante da oposição política, e também influenciam tanto os defensores quanto os opositores das políticas a serem desmontadas.

A escolha de estratégias para o desmonte de políticas depende da combinação única de fatores que afetam as preferências dos atores políticos e sua capacidade de realizar o desmonte (Bauer et al., 2012). Os autores apresentam quatro estratégias de desmonte em políticas públicas: desmonte por padrão, ativo, por mudança de arena e simbólico. Tais estratégias são

distintas em duas dimensões: 1) se a decisão de desmontar é tomada de forma ativa e consciente e 2) se os atores políticos desejam ocultar ou revelar as atividades de desmonte. Na primeira dimensão, no primeiro momento, os políticos podem possuir uma decisão clara e consciente em desmontar a política baseado no seu interesse, no segundo momento, eles podem utilizar uma abordagem passiva deixando a política seguir seu próprio fim. Na segunda dimensão, os atores políticos, em momentos extremos, podem preferir esconder a imposição de perdas, em outros, podem maximizar a visibilidade, como forma de atrair o engajamento de certos públicos.

Combinado essas dimensões, configura-se uma tipologia composta por quatro tipos de estratégia, cada uma com efeitos distintos. (BAUER; KNILL, 2012a, p. 13–18, 2014, p. 37–40):

Desmonte por padrão: de acordo com os autores, é uma estratégia na qual é possível observar uma redução na prestação de serviços de uma política pública quando os níveis existentes não são mais ajustados às mudanças das condições externas. É considerada pelos autores como uma tática sutil, uma vez que pode não apresentar nenhuma decisão de desmontar a política e a ação é caracterizada como de baixa visibilidade, pois não existem decisões que contribuíram para a atração de atenção e politização da ação.

Para Bauer e Knill (2012), a ação parece viável em sistemas nos quais atores políticos percebem que o desmonte pode ser uma atividade custosa, ou quando as barreiras institucionais limitam as condições mais ativas para o desmonte. “Usamos explicitamente o termo “por padrão” em vez de “não decisão” para enfatizar que “por padrão” pode ser uma decisão deliberada dos formuladores de políticas” (BAUER; KNILL, 2014, p. 38–39, tradução livre).

Bauer e Knill (2012) discorrem que, em relação aos efeitos, espera-se que os líderes não façam ajustes, nem reconstrução nos procedimentos que existem. Essa estratégia provavelmente terá efeitos diretos, como a manutenção dos ajustes em seu estado atual, sem uma mudança de intensidade substancial.

Desmonte por mudança de arena: é uma estratégia que busca transferir as decisões para outras esferas políticas, manipulando as bases organizacionais e a participação no processo de implementação. Ou seja, isso implica levar a política para um campo diferente, como outro nível de governo e outras agências. Além disso, essa estratégia pode envolver a alteração de leis e a modificação do jogo político em torno de medidas específicas, permitindo o desmonte de políticas. Em consequência, pode gerar confusão para os beneficiários da política, dificultando a atribuição aos políticos dos custos do desmonte.

Como resultado, espera-se que a estratégia por mudança de arena tenha efeitos variados, uma vez que a capacidade de implementação, administração e outros requisitos processuais de determinada política serão alterados, tornando o desmonte da política mais provável como um efeito indireto.

Desmonte por ação simbólica: Bauer e Knill (2012) caracterizam essa ação pela falta de uma decisão clara de desmonte, mas com alta visibilidade. Essa estratégia busca atribuir explicitamente a intenção de desmonte aos formuladores de políticas públicas, deixando claro o objetivo de desmontar. Para os autores, essa estratégia é viável em sistemas nos quais o desmonte oferece recompensas políticas para os atores envolvidos. No entanto, é importante ressaltar que as declarações políticas podem não se traduzir em resultados concretos, permanecendo apenas simbólicas.

Como efeito, Bauer e Knill (2012) enfatizam que o objetivo dessa estratégia é deixar claro que os formuladores de políticas públicas têm a intenção explícita de desmontar. O propósito é demonstrar que o governo está consolidando o orçamento público e aumentando a eficiência dos programas, sem necessariamente realizar reduções substanciais.

Desmonte ativo: o desmonte ativo é uma estratégia claramente planejada, na qual os atores políticos possuem um genuíno interesse em acabar com as políticas existentes. Mesmo que não queiram ser vistos como desmanteladores, os políticos podem acreditar ideologicamente que essa é a melhor solução. Bauer e Knill (2012) afirmam que as baixas restrições institucionais não são necessárias para a adoção do desmonte ativo, pois as compensações podem superar as perdas decorrentes desse processo. Por exemplo, as compensações podem envolver a expansão em outras áreas enquanto ocorre o desmonte em uma política específica. Häusermann (2010), conforme destacado por Bauer e Knill (2012), demonstrou como esses desenvolvimentos podem resultar na formação de novas divisões e coalizões de defesa, reduzindo a resistência ao desmonte. Uma alternativa viável é adotar uma sequência de reformas incrementais com foco político no desmonte (ibidem). Os efeitos podem ser percebidos pela redução total da densidade, ou pelo menos uma redução substancial na intensidade das políticas ou instrumentos (BAUER et al., 2012; BAUER; KNILL, 2014).

2.2 O desmonte de Políticas Públicas no Brasil

Recentemente no Brasil, a literatura sobre o desmonte que tem sido mobilizada se debruça em várias áreas e setores, como o desmonte das políticas rurais e da agricultura familiar (GRISA et al., 2022a, 2022b; GRISA; NIEDERLE, 2021; SABOURIN; CRAVIOTTI;

MILHORANCE, 2020); direitos humanos e assistência social (PAPI et al., 2022); meio ambiente (BARBOSA; ALVES; GRELLE, 2021; BONELLI et al., 2022), políticas de inovação (CAVALCANTE, 2022); políticas indigenistas ((SOARES; BAINES, 2021); programas finalísticos orçamentários (COUTO; RECH, 2023); políticas culturais (SILVA; HUEB; MOREIRA, 2023); políticas para as mulheres e igualdade de gênero (TOKARSKI et al., 2023); políticas de participação (BEZERRA et al., 2024); além da política de saúde (MENICUCCI, 2024).

No setor das políticas rurais e da agricultura, Sabourin et al., (2020) examinaram a política da agricultura familiar no Brasil e na Argentina, partindo de questões de como e porque essas políticas foram desmanteladas, sugerindo que a resiliência das políticas e os mecanismos e estratégias de resistências às mudanças governamentais afetam a proporção do desmonte.

Já Machado (2020), ao analisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Rio Grande do Norte verificou que as instituições e institucionalidades na agricultura familiar foram desmontadas, o que contribuiu para a perpetuação de um modelo de exclusão e aumento da vulnerabilidade institucional, o qual ia de encontro às políticas públicas que visavam combatê-lo.

Ainda na mesma área, o estudo de Grisa e Niederle (2021) verificou o desmonte da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (Reaf), fórum do Mercosul que tinha por objetivo sugerir políticas públicas para a agricultura familiar. Nessa direção, as alterações ocorridas no Reaf foram principalmente resultado de mudanças de paradigmas que influenciaram o curso da mudança, culminando no seu desmonte. A introdução de novos paradigmas possibilitou que os atores gradualmente desmontassem o Reaf, explorando as vulnerabilidades institucionais de forma invisível e sem precisar arcar com os custos de deslocamento ou desmandos explícitos (GRISA; NIEDERLE, 2021, p. 277). De acordo com as autoras, as interações entre ideias, instituições e interesses foram responsáveis pelas mudanças no Reaf através do processo de desmonte por default. Contemporâneo a este trabalho, o estudo proposto por Grisa et al. (2022) tematizando o Reaf chegou a conclusões de que em relação às ações prevaleceram as estratégias de desmonte e ações discursivas e simbólicas.

Em outro trabalho, Grisa et al., (2022a), assim como Machado (2020) também examinaram o PAA. O trabalho desenvolvido, apresentou uma reconstrução dos processos de fragilização, desconstrução e reconfiguração das políticas de fortalecimento da agricultura familiar em várias dimensões (GRISA et al., 2022a). Embora os governos Temer e Bolsonaro tenham intensificado o processo de desconstrução, o estudo destaca que as tensões e conflitos já estavam presentes anteriormente. Além disso, para Grisa et al., (2022a), o desmonte não pode

ser visto apenas como um resultado das políticas de austeridade fiscal, pois a extinção das estruturas de governança também desempenhou um papel central nesse processo. As transformações em curso incluíam ações estratégias e decisões de curto prazo, resultando na fragilização e desmonte de políticas públicas (GRISA et al., 2022a). Essas mudanças institucionais abrangentes ocorreram em múltiplas escalas e não são necessariamente a supressão dos instrumentos, mas podiam levar à sua reconfiguração e apropriação por interesses políticos privados ou setorializados. O exemplo do PAA ilustrou a natureza descontínua dessas transformações (GRISA et al., 2022a).

Papi et al., (2022) identificaram a aplicação de diferentes estratégias de desmonte em políticas de direitos humanos e assistência social, indagando a capacidade de resiliência dessas políticas, dada pela mudança na macropolítica, decorrida no governo Bolsonaro. O estudo concluiu que no passo que em foram utilizadas uma diversificação de estratégias de desmonte na área de direitos humanos, com o objetivo de findar as estruturas institucionais, programas e financiamento, nas políticas de assistência social, o desmonte se deu por omissão, sem chamar a atenção para a visibilidade da ação da degradação da política. Em relação à resiliência, as políticas de assistência social alicerçadas por uma institucionalização mais desenvolvida, conseguiu resistir mais, já a política de direitos humanos possuiu uma resiliência menor, dada a sua estruturação municipal e dependência de atores sociais para a mobilização do tema (PAPI et al., 2022).

Cavalcante (2022) analisou a redução das políticas de inovação no sistema brasileiro desde 2010, identificando que o desmonte ocorreu em duas dimensões: densidade e intensidade, sendo o desmonte ativo a estratégia predominante. Os principais fatores que influenciaram essa decisão foram a mudança ideológica na base de governo, particularidades políticas e a baixa priorização da inovação pelo empresariado nacional. Esse processo teve efeitos negativos no sistema nacional de inovação, incluindo a perda de capacidade burocrática e política, fuga de cérebros e defasagem em tecnologia, produtividade e desempenho econômico (CAVALCANTE, 2022).

Barbosa, Alves e Grelle (2021) ao estudar a política ambiental nos últimos 50 anos, apontaram que o aprimoramento das leis ambientais federais brasileiras possibilitou uma governança e um uso sustentável dos recursos naturais. Com a entrada do governo Bolsonaro se desmantelou a estrutura legal ambiental, causando um aumento da pressão humana sobre a biodiversidade e os ecossistemas, nesse sentido o artigo proposto apresentou os impactos ambientais que incluíam o aumento do desmatamento na Amazônia, o lançamento de

agrotóxicos e a falta de ações para minimizar os efeitos do derramamento de óleo (BARBOSA; ALVES; GRELLE, 2021).

Bonelli et al., (2022) também examinou a implementação da política ambiental no Brasil, destacando os papéis dos burocratas de nível de rua antes e durante o governo Bolsonaro. Os resultados mostram que as mudanças institucionais geradas no governo Bolsonaro fragilizaram as capacidades burocráticas e ameaçaram a governança ambiental no Brasil. Por outro lado, o estudo também destacou a resistência dos agentes ambientais em manter os pilares da atuação dos burocratas, mostrando que há potencial para reativar as capacidades individuais e organizacionais, bem como as relações institucionais e interinstitucionais (BONELLI et al., 2022).

Soares e Baines (2021) ao investigarem o desmonte das políticas indígenas no Brasil destacaram que o processo foi caracterizado pelo enfraquecimento das políticas e instituições de reconhecimento de reivindicações de terras, pela diminuição da proteção das vidas indígenas diante do aumento da violência e da pandemia do COVID-19, e pela degradação da integridade dos territórios tradicionais, decorrente dos planos governamentais de abrir essas áreas para operações agrícolas e de mineração em larga escala. O trabalho, apresenta-se como uma ferramenta útil para analisar que a convergência da ação política durante a gestão de Bolsonaro pode expressar um genocídio crescente dos povos indígenas brasileiros (SOARES; BAINES, 2021). Em direção contrária ao desmonte, os povos indígenas apresentaram três estratégias para enfrentar os desafios políticos, como o aumento do uso de mídias e ferramentas digitais como uma forma de protesto, os recursos ao Supremo Tribunal Federal como um local institucional onde as lutas políticas são travadas e a mobilização de redes de apoio e denúncia transnacionais (SOARES; BAINES, 2021, p. 146).

Já uma análise do ponto de vista orçamentários, conduzida por Couto e Rech, 2023 verificou que os programas finalísticos dos Planos Plurianuais abrangendo os períodos 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023 das principais áreas de política pública que vivenciaram um processo de desmonte, foram caracterizados pela redução na alocação de recursos no orçamento público. O estudo examinou que houve um desmonte ativo nos programas finalísticos do PPA, em cinco setores específicos: saneamento, habitação de interesse social, educação superior, educação profissional e ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Couto e Rech, 2023 apontaram que essas mudanças indicam uma clara diminuição nas políticas e ações governamentais nessas áreas em particular. Os autores observam que, embora tenha havido uma aparente tentativa do governo de transferir sua participação para o setor privado no campo do saneamento, nos setores

de habitação, CT&I e educação (técnica e superior), houve uma diminuição no orçamento sem qualquer indicação de substituição por outra fonte de financiamento.

No âmbito das políticas culturais federais Silva et al (2023) destaca a Lei Rouanet como alvo de ataques em meio a disputas ideológicas entre o governo Bolsonaro e os setores da classe artística. O trabalho analisa uma redução no orçamento federal a partir de 2013, com uma inflexão mais acentuada a partir de 2018, juntamente com mudanças no status institucional do setor e ataques simbólicos à política e aos artistas. Além disso, chama a tenção para uma queda expressiva nos recursos dos incentivos fiscais. Mesmo que o Sistema Nacional de Cultura não tenha sofrido um desmonte direto, os autores apontam que há uma reorientação, com um aumento nas transferências de recursos da União para implementação de ações pelos estados, Distrito Federal e municípios, representando uma mudança no papel do governo federal de coordenador para um repassador de recursos (SILVA; HUEB; MOREIRA, 2023). O estudo pode concluir que as mudanças presentaram uma redução na intensidade dos instrumentos de financiamento, desconstrução de capacidades administrativas e uma reconfiguração do papel do governo federal na condução da política cultural nacional.

Já no que toca à temática de gênero, Silva et al (2023) mostraram que houve uma redução visível na abrangência e intensidade das políticas voltadas para mulheres, que evidenciou o enfraquecimento do arcabouço institucional e a modificação da agenda de políticas, do qual a "transversalidade de gênero" foi substituída pela "transversalidade da família". De acordo com o estudo, houve uma revisão da agenda de políticas para mulheres, com foco no conceito normativo de família durante o governo Bolsonaro. Essas mudanças foram impulsionadas pela intenção de satisfazer uma parcela conservadora e religiosa do eleitorado, que se opôs ao que foi denominado de "ideologia de gênero" (SILVA; HUEB; MOREIRA, 2023; TOKARSKI et al., 2023).

Recentemente, ao analisar a desinstitucionalização dos colegiados da administração pública federal, Bezerra et al., (2024) destacaram que as ações de desmonte não foram uniformes, dependendo das preferências do governo em relação às políticas públicas e da resiliência dos colegiados existentes. O estudo apontou que o decreto que revogou os colegiados da administração pública federal foi apenas uma das ações que minaram as estruturas participativas, refletindo um enfraquecimento da participação cívica no país. Além disso, enfatizou a falta de compreensão detalhada das medidas de desinstitucionalização e a desconexão entre diagnósticos baseados em evidências e teorias consolidadas sobre a retratação das políticas. As políticas sociais menos sujeitas às contingências políticas foram menos afetadas, enquanto o Conselho Nacional de Direitos Humanos foi citado como exemplo de

resiliência, mantendo seu papel no ciclo deliberativo sobre direitos humanos, apesar das mudanças políticas (BEZERRA et al., 2024). Para os autores, o governo Bolsonaro buscou eliminar obstáculos e arenas de oposição às suas agendas, impactando mais as áreas que confrontam seu projeto programático e menos as áreas alinhadas com suas preferências. Por exemplo, a área de desenvolvimento econômico e infraestrutura foi menos impactada pelas medidas de desinstitucionalização, devido ao seu maior alinhamento com as preferências do governo, embora possua colegiados com menor resiliência.

Menicucci (2024) analisou as mudanças nas políticas de saúde durante o governo Bolsonaro. A autora mostra que houve tentativas explícitas e implícitas de desmonte nas políticas de saúde, especialmente na atenção primária e na saúde mental, evidenciadas por mudanças nos princípios orientadores e na alocação de recursos. No caso da saúde indígena, o desmonte foi mais indireto, por meio da redução de recursos e da desativação de programas. A pandemia da Covid-19 desacelerou temporariamente esse processo, destacando a importância do Sistema Único de Saúde (SUS), mas o desmonte continuou de forma sutil.

O desmonte e políticas públicas mais ou menos alicerçados no *framework* de Bauer e Knill e com introdução de outras variáveis, tem ganhado destaque no contexto brasileiro, como observado pelos estudos abordados nesta análise, que investigam o desmonte de políticas públicas em diversas áreas, como agricultura familiar, direitos humanos, assistência social, inovação, meio ambiente, igualdade de gênero, cultura, etç.

É nesse sentido que ao examinar o desmonte das políticas públicas no Brasil, percebe-se não apenas a variedade de áreas e setores afetados, mas também a complexidade dos processos envolvidos. É importante reconhecer que o desmonte das políticas públicas não ocorre isoladamente, mais foi inserido em um contexto político mais amplo, caracterizado por mudanças ideológicas e econômicas, disputas de poder e interesses diversos.

Tanto os estudos recentes quanto a literatura existente ressaltam a importância de considerar as preferências do governo, a resiliência das estruturas existentes e as estratégias de desmonte específicas adotadas. Além disso, destacam a resistência e as tentativas de reconfiguração por parte de diferentes atores sociais e institucionais.

Os autores destacados acima apontam que o desmonte dessas políticas resultou de mudanças ideológicas na base de governo, estratégias de desmonte ativo e por padrão, bem como vulnerabilidades institucionais e capacidades burocráticas fragilizadas. Por outro lado, destacam também a resiliência das políticas públicas e a resistência dos atores sociais em manter as estruturas e implementação das políticas, mostrando potencial para reativar capacidades individuais e institucionais.

Assim, os estudos sobre o desmonte em políticas públicas oferecem contribuições valiosos não apenas para compreender as dinâmicas políticas contemporâneas, mas também para informar estratégias de resistência e reconstrução das políticas públicas.

2.3 Síntese: argumentos analíticos sobre o desmonte de políticas públicas

Nesta seção é apresentada uma síntese dos principais argumentos que integram o framework de Bauer e Knill, presentes de alguma forma também nos estudos brasileiros de políticas públicas do governo Bolsonaro, e que serão mobilizados para a análise da tentativa de desmonte da política de igualdade racial no Brasil durante o governo Bolsonaro.

1) O desmonte é definido como um tipo de mudança que reduz o número de políticas e ou de instrumentos de políticas, através de alteração no objetivo ou manipulação das capacidades de implementação da política;
2) O desmonte está relacionado à ação das elites políticas e suas motivações na redução ou eliminação de políticas públicas, instituições e programas, especialmente durante períodos de pressão econômica por austeridade;
3) O desmonte é definido como um tipo de mudança que reduz o número de políticas e ou de instrumentos de políticas, através de alteração no objetivo ou manipulação das capacidades de implementação da política;

4) O desmonte de políticas públicas é influenciado por:

    I. Fatores Externos e Econômicos: Isso inclui mudanças nas orientações econômicas, pressões supranacionais, reestruturações políticas e fragilização das instituições democráticas.

    II. Fatores Situacionais: A economia política do campo político específico, como características estruturais do setor, atores envolvidos e seus interesses, é relevante.

    III. Restrições e Oportunidades Institucionais: A escolha da estratégia de desmonte depende da estrutura política, incluindo sistema eleitoral, sistema partidário e presença de instituições como tribunais constitucionais ou câmaras legislativas adicionais.

5) O modelo de Bauer e Knill destaca a ação das elites políticas e suas motivações na redução ou eliminação de políticas públicas, instituições e programas, especialmente durante períodos de pressão econômica por austeridade;
6) As decisões ocorrem quando os políticos percebem que os benefícios políticos superam os custos e que os custos políticos são menores em comparação com a continuidade da política.
7) Existem quatro estratégias de desmonte: por padrão, ativa, mudança de arena e simbólico, as quais tem efeitos também distintos.

3. DESENHO DE PESQUISA: PERCURSO METODOLÓGICO

A investigação sobre o possível desmonte Política de Promoção da Igualdade Racial durante as gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro é alicerçada no enquadramento analítico desenvolvido por Bauer e Knill que fornece base para a análise em questão, orientando a definição dos objetivos, do problema de pesquisa e das hipóteses.

Na primeira seção deste capítulo, será apresentada uma breve explicação sobre o objeto de pesquisa. Em seguida, na seção 2, abordaremos os argumentos substantivos por meio de hipóteses que guiaram a dissertação. Por fim, descreveremos os objetivos gerais e específicos, juntamente com as estratégias de pesquisa e os instrumentos que foram utilizados para alcançar cada um desses objetivos.

Objeto de análise

A presente investigação concentra-se na Política de Promoção de Igualdade Racial (PPIR), que abrange um conjunto de ações e programas implementados pelo Estado com o objetivo de combater o racismo e as desigualdades raciais. Este objeto de análise compreende medidas e iniciativas específicas voltadas para promover a igualdade de oportunidades e enfrentar questões relacionadas à discriminação racial.

As ações de combate ao racismo no Brasil têm como um marco as discussões promovidas durante a Constituinte, representando uma conquista fundamental para o Movimento Negro. Durante a assembleia constituinte, essa questão foi finalmente incorporada à agenda governamental brasileira, apesar da resistência enfrentada. Embora a maior parte dessas propostas não tenha sido contemplada no texto final da Constituição de 1988, é inegável o

quanto elas informaram um novo modelo de nacionalidade (NERIS, 2018; RODRIGUES, 2020).

Embora tenha encontrado oposição em certas etapas do processo constituinte, especialmente no desfecho, onde demandas por redistribuição de recursos e focadas na população negra encontraram obstáculos, a temática racial conseguiu espaço nos relatórios e anteprojetos iniciais, mesmo em uma instância menosprezada por diferentes setores (NERIS, 2018, p.230). Desde então, a criação da Fundação Cultural Palmares, a criminalização do racismo e a implementação de políticas destinadas a valorizar a cultura negra, além da demarcação e titulação de terras quilombolas, que foram devidamente reconhecidas na Constituição de 1988 passaram a ser inseridas no corpo da agenda.

Nas décadas seguintes, as administrações dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff adotaram medidas importantes para fortalecer a luta contra a discriminação racial e promover a igualdade de oportunidades para a população negra no Brasil. Isso incluiu a criação de instituições dedicadas à temática racial, como a Seppir e a Fundação Cultural Palmares (FCP). No entanto, é importante ressaltar que essas iniciativas enfrentaram desafios consideráveis e ainda não alcançaram seu pleno potencial, dado que os resultados alcançados foram abaixo do esperado (GUIMARÃES, 2022).

Com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, a PPIR, que já enfrentava desafios, sofreu uma redução, já com incorporações das pastas referentes, além da redução orçamentária, como apresentamos no último capítulo dessa dissertação. Esse momento é caracterizado por políticas de austeridade fiscal durante os governos de Dilma e Michel Temer, refletidas na redução do orçamento destinado à PPIR e abolição do Ministério da Mulher, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (GUIMARÃES, 2022; THEODORO, 2022).

A partir de 2003 e até 2016, houve um reconhecimento mais amplo do racismo e das disparidades raciais, com uma abordagem que destacava a ausência de políticas públicas como uma das principais causas dessas (GUIMARÃES, 2022; SILVA; CALMON; SILVA, 2021). A partir de então, observa-se que esse paradigma foi gradualmente substituído por uma visão que não apenas negou a existência do racismo, mas também excluiu o tratamento das desigualdades socioraciais. Guimarães (2022) destaca que, as ações de Bolsonaro indicaram a intenção de ressuscitar o discurso da democracia racial e desmontar políticas de promoção da igualdade racial, inclusive incentivando ataques às instituições democráticas no Brasil.

Problema e hipóteses de pesquisa

Esta dissertação tem como propósito investigar o desmonte da PPIR, partindo da contextualização do objeto de análise.

Para tanto, busca-se responder a uma questão central: Houve de fato um desmonte na PPIR e, em caso afirmativo, de que natureza foi esse desmonte? Adicionalmente, examinamos as ações empreendidas por agentes políticos para lidar com a questão racial no Brasil, avaliando em que medida tais ações podem ser caracterizadas como contribuintes para o desmonte da política mencionada, sobretudo no contexto de retrocessos democráticos, restrições fiscais e uma redefinição do entendimento sobre a PPIR e a problemática racial, especialmente durante o período compreendido entre 2016 e 2022.

Com o objetivo de responder à questão levantada, propõe-se a seguinte **hipótese geral**:

Apesar do lento avanço, a modesta PPIR no Brasil enfrentou um novo contexto a partir de 2015, marcado pela implementação de políticas de austeridade fiscal e pelo retrocesso democrático.

O contexto a partir de 2015 no Brasil é caracterizado por uma mudança nas políticas governamentais, com a implementação de medidas de austeridade fiscal, com o objetivo de reduzir gastos públicos e controlar o desajuste fiscal. Essas políticas incluíram cortes em investimentos sociais e programas governamentais. Além disso, houve um retrocesso democrático, com a erosão das instituições democráticas e um aumento da polarização política. O que impactou diversas áreas, incluindo a agenda racial, onde as políticas de promoção da igualdade racial enfrentaram obstáculos e retrocessos.

Este contexto traz consigo uma retração ideológica e material dos direitos humanos, impactando diretamente a PPIR. É nesse sentido que, observa-se um movimento de desmonte e fragilização intencionais promovidos por lideranças políticas, através de diferentes estratégias, tanto ideacionais quanto concretas.

A hipótese geral se desdobra em hipóteses derivadas, as quais são as seguintes:

H1: A partir do impeachment da presidente Dilma, que apontou para uma mudança no contexto político com a ascensão de lideranças políticas conservadoras e voltadas para a "reconstrução" do país no sentido de desmonte das políticas que vinham sendo construídas a partir da Constituição de 1988, estabeleceram-se condições favoráveis para a reorientação das políticas de igualdade racial. Essas mudanças no contexto político e nas diretrizes político-econômicas dos governos nacionais se traduziram em realinhamentos políticos e na formação de novas alianças de atores. Em termos de políticas públicas esse contexto significou redução

de despesas sociais em nome de forte ajuste fiscal; retração na matéria de direitos humanos e enfraquecimento das instituições democráticas; contribuindo para o desmonte da PPIR no período 2016-2022.

H2: O desmonte da PPIR no Brasil foi acionado a partir de três estratégias distintas: desmonte por mudança de arena, desmonte ativo e desmonte por ação simbólica que se combinam em um processo "híbrido" de desmonte. O desmonte da PPIR, portanto, não é uniforme ou singular, mas sim uma combinação de diferentes estratégias. A mudança de arena, altera a agenda para outro campo implicando a redefinição da área de atuação política. O desmonte ativo envolveu ações deliberadas e direcionadas para enfraquecer e desmontar a PPIR. A ação simbólica buscou ofuscar as estratégias e a importância da PPIR.

H3: As estratégias implementadas tiveram impactos na PPIR, resultando em redução orçamentária, diminuição tanto das políticas quanto dos instrumentos disponíveis. Isso se refletiu na diminuição do número de terras demarcadas para as comunidades quilombolas, assim como na redução dos mecanismos de participação disponíveis.

Objetivos geral e específicos:

Com o interesse de responder à pergunta de pesquisa e avaliar a validade das hipóteses propostas, esta dissertação tem como objetivo geral investigar a ocorrência de um possível processo de desmonte da Política de Promoção da Igualdade Racial durante as gestões dos presidentes brasileiros Michel Temer e Jair Bolsonaro, abrangendo o período de 2016 a 2022. No caso do desmonte, identificar as estratégias utilizadas pelos líderes políticos e os fatores contextuais e políticos que o explicam, além de identificar os elementos ideacionais que justificam e dão suporte a esse processo.

Com o intuito de alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1. O primeiro objetivo é descrever a trajetória da Política de Igualdade Racial desde a promulgação da Constituição de 1988 até 2016. Com isso, será realizada uma análise cronológica das principais ações, programas e marcos legais relacionados à promoção da igualdade racial no Brasil, destacando as mudanças e avanços ocorridos ao longo do tempo. A pesquisa abordará desde a inserção dos direitos e garantias no texto constitucional até as políticas implementadas pelos governos e as conquistas alcançadas nas áreas da educação, saúde,

trabalho, cultura, participação política, etc. Esta investigação inclui analisar os principais orçamentos temáticos vinculados à execução da política.

2. O segundo objetivo é examinar o contexto político que contribuiu para o desmonte da PPIR no Brasil, com foco na derrubada da presidente Dilma Rousseff, na gestão de Michel Temer e na subsequente ascensão de Jair Bolsonaro. Examinar as mudanças nas políticas governamentais durante esse período, identificando a interação entre medidas alinhadas ao neoliberalismo e o crescimento do neoconservadorismo e da extrema direita.
3. O terceiro objetivo é realizar uma análise comparativa da PPIR elaborada a partir de 2016 com a dos governos Temer e Bolsonaro, baseado no modelo de Bauer e Knill (2012), que considera: formas e estratégias dos provocadas pelos líderes políticos. Através desse objetivo é possível analisar se houve o que podemos chamar de desmonte na PPIR.

Estratégias e instrumentos de pesquisa

O estudo em questão adotou uma abordagem de estudo de caso para analisar a PPIR, abrangendo desde sua origem e desenvolvimento até as tentativas de desmonte e os impactos resultantes. Para isso, foram utilizadas diversas fontes de informação e coletados dados, combinando fontes primárias e secundárias.

Para alcançar o primeiro objetivo realizamos uma análise cronológica das principais ações, programas e marcos legais relacionados à promoção da igualdade racial no Brasil, destacando as mudanças e avanços ocorridos ao longo do tempo. Buscou-se, através de uma análise bibliográfica e documental abordar a inserção dos direitos e garantias no texto constitucional até as políticas implementadas pelos governos democráticos (1988-2016) e os resultados alcançados nas áreas da educação, saúde, trabalho, cultura, participação política, etc. Esta investigação incluiu analisar os principais orçamentos temáticos utilizados para a execução da PPIR. Foram explorados os desafios enfrentados, as lacunas existentes e as demandas ainda não atendidas, visando a uma compreensão abrangente da evolução da Política de Promoção da Igualdade Racial no país.

Para alcance desse objetivo, foram seguidas as seguintes etapas:

1. **Pesquisa bibliográfica:** Foi realizada uma revisão da literatura, buscando fontes acadêmicas, livros, artigos e documentos relacionados à PPIR no Brasil. Isso permitiu o levantamento e a análise de informações históricas, conceituais e

teóricas relevantes para compreender a trajetória da política ao longo do tempo;

2. **Análise documental:** Foram examinados documentos oficiais, como leis, decretos, políticas públicas, relatórios governamentais, documentos institucionais, entre outros, relacionados à PPIR. Essa análise permitiu identificar os marcos legais, os programas e as ações implementadas ao longo dos anos, bem como as mudanças e avanços ocorridos nesses marcos;
3. **Análise orçamentária:** Foram coletados documentos orçamentários, como leis orçamentárias, planos plurianuais, relatórios de execução orçamentária, entre outros, para identificar os recursos alocados especificamente para a PPIR.

Para alcançarmos o segundo objetivo, que refere-se à identificação do contexto no qual a tentativa de desmonte está inserida, conduzimos uma revisão bibliográfica de temas como i) as tendências internacionais como o crescimento da extrema direita, a desdemocratização, a crise da democracia e as consequências para os direitos humanos, e ii) suas manifestações no Brasil, traduzidas nas em mudanças político-institucionais pós 2016, que produziram as políticas liberais de ajuste fiscal, o desmonte das políticas públicas de cunho progressista, as tentativas de corrosão da democracia, e como corolário, a fragilização dos direitos humanos.

Já para o terceiro objetivo utilizamos os seguintes passos:

1. **Análise documental:** Realizamos uma análise documental, examinando diversos documentos oficiais, incluindo leis, decretos, políticas públicas, relatórios de gestão governamental e documentos institucionais relacionados à PPIR. Essa análise nos permitiu identificar os marcos legais, programas e ações implementados a partir de 2016, assim como as mudanças e avanços ocorridos dentro desse contexto.

2. **Exame das demarcações de terras quilombolas:** analisamos a demarcação de territórios quilombolas com base nos dados fornecidos pela Lei de Acesso à Informação: Elaboramos gráficos e realizamos análises com base em diferentes variáveis. A primeira variável considerada foi o número de territórios demarcados, seguida pelo tamanho da área demarcada.
3. **Exame das Adesões ao Sinapir:** analisamos as adesões com base nos dados fornecidos pela Lei de Acesso à Informação. Os dados foram agregados e analisados por gestão governamental.

4. **Análise da série histórica orçamentária:** Foram coletados documentos orçamentários, como leis orçamentárias, planos plurianuais, relatórios de execução orçamentária, entre outros, para identificar os recursos alocados especificamente para a PPIR. Para o cômputo dos dados orçamentários e criação da série histórica orçamentária da PPIR de 2000 a 2022, foram considerados as dotações atuais e o valor pago para a execução da PPIR em cada ano, respectivo a cada gestão governamental. Os valores nominais dos dados orçamentários foram coletados no Painel do Orçamento Federal no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento e, em seguida, corrigidos pelo ICPA de dezembro de 2023. Filtrou-se do PPA os programas orçamentários direcionados à agenda da igualdade racial, dentro dos programas mapeou-se as ações orçamentárias e plano orçamentário direcionados a execução da PPIR, detalhados a seguir:

Fernando Henrique Cardoso (2001-2003)

0172 - Cultura Afro-Brasileira

Todas as Ações Orçamentárias

Luiz Inácio Lula da Silva I (2003-2006)

0172 - Cultura Afro-brasileira

Todas as Ações Orçamentárias

1152 - Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial

Todas as Ações Orçamentárias

0172 - Cultura Afro-Brasileira

Todas as Ações Orçamentárias

1152 - Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial

Todas as Ações Orçamentárias

1336 - Brasil Quilombola

Todas as Ações Orçamentárias

Luiz Inácio Lula da Silva II (2007-2010)

0172 - Cultura Afro-Brasileira

Todas as Ações Orçamentárias

1336 - Brasil Quilombola

Todas as Ações Orçamentárias

1432 - Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial

Todas as Ações Orçamentárias

2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial

Todas as Ações Orçamentárias

Dilma Rousseff (2011-2014)

0172 - Cultura Afro-Brasileira

Todas as Ações Orçamentárias

1336 - Brasil Quilombola

Todas as Ações Orçamentárias

1432 - Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial

Todas as Ações Orçamentárias

2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial

Todas as Ações Orçamentárias

2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso

Todas as Ações Orçamentárias

Dilma Rousseff e Michel Temer (2015-2018)

2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial

Todas as Ações Orçamentárias

2027 - Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento

Todas as Ações Orçamentárias

Jair Messias Bolsonaro (2019-2020

2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial

Todas as Ações Orçamentárias

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

21AR - Promoção e Defesa de Direitos para Todos

000J - Fortalecimento Institucional dos Órgãos Estaduais e Municipais para o Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial

21AT - Funcionamento dos Conselhos e Comissões de Direitos 0007 - Funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR e do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT

-RO07 - Funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR

-0001 - Fomento a Ações Afirmativas e Outras Iniciativas para o Enfrentamento ao Racismo e a Promoção da Igualdade Racial

2027 - Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento

14U2 - Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais

20ZF - Promoção e Fomento à Cultura Brasileira

20ZM - Produção e Difusão de Conhecimento na Área Cultural

5025 - Cultura

4U2 - Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais

20ZF - Promoção e Fomento à Cultura Brasileira

20ZH - Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro

20ZM - Produção e Difusão de Conhecimento na Área Cultural

Para a construção da série histórica orçamentária, foram selecionadas apenas as ações e os planos orçamentários que abrangiam a Política de Promoção da Igualdade Racial (PPIR). Dentro do plano cultural, os programas utilizados incluem iniciativas voltadas para a valorização da cultura negra, os quais foram executados pela FCP.

4. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo caracterizar o processo de institucionalização da política de igualdade racial no Brasil. Para isso, serão destacados os principais programas, ações, diretrizes, leis, orçamentos temáticos e outros elementos que contribuíram para a formação da PPIR a partir de 2003 até 2016. O período compreende a introdução do tema da igualdade racial na agenda de governo e do Estado Brasileiro, num cenário caracterizado pela redemocratização do Brasil, até o impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

Abordamos a inclusão dos primeiros instrumentos constitucionais de combate ao racismo e a criação da Fundação Palmares, que busca valorizar a cultura negra. Posteriormente, apresentamos a inclusão do tema na agenda governamental durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso e destacamos a ampliação do escopo da política durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

O negro e a constituição: a criminalização do racismo e a criação da Fundação Cultural Palmares

Durante um período de reavivamento do movimento negro, é criado o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo (CPDCN) em 1984, permitindo um espaço público de interação destinado para a agenda de igualdade racial no plano público estadual (RIOS, 2018, 2014; SANTOS, 2005).

A proposta de valorização da população negra advinda desse Conselho, deu de encontro com a instalação da Assembleia Constituinte em 1985 ((LEITÃO; SILVA, 2017). Como apontado por Alberti e Pereira (2007, p. 250), em preparação para as eleições da Constituinte e diante do crescente interesse de diversos grupos em influenciar a redação da Constituição, foi organizado em Brasília, em 1986, o Encontro Nacional "O negro e a constituição". Vários militantes desempenharam papéis essenciais nesse processo, com destaque para Hélio Santos,

que foi fazer parte da Comissão Afonso Arinos, nomeada por Sarney no mesmo ano para elaborar o projeto de Constituição (ALBERTI; PEREIRA, 2007).

O ano de 1988 foi marcado pelos 100 anos do processo de abolição da escravatura no Brasil, incentivando manifestações e marchas que clamavam por uma mudança real para o povo negro. Como resultado dessas mobilizações, o novo texto constitucional materializou a proposta que tornou a prática do racismo como crime inafiançável e imprescritível e com pena prevista na lei (BRASIL, 1988a).

Um dos importantes avanços destacados na Constituição de 1988 é o reconhecimento da diversidade étnica e racial da população brasileira, conforme estabelecido no Artigo 215. Nele, é determinado que o Estado deve proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, assim como as de outros grupos que integram o processo civilizatório nacional.

A política de reconhecimento dos "remanescentes das comunidades dos quilombos", tal como expressa na Constituição, foi um avanço significativo. Anteriormente organizadas em movimentos locais, as comunidades negras de quilombos demandaram do Estado o reconhecimento legal de suas práticas tradicionais de ocupação e uso dos recursos naturais (AVRITZER, 2021; AVRITZER; GOMES, 2013; GOMES, 2009). Nesse sentido, as populações quilombolas garantiram o direito à propriedade por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estipulava que "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estivessem ocupando suas terras seria reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos". Além disso, o decreto presidencial 4.887/2003 regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos (MARQUES; GOMES, 2013).

Já em 22 de agosto de 1988, a Fundação Cultural Palmares (FCP) foi criada através da lei 7.668/1988 (BRASIL, 1988b). A Fundação nasce com objetivo de promover os valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira (BRASIL, 1988b). Durante certo período, a FCP foi responsável pelas políticas para a população negra, e mesmo com o seu viés cultural e da ausência de instrumentos apropriados para alcançar seus objetivos, a Fundação incorporou um espaço institucionalizado, do qual atores coletivos e do Estado puderam agenciar os interesses para a população negra tanto no campo, quanto na cidade (RIOS, 2018).

Mesmo com poucos anos de trabalho, a Medida Provisória número 151, de 15 de março de 1990, expedida pelo governo Collor, dispôs sobre a extinção e dissolução de entidades da

Administração Pública Federal, sendo que a FCP estava na lista (BRASIL, 1990). De acordo com Rios (2018, 2014), a política presidencial gerou uma reação que teve como produto a formação do grupo Plamarino, uma comissão pró-Fundação Palmares que coagiu o Congresso Nacional para que a Fundação fosse removida da lista da medida 151. Essa comissão, através do legislativo, levou um documento em oposição ao governo Collor, do qual o Senador Renan Pinto (PMDB-MG) articulou a defesa de revogação da medida, haja visto que a FCP era um órgão embrionariamente relevante para o Brasil, resultado do arranjo de lutas negras, e, portanto, possuía alta relevância para a democracia (RIOS, 2018).

> O senador Renan Pinto (PMDB-MG) discursou em defesa da revogação da referida medida, alegando que a FCP era órgão com apenas três funcionários, sem dotação orçamentária própria, e com uma missão significativa para o país, pois se tratava de um espaço criado para uma grande parcela da população. Entre seus argumentos de defesa, cabe salientar a relevância que deu para as lutas negras brasileiras, desde o quilombo dos Palmares, bem como pelo espaço institucional conquistado "pelo movimento negro organizado", destacando a relevância deste último para a construção da democracia brasileira (RIOS, 2014, p.174)

Em decorrência dessa mobilização, a Fundação não foi extinta, porém, apresentou fragilidade e desempenhou um papel limitado (RIOS, 2014). A partir da Portaria nº 447, de 2 de dezembro de 1999 o governo Fernando Henrique Cardoso delegou a responsabilidade da regularização das terras quilombolas para o Ministério de Cultura, através da Fundação Cultural Palmares, que progrediu no reconhecimento e demarcação dos territórios, além de ter titulado várias dezenas de comunidades como pode ser visto no último capítulo dessa dissertação. Essa ação era realizada pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). A FCP contribuiu e reforçou a importância de ampliar políticas públicas para comunidades remanescentes de quilombolas, além de promover para a população os valores históricos e culturais dessas comunidades (JACCOUD, 2009a, 2009b).

A partir de 2001, com a promulgação da Medida Provisória nº 2.216-37 em 31 de agosto, a Fundação Cultural Palmares assumiu a responsabilidade de conduzir a identificação dos remanescentes das comunidades quilombolas, bem como proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas, com o objetivo de conceder a devida titulação a essas comunidades (BRASIL, 2001).

A Política de Igualdade Racial no Plano de Governo: Ações no Governo Fernando Henrique Cardoso

O tema da igualdade racial não poderia se concentrar apenas no plano da valorização cultural da população negra e, não seria apenas uma política como a valorização cultural, e o reconhecimento do racismo e a sua criminalização que resolveria os problemas que enfrentavam a população negra. Os problemas gerados pelas desigualdades raciais foram inseridos na agenda sistêmica, despertando a atenção considerável do público e que demandaram uma ação concreta do Estado para a resolução da questão.

Nesse sentido, com a dura persistência das desigualdades, em 1995, mais de 30 mil ativistas em prol das questões negras foram protestar em Brasília, denunciando os problemas enfrentados, na Marcha Zumbi dos Palmares. O evento fez com que os conflitos em questão ganhassem destaque e atenção do governo e do público. Uma vez alcançado o status de assunto público, a definição de uma determinada questão social deixa de ser monopólio exclusivo dos segmentos originalmente responsáveis por sua promoção (FUKS, 2000), chegando também, ao Estado, às empresas, etc.

A Marcha Zumbi dos Palmares teve como produto a publicação do decreto 20 de novembro de 1995 que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da população negra (LIMA, 2010; RODRIGUES, 2014; THEODORO, 2014). O decreto foi assinado pelo então presidente da época Fernando Henrique Cardoso, o primeiro presidente que admitiu que o racismo e a desigualdade social faziam parte da sociedade brasileira (THEODORO, 2014). O GTI foi composto por parcela considerável da sociedade civil vinculada ao Movimento Negro e pelos representantes dos ministérios e das secretarias que estariam ligados diretamente à presidência (LIMA, 2010).

O grupo foi estabelecido com o propósito de debater e sugerir diretrizes de políticas públicas voltadas para a comunidade negra em diferentes esferas do Estado e da sociedade civil, concentrando-se especialmente em áreas como educação, mercado de trabalho, saúde, cultura e comunicação (RODRIGUES, 2020, 2022). Rodrigues (2022) afirma que a criação do GTI marcou um passo inicial na formulação e implementação de políticas públicas sensíveis à questão racial na gestão de FHC. Durante a criação do grupo, FHC apresentou um discurso que refletiu a influência duradoura e profunda da Marcha Zumbi dos Palmares sobre a dinâmica entre o Estado e o movimento negro. O autor ainda destaca que ao incorporar as perspectivas dos ativistas negros sobre as desigualdades raciais no Brasil, FHC expandiu os limites das discussões institucionais promovidas pelo movimento, resultando na ruptura da abordagem estatal predominante sobre a questão.

Desde então, a criação do GTI tornou-se central ao estimular o debate sobre a implementação de ações afirmativas no Brasil, contribuindo diretamente para a formação do

programa de direitos humanos. Além disso, o grupo fortaleceu a participação e a representatividade do movimento negro brasileiro em fóruns internacionais, como a Conferência Mundial contra o Racismo, proporcionando uma plataforma para a defesa dos direitos e interesses das comunidades afrodescendentes em escala global.

Em 13 de maio de 1996, o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) representou outro marco importante naquele contexto. O PNDH incluía a implementação de políticas de ação afirmativa entre suas propostas, reconhecendo a necessidade de superar as desigualdades raciais para fortalecer a cidadania no país (RODRIGUES, 2022). Por meio desse documento, o governo assumiu o compromisso de implementar estratégias específicas direcionadas à população negra, com o objetivo de combater essas desigualdades raciais (LIMA, 2010). As medidas propostas no programa foram uma resposta tanto às demandas dos movimentos sociais quanto uma tentativa de reposicionar o Brasil como defensor da justiça social em nível internacional (RODRIGUES, 2022).

Naquele momento foram sugeridas medidas de intervenção imediata, como o respaldo a grupos de trabalho e a instituição de conselhos, a inserção de dados sobre cor em sistemas de registro e bancos de dados públicos, e a promoção da representação dos grupos étnicos na publicidade governamental, além do apoio a iniciativas privadas adotando políticas de "discriminação positiva" (LIMA, 2010, p. 80). Em relação às diretrizes de prazo mais estendido, destacou-se a ênfase na formulação de políticas compensatórias para fomentar a inclusão socioeconômica da comunidade negra, a revisão do conteúdo dos materiais didáticos e a expansão do acesso das organizações afrodescendentes a diversos segmentos governamentais (LIMA, 2010, p. 80).

Rodrigues (2022) destaca que houve uma mudança relevante no discurso estatal predominante, com uma maior receptividade do governo em relação aos direitos humanos de forma geral, e à implementação de políticas públicas sensíveis à questão racial em particular. Essa mudança serviu como preâmbulo para uma abordagem mais ativa em relação às políticas de promoção da igualdade racial. Foi durante esse período que o Governo Federal, por meio da Secretaria de Direitos de Cidadania (SDC), promoveu o Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo em 1996, conforme mencionado por Rodrigues (2020, 2022), com o intuito de discutir a eficácia e viabilidade das políticas de ação afirmativa. Nesse contexto de debate sobre as ações afirmativas, as iniciativas do GTI se destacaram, assim como os desdobramentos ocorridos no final de 2001.

Vale lembrar que, no contexto dessas inserções, acontecia a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, na cidade de

Durban, na África do Sul. Durban foi antecedida por quatro conferências regionais preparatórias: a Conferência Regional Europeia, em Estrasburgo (2000); a Conferência Regional das Américas, em Santiago do Chile (2000); a Conferência Regional Africana, em Dacar (2001) e a Conferência Regional Asiática, em Teerã (2001).

A Conferência de Durban foi um ponto central para a inclusão e permanência do tema da igualdade racial na agenda governamental, principalmente devido ao papel fundamental desempenhado pelas lideranças negras brasileiras que estiveram presentes no evento (ALMEIDA; SOUZA, 2013; CARNEIRO, 2002; GOMES, 2017; LIMA, 2010). A conferência teve como resultado a Declaração de Durban e o Plano de Ação de Durban, ambos os documentos apresentaram medidas para os Estados signatários para eliminar o racismo e as desigualdades raciais. Ao assinar o Plano de Ação de Durban, o Brasil reconheceu, no nível internacional, o racismo que existe na sua sociedade, comprometendo-se com o desenvolvimento de instrumentos para superá-lo (GOMES, 2017; RIOS, 2018, 2014).

No âmbito nacional, foram adotadas diversas medidas para combater o racismo nas áreas da saúde, educação e trabalho, como parte do plano delineado no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II). Conforme Lima (2010) ressalta, o referido programa já incluía metas para enfrentar o racismo e a desigualdade racial. Um dos órgãos criados dentro do PNDH foi o Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCD).

Maio e Monteiro (2005) apontam que, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a introdução de políticas com foco racial na área da saúde pública brasileira ocorreu em meio a uma indecisão por parte do governo quanto às políticas raciais. Inicialmente, não se via como relevante a implementação de programas específicos de saúde para a população negra. Observam que desde a década de 1980, o movimento feminista, especialmente liderado por mulheres negras, já se engajava em iniciativas que destacavam as particularidades raciais no contexto da saúde reprodutiva.

Edna Roland (2001) destaca que, embora o governo tenha iniciado o Programa de Anemia Falciforme (PAF) em 1996, originado de discussões em uma mesa-redonda sobre Saúde da População Negra, que abordava uma ampla gama de questões, incluindo diagnóstico neonatal, tratamento para famílias afetadas, criação de registros nacionais, acesso a serviços de saúde, capacitação de profissionais e educação. A proposta nacional do PAF enfrentava um problema na implantação do programa e na dotação de recursos, pois sem recursos não existia programa, além da ausência de coordenação específica (ROLAND, 2001).

Essa iniciativa foi vista mais como um gesto simbólico e acabou sendo substituída pelo Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN), considerado de alcance limitado pelo

movimento negro (MONTEIRO, 2004). Assim, até meados de 2001, o governo FHC manteve avanços lentos em relação às políticas raciais, demonstrando hesitação em implementar programas específicos para a população negra, com exceção do caso do PAF (MAIO; MONTEIRO, 2005; MONTEIRO, 2004). Em relação às políticas de diversidade no setor público e à diversificação dos espaços públicos, no ano de 2001 foram implementados programas de ações afirmativas em diversos ministérios, marcando as primeiras iniciativas realizadas por órgãos públicos no Brasil nessa matéria (JACCOUD, 2009a; MEDEIROS, 2005). Esses programas foram lançados pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura e da Justiça e incluíram a introdução de cotas para pessoas negras em cargos de liderança, no preenchimento de vagas em concursos públicos, na contratação por empresas prestadoras de serviços e por organismos internacionais de cooperação técnica (JACCOUD, 2009; MEDEIROS, 2005). Também no Ministério das Relações Exteriores, foi estabelecido o programa de "bolsas-prêmio para a diplomacia" destinado a estudantes afrodescendentes (JACCOUD, 2009; MEDEIROS, 2005).

Já em 2002, a gestão de Fernando Henrique Cardoso institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal, com o objetivo de contemplar ações administrativas e de gestão estratégica como: 1) o estabelecimento de metas percentuais para a participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência em cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores; 2) a inclusão de cláusulas de adesão ao Programa em transferências negociadas de recursos; 3) o estabelecimento de critério adicional de pontuação em licitações para fornecedores que adotem políticas compatíveis com os objetivos do Programa; 4) e o estabelecimento de metas percentuais para a participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência em contratações de empresas prestadoras de serviços e técnicos/consultores em projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais (BRASIL, 2002).

Embora adotadas no final da gestão, não existiu uma efetivação dessas ações políticas, serviu-sendo apenas de referência para ações futuras (JACCOUD, 2009a). Ou seja, as inciativas ainda permaneciam tímidas na esfera das políticas públicas (THEODORO, 2014).

Para subsidiar as ações para igualdade racial, surgiram alguns programas e ações após a promulgação da Constituição de 1988, os quais foram gradualmente incorporados aos instrumentos orçamentários ao longo desse período.

Algumas das ações e programas referenciados, e que foram criadas depois da constituição de 1988, foram inseridas nos instrumentos de orçamento público. Como se sabe, o modelo orçamentário brasileiro é composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos que guiam e orientam a gestão orçamentária pública, institucionalizado pelo Art. 165 da Constituição Federal de 1988, respectivamente: O Planejamento Plurianual apresenta as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, despesas de custeio, despesas de transferência, projetos estratégicos, apresentado de forma regionalizada, num período de quatro anos; A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem por função apresentar os parâmetros para a alocação de recursos anualmente, realizando as metas e objetivos presentes no PPA e ajustando as ações de governo; A Lei Orçamentária Anual afere as receitas e fixa as despesas para a execução financeira, bem como, possibilita avaliar a origem dos recursos públicos, a partir do universo de contribuintes, além de apresentar quem são os beneficiários desse recurso (BRASIL, 1988a).

Couto (2021) aponta que os primeiros PPAs, após a promulgação da Constituição, os PPAs de 1991-1995 e 1996-1999, não demostravam uma relação explícita com o orçamento, apresentavam-se como um modelo carta de intenções, discorrendo uma lista de objetivos, diretrizes e projetos. Além de que era marcado pela ausência de um processo de gestão alinhada que orientasse a tomada de decisão alocativa para o curto prazo.

No anexo do primeiro PPA, o de 1991-1995, a proteção e difusão de manifestações da cultura popular, indígena e afro-brasileira estavam inseridas enquanto uma diretriz na Secretaria de Cultura, demonstrando como objetivo e meta a atividade de proteção de manifestações da cultura popular e sua difusão: “Apoio à produção e divulgação de atividades relacionadas com a cultura afro-brasileira” (BRASIL, 1990). A partir disso, podemos apreender que tais diretrizes estão relacionadas com as ações da Fundação Cultural Palmares que foi instituída dentro da secretaria de cultura com o objetivo de valorizar a cultura afro-brasileira, criada ainda em 1988, portanto antes do PPA.

Além da presença cultural nas diretrizes orçamentária daquele PPA, a Secretaria de Meio Ambiente tinha por objetivo executar como proposta orçamentária, a criação, demarcação e regularização fundiária de 25 unidades de conservação o que pode ser associado ao decreto nº 536/1992, o qual faz o reconhecimento e titulação de territórios quilombolas, criando a reserva extrativista do Quilombo Flexal (BRASIL, 1990).

Ao considerar o PPA seguinte, de 1996-1999, na perspectiva das políticas de igualdade racial, identificamos que os objetivos e metas governamentais na área da cultura visavam afirmar a identidade cultural, promovendo a preservação e valorização do dinamismo, da riqueza e da diversidade das formas de criação e expressão brasileiras Já esse PPA, quando analisado através do plano das políticas de igualdade racial, apresentava como objetivos e metas

de ação governamental, na área de cultura, a "afirmação da identidade cultural de modo a preservar e valorizar o dinamismo, a riqueza e a diversidade das formas de criação e expressão brasileiras" (BRASIL, 1996a).

Na área da educação cultura e desporto, a tabela anexa ao PPA apresentava como primeiro objetivo: Preservar o Patrimônio Cultural Brasileiro por meio de instrumentos jurídicos, técnicos e administrativos e ações de identificação, pesquisa, conservação, revitalização e promoção, a fim de propiciar a sociedade conhecimento e uso adequado dos bens e manifestações culturais. Esse objetivo tinha como principal ação cinco comunidades renascentes de quilombos inventariadas (BRASIL, 1996b, 1996a).

O outro objetivo apresentado incluía demarcar e titular todas as comunidades remanescentes de quilombos, fazendo cumprir o Art. 68 ADCT (BRASIL, 1996b, 1996ª). Nas ações para o cumprimento dos objetivos estavam: 50 comunidades remanescentes de quilombos demarcadas e tituladas, dentre outras. Esse PPA abarcou o desenvolvimento das políticas criadas a partir do surgimento do Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra bem como do Programa Nacional de Direitos Humanos I e da Fundação Cultural Palmares (BRASIL, 1996b, 1996a). Entretanto, é evidente que os PPAs de 1991-1995 e 1996-1999 podem ser considerados incipientes, pois consistiam principalmente em planos de intenções desvinculados dos números de dotação orçamentária. No entanto, é importante destacar que as políticas culturais voltadas para a valorização da população negra e a demarcação de territórios quilombolas já estavam integradas nesses primeiros delineamentos.

A partir do ano 2000, os PPAs passaram a incluir um programa orçamentário destinado à igualdade racial, denominado Programa 0172 - Cultura Afro-Brasileira . Este programa, que abrangeu o período do PPA de 2000-2003, manteve-se em vigor até 2013. Durante o segundo mandato da gestão FHC (1999 a 2003), ele se destacou como o principal plano orçamentário voltado para as políticas de igualdade racial.

Esse Programa era gerido pela Secretaria de Cultura que cobriria as ações da FCP e do Ministério da Educação e foi responsável por apoiar várias ações. Só entre 2001-2003 foram contabilizadas 36 ações orçamentárias que cobriam a participação na Conferência de Durban; ampliações e tombamentos de acervos; reconhecimento de terras quilombolas; capacitações, campanhas, capacitações contínuas para professores que trabalham com comunidades remanescentes de quilombos; fomento a projetos da cultura afro-brasileira, estudos e pesquisas, promoção e intercambio de eventos culturais afro-brasileiros; dentre outros (BRASIL, 2000).

Embora lentamente, ações políticas em prol da igualdade racial começaram a fazer parte do plano de governo durante a gestão de FHC. A criação do Grupo de Trabalho Interministerial

(GTI) em 1995 marcou o início de uma abordagem mais ativa em relação às políticas de promoção da igualdade racial. Desde então, houve um movimento crescente em direção à implementação de ações afirmativas, embora enfrentassem desafios em sua efetivação, priorizando questões culturais e a valorização da cultura negra.

A quadro abaixo apresenta um resumo das principais ações desenvolvidas para combater as desigualdades raciais no período de 1988 a 2002.

Quadro 2: As primeiras ações desenvolvidas para combater as desigualdades raciais: 1988-2002

Ano	Descrição	Presidente (a)	Instrumento legal	Origem
1988	Criação da Fundação Cultural Palmares	JOSÉ SARNEY	Lei nº 7.668/1988	Executivo. José Sarney
1989	Lei de criminalização do racismo	JOSÉ SARNEY	Lei nº 7.716/1989	Legislativo. Deputado federal Carlos Alberto Oliveira
1992	Reconhecimento e titulação de territórios quilombolas	FERNANDO C. MELLO	Decreto nº 536/1992	Executivo. Fernando C. Mello
1995	Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra	FERNANDO H. CARDOSO	Decreto nº 20/1995	Executivo. Fernando H. Cardoso
1996	Programa Nacional de Direitos Humanos I (PNDH I)	FERNANDO H. CARDOSO	Decreto nº 1.904/1996	Executivo. Fernando H. Cardoso
2002	Programa Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II)	FERNANDO H. CARDOSO	Decreto nº 4.229/ 2002	Executivo. Fernando H. Cardoso
2002	Programa Nacional de Ações Afirmativas	FERNANDO H. CARDOSO	Decreto nº 4.339/2002	Executivo. Fernando H. Cardoso
2002	Programa Diversidade na Universidade	FERNANDO H. CARDOSO	Lei nº 10.558/2002	Legislativo. Senador Ramez Tebet

Fonte: Mapeamento e elaboração própria com base nos instrumentos legais destacados.

A institucionalização e ampliação da Política de Promoção da Igualdade Racial no governo de Luiz Inácio Lula da Silva

A entrada de Luiz Inácio Lula da Silva, na presidência da república, em 2003, sinalizou um período de fortes avanços para as políticas de promoção da igualdade racial, além de ter marcado uma mudança relevante nas relações entre o Movimento Negro Brasileiro e o Estado, bem como das tensões dos movimentos da sociedade civil, nesse processo de negociação (GOMES; ALVES, 2017; RIOS, 2018, 2014). De acordo com Lima (2010) a relação entre o movimento negro e o Estado, até o período, eram externas, ou seja, os atores estavam em uma posição de demandante, menos inseridos dentro dos arranjos do Estado. Na gestão de Lula, ativistas em prol das políticas de igualdade racial passam a ocupar cargos na burocracia pública, passando a articular diretamente as suas intenções enquanto parte do Estado (GOMES; ALVES, 2017; LIMA, 2010).

A primeira gestão de Lula apontou avanços em termos de políticas de reparação da desigualdade racial e do combate ao racismo. Em 2003 é criada a Seppir, seguida pela criação do Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPIR) como um órgão de caráter consultivo, responsável por estabelecer propostas de políticas de promoção da igualdade racial com foco na população negra.

Conforme estabelecido pelo Decreto Nº 4.885, de 20 de novembro de 2003, o CNPIR tem como principal missão propor políticas de promoção da igualdade racial em todo o país, com especial atenção à população negra e outros grupos étnicos brasileiros. Seu objetivo central é combater o racismo, o preconceito e a discriminação racial, buscando reduzir as desigualdades em todos os aspectos: econômico, social, político e cultural. Além disso, o CNPIR trabalha para fortalecer o controle social sobre essas políticas, ampliando a participação da sociedade na sua implementação e avaliação.

Durante o mesmo período, a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) foi estabelecida, guiando as ações governamentais para promover a igualdade racial através do Decreto Nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. De acordo com esse decreto, a PNPIR tem como objetivo geral reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com foco na população negra, por meio de ações de curto, médio e longo prazos, reconhecendo demandas imediatas e áreas prioritárias de atuação.

Já a criação da Seppir atende às promessas da campanha eleitoral de Lula (GOMES; ALVES, 2017; THEODORO, 2014). No ano de 2002, durante a corrida eleitoral, o Partido dos Trabalhadores (PT) promoveu cinco seminários em diversas regiões do Brasil, com o objetivo de envolver a comunidade negra na formulação de políticas que seriam incorporadas ao plano de governo de Lula (RODRIGUES, 2014). Essas iniciativas deram origem ao programa "Brasil sem Racismo", que serviu de base para as negociações iniciais que culminaram na criação da

Seppir (GOMES; ALVES, 2017; RODRIGUES, 2014). Dessa forma, denota-se que a Seppir foi concebida a partir do envolvimento ativo da comunidade negra na elaboração de políticas específicas, alinhando-se com as promessas eleitorais de Lula e consolidando o compromisso de combater o racismo no Brasil.

De acordo com a Lei 10.678/2003, que delineava as atribuições da Seppir, a secretaria foi criada com o objetivo específico de prestar assessoria direta ao Presidente da República no desenvolvimento, coordenação e articulação de políticas e programas voltados para a promoção da igualdade racial. A Secretaria nasce com a missão de articular, acompanhar e executar a cooperação com organizações nacionais e internacionais, públicas e privadas, voltadas para a promoção da igualdade racial. Isso envolve a elaboração, coordenação e implementação de políticas governamentais abrangentes para promover a igualdade racial, incluindo a execução do Programa Nacional de Ações Afirmativas. Além disso, a Seppir é encarregada de monitorar a aplicação da legislação de ação afirmativa e de estabelecer medidas públicas para garantir o cumprimento de acordos, convenções e outros compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em relação à promoção da igualdade e à luta contra a discriminação racial ou étnica (BRASIL, 2003a).

A Seppir, que obteve o status de ministério em 2008, nº 11.693, de 11 de junho de 2008[2], cresceu a partir de uma característica transversal, influenciando os demais ministérios a adotar ações para promover a igualdade racial em suas agendas. Em entrevista a Gomes e Alves (2017), Martvs das Chagas, ex-secretário de Combate ao Racismo do Partido dos Trabalhadores, discute essa abordagem e esclarece que a missão da Seppir é assessorar a Presidência da República para garantir que a temática da igualdade racial seja incorporada em toda a Esplanada. Inicialmente, havia dúvidas sobre o papel da Seppir, com alguns defendendo a ideia de que deveria ser um ministério com recursos para administrar e implementar políticas específicas para a população negra. No entanto, com o tempo e um melhor entendimento da estrutura governamental, perceberam que essa ideia estava equivocada.

Nesse sentido, a acreditou-se que a Seppir deve atuar como uma coordenadoria, articulando políticas e promovendo não apenas uma mudança de mentalidade, mas também qualificando e capacitando servidores públicos nos diversos ministérios para assumirem políticas de promoção da igualdade racial, discorre Chagas (GOMES; ALVES, 2017).

[2] A lei nº 11.693, de 11 de junho de 2008, transformou o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Na entrevista, Martvs enfatizou que este foi o melhor mecanismo que a Seppir poderia ter adotado. Ele ilustrou sua afirmação citando a Lei 10.639, que estabelece o ensino da cultura afro-brasileira nas escolas. Segundo ele, cabe à Seppir a função política de garantir a implementação dessa lei. No entanto, ele observou que o Ministério da Educação tem a responsabilidade técnica de efetivar essa implementação, assegurando que a legislação seja aplicada de forma eficaz nas escolas (GOMES; ALVES, 2017, p. 395).

Nesse sentido, a abordagem transversal desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento das PPIR durante o governo Lula. Buscou-se incorporar a agenda da igualdade racial em diversos órgãos e áreas governamentais, reconhecendo que a eficácia das políticas seria aprimorada ao promover instrumentos que fomentassem a inclusão social (JACCOUD, 2009c, p.166).

É importante ressaltar que a transversalidade em si pode ser interpretada como uma estratégia para garantir a continuidade e a sustentabilidade da agenda de igualdade racial em âmbito federal. Conforme observado por Rodrigues (2014), havia o temor de que políticas de igualdade e a própria Seppir pudessem ser desmanteladas por governos que não estivessem alinhados com essa causa. Portanto, ao diversificar a agenda e envolver diferentes órgãos e governos, seria possível contribuir para a preservação dos programas de igualdade racial.

Embora a questão da igualdade racial tivesse sido inserida nos planos de trabalho, a secretaria teve problemas orçamentários, dos quais a primeira ministra da secretaria, Matilde Ribeiro, queixava-se (GOMES; ALVES, 2017). Além disso, “Alguns ativistas do movimento negro se referiam à Seppir como um “puxadinho” uma estrutura fraca, sem orçamento, como destaca Adami[3]: “É um anexo, onde não se consegue fazer nada”.” (GOMES; ALVES, 2017, p. 403)

> Matilde Ribeiro apontou precisamente a dificuldade de lidar com uma estrutura sem orçamento, desenhada para a negociação. Entretanto, essa é uma negociação entre ministros e secretário com status de ministro, a negociação não ocorre no mesmo patamar, sendo um dos elementos que configuram a transversalidade como cooptação informal, uma vez que há o risco de perda do poder conquistado, ao mesmo tempo que não subsidia esse poder com recursos para realizar as mudanças necessárias (GOMES; ALVES, 2017, p. 403).

[3] Adami compôs parte dos entrevistados do trabalho proposto por Gomes e Alves (2017) ao explorar a criação da SEPPIR. Adami: “Advogado, presidente do Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (Iara), criado por ele em 2003, suas ações e debates priorizam a responsabilidade social, ambiental e o racismo com foco na promoção e defesa dos direitos da população afro-brasileira, recentemente vem atuando fortemente na memória da escravidão” (GOMES; ALVES, 2017, p. 391).

Além da criação da Seppir, ações participativas estiveram presentes na gestão de Luiz Inácio, sendo responsável por realizar a I e a II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR) em 2005 e 2009, respectivamente.

A primeira conferência aconteceu em Brasília, e reuniu mais de mil delegados de todo o país (JACCOUD, 2009b; POGREBINSCHI, 2012) e tinha por objetivo a formulação de um Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PNPPIR), bem como analisar e avaliar o desenvolvimento da SEPPIR (JACCOUD, 2009b). Já a segunda dava prosseguimento aos trabalhos encaminhados no primeiro encontro, além de potencializar a execução do plano proposto anteriormente (RODRIGUES, 2014).

A primeira Conapir foi antecedida por conferências estaduais, realizadas nos estados do Brasil através de consultas nacionais, audiências e reuniões políticas (JACCOUD, 2009b). Estima-se que, ao longo de seu processo, aproximadamente 90 mil pessoas tenham sido envolvidas e mobilizadas em todo o país, além de terem sido aprovadas cerca de mil emendas, que serviram de base para a elaboração do Plano Nacional (JACCOUD, 2009b, p.108). Dentre as conferências de grupos minoritários que aconteceram no Brasil, a Conapir foi uma das que, em média, mais aprovou diretrizes (POGREBINSCHI, 2012).

> A I Conapir, em 2005, aprovou cerca de 1.068 diretrizes. Dentre elas, encontramos como diretrizes inclusivas, por exemplo, "criar lei que garanta o ensino de culturas indígenas nas escolas públicas" (I Conapir, 2005) ou "criar programas de saúde, conscientização e prevenção de doenças voltados para mulheres negras e comunidades tradicionais vítimas de violência" (II Conapir, 2009). Nos dois casos, o objetivo da diretriz parece ser a inclusão dos grupos em políticas setoriais de educação e saúde – em muitos casos, mas nem sempre, já existentes. Já das diretrizes específicas seriam, por exemplo, "criar cotas para as populações negras, indígenas e remanescentes quilombolas em todos os concursos públicos" (I Conapir, 2005) ou "instituir 20 de novembro, Dia da Consciência Negra, feriado nacional" (I Conapir, 2005). O que se encontra em jogo aqui são claramente políticas que visam promover ou ampliar interesses específicos dos grupos em questão. Quanto às diretrizes gerais, temos exemplos tão variados quanto "promover a preservação do meio ambiente natural e a descontaminação das nascentes" (II Conapir, 2009) ou "tornar obrigatória a disciplina de informática nos ensinos fundamental e médio" (I Conapir, 2005) (POGREBINSCHI, 2012, p. 16–17).

No geral, as diretrizes das conferências nacionais podiam ser classificadas, em relação à sua forma, como administrativas, quando exigiam ações do Poder Executivo, e legislativas, quando requeriam manifestações do Poder Legislativo (POGREBINSCHI, 2012). Nesse sentido, uma diretriz administrativa estaria responsável pela produção de materiais de orientação sobre atos, condutas e comportamento racistas nas esferas públicas, já a legislativa, proporia leis que institucionalizariam conselhos de igualdade racial nos Estados e Municípios, ou até mesmo a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial (POGREBINSCHI, 2012).

Rodrigues (2014, p.171) ressalta o importante impacto das duas conferências sobre igualdade racial, observando que elas conseguiram inserir 43% de suas deliberações na agenda do governo federal. Além disso, o autor examina como as resoluções das conferências ganharam destaque ao contribuir para os benefícios eleitorais do governo. Como resultado, o movimento negro alcançou ganhos mais substanciais devido às suas sólidas alianças com o governo. Ao comparar com os grupos LGBT, o autor observa que o movimento negro levou à esfera pública uma temática que, mesmo com conflitos, soava menos controversa para as áreas mais conservadores do governo (RODRIGUES, 2014, p.171).

Em uma análise recente, Rodrigues e Pereira (2022) destacam que, durante a década de 1990, o movimento negro estabeleceu uma proximidade com o governo, alinhando suas demandas e contribuindo para a criação das primeiras instituições de combate às desigualdades raciais. Essa mudança na relação entre o movimento negro e o Estado foram aprofundadas durante as administrações petistas, substituindo uma dinâmica de exterioridade e baixa inserção institucional por uma interação positivamente sinérgica, que impulsionou e ampliou o conjunto de políticas destinadas à população negra (RODRIGUES; PEREIRA, 2022).

Ainda comparando com as diferenças nos efeitos políticos produzidos pelo movimento negro e pelo movimento LGBT+ ao longo das gestões petistas, Rodrigues e Pereira observaram que o movimento negro promoveu uma inserção mais profunda na estrutura partidária do PT. Essa inserção mais forte permitiu que ocupassem posições centrais para defender suas demandas dentro do partido. Por outro lado, a inserção do movimento LGBT+ no PT foi mais periférica. Nesse sentido, os autores sugerem que a oposição legislativa às demandas do movimento LGBT+ foi mais pronunciada ao longo das administrações petistas, especialmente a partir de 2011, o que teve um impacto negativo em seus efeitos políticos. Ainda indicam que os efeitos políticos dos movimentos sociais quando aliados a um partido no poder são influenciados pela trajetória de interações entre o movimento e o partido, bem como pela oposição legislativa enfrentada pelas demandas do movimento (RODRIGUES; PEREIRA, 2022).

O estudo ainda ressalta que, embora os efeitos políticos do movimento negro tenham permanecido estáveis, os relacionados ao movimento LGBT+ diminuíram devido à crescente oposição legislativa e à inserção menos central no PT. Além disso, as diferenças de trajetória entre os movimentos LGBT+ e negro tiveram um impacto mais notável nos efeitos políticos relacionados à atuação do Poder Executivo do que aqueles relacionados ao Poder Legislativo.

Um dos principais produtos das duas edições das conferências foi a construção do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir) aprovado pelo decreto nº 6.872, de 4 de

junho de 2009. O Planapir, quando sancionado, tinha 12 eixos, sendo eles: trabalho e desenvolvimento econômico, educação, saúde, diversidade cultural, direitos humanos e segurança pública, comunidades remanescentes de quilombos, povos indígenas, comunidades tradicionais de terreiro, política internacional, desenvolvimento social e segurança alimentar, infraestrutura e juventude.

Ainda no governo Lula, áreas como a educação e a saúde, bem como os direitos quilombolas foram incorporadas nos instrumentos de combate ao racismo e as desigualdades.

No âmbito educacional, a lei 10.639, criada ainda em 2003, inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade de tematizar a História e Cultura Afro-Brasileira. De acordo com Gomes e Jesus (2013), a modificação dos artigos 26-A e 79-B da Lei 9394/96, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), pela Lei 10.639/2003, juntamente com a Resolução CNE/CP 1/2004 e o Parecer CNE/CP 3/2004, representou um conjunto de dispositivos legais que impulsionaram uma política educacional voltada para a valorização da diversidade cultural e a implementação efetiva da Educação das Relações Étnico-Raciais nas escolas, a partir dos anos 2000. Essa legislação e seus dispositivos desempenharam um papel central no processo de aplicação das políticas de ações afirmativas na educação brasileira em seus diversos níveis, etapas e modalidades educacionais. Posteriormente, o artigo 26-A foi alterado pela Lei 11.645/2008, introduzindo a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura dos Povos Indígenas Brasileiros (GOMES; JESUS, 2013). Em 2009, foram estabelecidas as diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana.

Além dessas inserções, passam a surgir as primeiras políticas de ações afirmativas no plano de governo, através da criação do PROUNI (Programa Universidade para Todos) e do FIES (Fundo de Financiamento Estudantil).

Lima (2010), apresenta que quando se tensionava, no debate público, as ações afirmativas no nível superior - que viriam a ser as cotas raciais -, a implementação de um programa de ações afirmativas no sistema privado, responsável por 80% das matrículas no ensino superior brasileiro, teve uma reação menos intensa. De acordo com a autora, a questão não era apenas sobre o uso do critério racial, mas sobretudo, qual o tipo de recurso utilizado, bem como o público afetado por essas políticas.

O Prouni do governo federal representa a maior iniciativa de ação afirmativa no ensino superior privado. O programa foi estabelecido em 2004 pelo então ministro da Educação Tarso Genro, com o objetivo de preencher cerca de 100 mil vagas ociosas em universidades com estudantes de baixa renda (FERES JÚNIOR et al., 2018, p.77). Os beneficiários do programa

incluem estudantes que concluíram o ensino médio em escolas públicas, bolsistas da rede particular com comprovação de renda familiar per capita inferior a três salários-mínimos, pessoas com deficiência e candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, de acordo com sua representatividade na população de cada estado, conforme os dados do recenseamento do IBGE (FERES JÚNIOR et al., 2018).

O Prouni se origina com o objetivo de conceder o acesso de bolsas de estudos integrais e parciais, de 50% ou 25% para estudantes de cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005). Ou seja, representa a política de cotas raciais para autodeclarados pretos, partos ou indígenas que escolhem ser beneficiários do programa (LIMA, 2010). Além do PROUNI, o FIES também insere o quesito cor/raça como um bônus que aumenta as chances de requisitantes negros alcançarem a política de financiamento.

Na área da saúde, enquanto na gestão de FHC as políticas voltadas para a população negra foram abordadas timidamente, durante a gestão de Lula houve uma ampliação expressiva (LIMA, 2010; MAIO; MONTEIRO, 2005; MONTEIRO, 2004). Maio e Monteiro (2005), analisam que sob o governo Lula, o tema da saúde da população negra ganhou destaque em diversas esferas, incluindo a imprensa nacional, eventos promovidos por organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas, além de publicações científicas e iniciativas de financiamento para projetos relacionados.

Segundo os autores, a criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra em 2004 evidenciou o reconhecimento marcante da importância desse tema pelo Ministério da Saúde e pela Seppir. O Seminário Nacional da Saúde da População Negra, realizado no mesmo ano, reiterou a necessidade de políticas públicas específicas que considerassem as particularidades de saúde dos grupos étnico-raciais, destacando iniciativas como os Programas de Anemia Falciforme e Triagem Neonatal, além do reconhecimento do conhecimento dos terreiros de candomblé pelo Ministério da Saúde.

Durante esses eventos e discussões, ressaltou-se a importância da coleta de dados sobre raça/cor em formulários oficiais e em ações para promover a equidade racial na área da saúde pública (MAIO; MONTEIRO, 2005). Foi observado que, apesar do caráter universal do SUS (Sistema Único de Saúde), persistia uma reprodução do racismo que permeia a sociedade brasileira no âmbito da saúde. O grande desafio para ampliar e aprofundar a compreensão das desigualdades nessa área consistia na produção e acesso a dados sobre a situação da saúde dos negros, especialmente das mulheres negras (LIMA, 2010, p. 90).

Nesse sentido, para criar as primeiras políticas e programas, com o objetivo de combater o racismo na área da saúde, foi necessário dispor os dados existentes de forma desagregada por raça e incluir essa informação nos principais formulários de saúde pública, especialmente que se referem à mortalidade e à morbidade (LIMA, 2010). A saúde negra possui especificidades, devido às condições financeiras que são desiguais para essa população, além das doenças geneticamente determinadas; as demandas apontavam para doenças como desnutrição, mortalidade infantil elevada, DST/Aids, transtornos mentais resultantes do racismo, alcoolismo e toxicomania (LIMA, 2010).

Como ferramenta para combater tais desigualdades raciais na saúde, criou-se o PCRI (Programa de Combate ao Racismo Institucional), desenvolvido durante os anos de 2005 e 2006. De acordo com Jaccoud (2009a) o PCRI tinha por finalidade colaborar na formulação, implementação, avaliação e monitoramento de políticas que promoviam a igualdade racial no Sistema Único de Saúde (SUS). O programa partiu do princípio de que as desigualdades nos tratamentos têm origem nas práticas dos órgãos funcionais das instituições, as quais devem ser tornadas visíveis, debatidas, combatidas e prevenidas por meio de novas normas, procedimentos e cultura institucional (JACCOUD, 2009a, p. 43–44). A autora aponta que a estratégia central foi investir na capacitação das equipes técnicas e administrativas para estabelecer uma rede de apoio à promoção da equidade racial na área da saúde. O programa adotou a definição de racismo institucional como "a falha coletiva de uma organização ou instituição em oferecer um serviço profissional e adequado às pessoas devido à sua cor, cultura, origem racial ou étnica" (JACCOUD, 2009a, p. 43–44). Com duração limitada de dois anos, realizaram-se oficinas e confecções de materiais que colaborariam com a identificação e a abordagem do racismo institucional, ademais, buscou-se neste processo o apoio de organizações da sociedade civil e equipes técnicas, capacitando-os com habilitações para combater o racismo na área de saúde (JACCOUD, 2009a).

Além do PCRI, também foi criada a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), aprovada no dia no dia 20 de novembro de 2007, pelo Conselho Nacional de Saúde e a Seppir. A política nasce com o objetivo de estabelecer princípios, objetivos, diretrizes, etc. para desenvolver melhores condições de saúde para a população negra (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010). O plano inclui um conjunto de ações de cuidado que versam sobre a colaboração popular, o controle social, a formação de conhecimento, bem como o desenvolvimento educacional de profissionais da saúde, promovendo a equidade em saúde da população negra (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010).

De acordo com Lima (2010) a PNSIPN é o produto de diversas outras políticas que foram mobilizadas pelo Ministério da Saúde, a SEPPIR e organizações internacionais. À exemplo dessas políticas estão: o Brasil Afroatitude (2004), o Plano Nacional de Saúde (2004), Programa de Combate ao Racismo Institucional (2004), Programa Estratégico de Ações Afirmativas: População Negra e Aids (2005), Política Nacional de Atenção Integral Às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias (2005) e Imunização e vigilância epidemiológica (2005) (LIMA, 2010). A implementação da PNSIPN gerou responsabilidades nas três esferas de gestão, federal, estadual e municipal, comprometendo todas as esferas de gestão do SUS, partindo do desenvolvimento de inciativas e metas da política, direcionadas para o aprimoramento da saúde da população negra (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010).

Além das ações mencionadas até aqui, políticas para remanescentes de quilombolas também fizeram parte do conjunto de políticas de combate ao racismo no governo Lula. No novo governo, logo no dia 20 de novembro 2003 é regulamentado o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de terras quilombolas através do Decreto 4.887, de 20 de novembro (BRASIL, 2003b). A promulgação do decreto sintetizava as expertises adquiridas durante os debates sobre o tema não só na esfera governamental, mas nos movimentos negros, tendo por objetivo eliminar as barreiras que foram identificadas durante a implementação da política de terras para os quilombolas, além de superar divergências entre os órgãos do governo (JACCOUD, 2009b).

Jaccoud aponta que a partir do decreto, devolve-se a responsabilidade fundamental do processo de regulação de terras ao Incra, cabendo à Fundação Cultural Palmares certificar a autodenominação da comunidade como quilombola, assim como, com outros órgãos, atuar na preservação da cultura dessas populações (JACCOUD, 2009b, p. 112–113). Também foi criado Comitê Gestor Interministerial, sob coordenação da Seppir, como uma medida destinada a formular um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades quilombolas e advogar pelos interesses étnicos e territoriais dessas populações.

O Decreto 4.887/2003 viabiliza a expropriação de títulos de propriedade de indivíduos não pertencentes às comunidades quilombolas, estabelecendo a autodeclaração como um critério para a identificação dessas comunidades e assegurando a posse coletiva da terra (BRASIL, 2003b). Essa medida foi responsável por elevar o número de comunidades identificadas, em 2006 o número era de 2.460, sendo 851 já certificadas, (JACCOUD, 2009b). Já em 2016 os números chegaram à 154 títulos, regularizando 1.007.827, 8730 hectares em benefício de 127 territórios, 217 comunidades e 113.145 famílias quilombolas (NASCIMENTO; BATISTA; NASCIMENTO, 2016).

Além da regularização do processo de identificação e regularização das terras quilombolas, o Programa Brasil Quilombola (PBQ) foi parte do arsenal das políticas para esse segmento populacional. O Programa foi criado através do decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007, que estabelece a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do PBQ (BRASIL, 2007a). De acordo com o artigo primeiro do decreto, a Agenda Social Quilombola, implementada pelo PBQ, consiste em ações integradas realizadas por vários órgãos do Governo Federal, com o objetivo de melhorar as condições de vida e ampliar o acesso a bens e serviços públicos das pessoas que residem em comunidades quilombolas no Brasil. Essas ações são coordenadas pela Seppir, responsável por garantir a execução e monitoramento das políticas de promoção da igualdade racial (BRASIL, 2007). As medidas do PBQ se estruturaram em quatro eixos, o acesso à terra, à infraestrutura e qualidade de vida, à inclusão produtiva e desenvolvimento local e à cidadania. Em 2004 a comunidade Kalunga, em Goiás, constituiu-se como um projeto piloto, através de ações de regularização fundiária, saúde, saneamento, habitação, eletrificação e educação (JACCOUD, 2009b).

Jaccoud (2009b) afirma que o PBQ foi uma iniciativa pioneira no país, representando um amplo esforço governamental em apoio às comunidades remanescentes de quilombos. Suas ações se concentraram no fomento ao desenvolvimento local dessas comunidades, tendo beneficiado 16 comunidades em 7 estados em 2005 (JACCOUD, 2009b, p. 114). Houve também ações de capacitação para gestores públicos municipais e estaduais afim de incidir amplamente nas políticas públicas para remanescentes de quilombos (JACCOUD, 2009b, p. 114). Além disso, o PBQ também foi responsável pela inclusão de quilombolas como público beneficiário de programas nacionais que já existiam, à exemplo do Água e Luz para Todos, Assistência Técnica e Extensão Rural, Bolsa Família etc.

Além das ações já comentadas, a aprovação do Estatuto de Igualdade Racial, a partir da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (BRASIL, 2010a), marcou a gestão de Lula. O projeto de lei proposto pelo Senador Paulo Paim passou por 10 anos de tramitação no Congresso Nacional e nesse processo a proposta inicial do Estatuto teve as suas propostas e conteúdos reduzidos. Mesmo com isso, a lei final contribuiu para o processo de institucionalização da agenda racial (BRASIL, 2010b; SILVA, 2012, 2019). À exemplo disso, nos primeiros desenhos do Estatuto havia a institucionalização do Fundo de Promoção da Igualdade Racial que beneficiaria a população negra e contribuiria para a implementar políticas públicas de igualdade racial (SILVA, 2012).

Ao analisar as propostas do Estatuto, Silva (2012) pode averiguar que as propostas mais assertivas foram trocadas por elementos autorizados de pouca coerência e baixa consistência.

O enfraquecimento do Estatuto é atribuído às pressões advindas de intelectuais e parte da mídia contra a edição mais refinada do documento, bem como a inexistência do apoio do PT, além da baixa articulação do movimento negro e de parlamentares negros. Os opositores do Estatuto se beneficiaram da falta de apoio do governo, da pressão limitada dos movimentos negros sobre os legisladores, de análises e estratégias deficientes de líderes, da ausência de uma aliança multipartidária pela igualdade racial e da escassez de líderes influentes no Congresso que apoiassem efetivamente o Estatuto (SILVA, 2012).

Nesse sentido, mesmo sem a presença do Fundo de Promoção da Igualdade Racial e de outras diretrizes específicas, várias iniciativas foram colocadas em prática, refletindo o conteúdo do Estatuto. Isso inclui a expansão da política de cotas e a criação do Sistema Nacional de Políticas de Igualdade Racial (Sinapir) (SILVA, 2019, p.159).

Silva (2012) aponta que o Estatuto da Igualdade Racial teve como principais propostas: 1) Implementação do Plano Plurianual (PPA) e do orçamento da União levando em conta políticas de ação afirmativa; 2) Discriminação orçamentária dos programas de ação afirmativa nos órgãos do executivo federal durante cinco anos; 3) Instituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial; 4) Monitoramento e avaliação da eficácia social das medidas previstas no Estatuto; 5) Adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa; 6) Implementação de medidas para promover a igualdade nas contratações do serviço público e incentivo para que instituições privadas adotem medidas similares; 7) Possibilidade de definição de critérios para ampliação da participação de negros nos cargos em comissão e funções de confiança do serviço público federal; 8) Incorporação de diretrizes e objetivos da Política Nacional da Saúde Integral da População Negra e 9) Inclusão do conteúdo da saúde da população negra na formação dos trabalhadores da área (SILVA, 2012).

Do ponto de vista orçamentário, a partir de 2004, além do Programa 0172 - Cultura Afro-brasileira, dois novos programas orçamentários foram inseridos, o Programa 1152 - Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial (2004-2007) e o Programa 1336 - Brasil Quilombola (2004-2019) (BRASIL, 2002, 2003c, 2003d, 2004). A partir de 2008 o Programa 1152 - Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial foi substituído pelo Programa 1432 - Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial (2009-2013) (BRASIL, 2007b, 2008a). Além do Programa 0172 - Cultura Afro-brasileira, que esteve presente nos PPAs de 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019, foram introduzidos dois novos programas orçamentários: o Programa 1152 - Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial, presente no PPA de 2004-2007 e o Programa 1336 - Brasil Quilombola presente nos PPAs de 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019. A partir de 2008, o Programa 1152

- Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial foi substituído pelo Programa 1432 - Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial demonstrado nos PPAs de 2008-2011 e 2013-2015 (BRASIL, 2007b, 2013a).

Durante as gestões Lula o Programa 0172 - Cultura Afro-brasileira, teve o seu orçamento gerido pelo Ministério da Cultura e foi durante tempos o orçamento pleiteado pela Fundação Cultural Palmares. Das ações iniciais, destacam-se a construção do Centro Nacional de Informações e Referência da Cultura Negra; a capacitação de recursos humanos, estudos e pesquisas nas áreas étnica, estética e de valorização da pessoa negra; o reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos; a preservação e restauração do patrimônio histórico, artístico e arqueológico afro-brasileiro; a formação continuada de docentes do ensino fundamental; a promoção e intercâmbio de eventos culturais; o apoio à produção de materiais didáticos e pedagógicos para escolas situadas nas comunidades remanescentes de quilombos, além do apoio à reestruturação de estabelecimentos públicos de educação fundamental nas mesmas comunidades. Essas ações foram essenciais para garantir a valorização e o reconhecimento da cultura negra e para promover a igualdade racial no país (BRASIL, 2003d, 2007b).

O Programa 1336 – Brasil Quilombola teve suas ações iniciadas em 2005. E, sob a perspectiva da transversalidade, o programa era gerido pelos seguintes órgãos da Presidência da República: Seppir, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2003d). As ações variavam entre atuações para o desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas e o pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas (BRASIL, 2003d). Além disso, eram oferecidos apoio à capacitação de professores do ensino fundamental para atuação nas comunidades remanescentes de quilombos, distribuição de material didático e paradidático para escolas situadas nessas comunidades, e melhoria da rede física escolar, além da atenção à saúde das populações quilombolas que também era uma prioridade (BRASIL, 2003d).

O programa 1152 – Gestão da política de Promoção da Igualdade Racial (2004-2007) foi o programa criado para apoiar o funcionamento da SEPPIR, em 2003. Suas ações apoiavam a concessão de bolsas de estudo, iniciativas voltadas para a igualdade racial; atendimento às comunidades quilombolas; formulação de políticas de ações afirmativas; incentivo ao desenvolvimento local das comunidades quilombolas; apoio a conselhos e organismos governamentais que trabalham em contextos quilombolas e outras iniciativas (BRASIL, 2003d, 2004, 2005, 2006, 2007c).

Posteriormente, o Programa 1432 – Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial (2008-2011) passou a ser o principal programa que alicerçava a Seppir naquele período. As principais ações do programa incorporavam o apoio a conselhos e organismos governamentais de promoção da igualdade racial, bem como aos centros de referência dedicados à questão racial; atividades de qualificação dos afrodescendentes em áreas como cidadania, gestão pública e habilidades para o mercado de trabalho; o fomento a edição, publicação e distribuição de materiais bibliográficos e audiovisuais que tratem sobre a igualdade racial; por fim, a capacitação de agentes públicos em temas transversais, dentre outras iniciativas (BRASIL, 2007b, 2008b, 2008a, 2010a, 2011a).

Em resumo, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil (2003-2010) foram implementadas políticas de promoção da igualdade racial, como a criação da SEPPIR que formulou, coordenou políticas públicas para proteger os direitos dos indivíduos e grupos raciais e étnicos. Além disso, foi promovida a I e a II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que foram responsáveis pela construção do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, com 12 eixos, incluindo trabalho, educação, saúde e direitos humanos. Na área educacional, foi tornado obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-Brasileira nas escolas brasileiras, e criados os programas PROUNI e FIES contemplavam autodeclarados pretos, pardos e indígenas para o ingresso universitário. Na área da saúde, foram criados o PCRI e a PNSPN. Adicionalmente, foram adotadas políticas específicas para as comunidades quilombolas, que envolveram a identificação e o reconhecimento de suas terras, além da implementação do Programa Brasil Quilombola. Além do mais, foram implementadas políticas para as comunidades quilombolas, incluindo a identificação e o reconhecimento de suas terras e o Programa Brasil Quilombola. O Quadro 2 apresenta uma síntese das principais inciativas desenvolvidas e sumarizadas nesta seção, desenvolvidas nas gestões Lula.

Quadro 3: Principais iniciativas e programas desenvolvidos na gestão Lula: 2003-2011

nº	Ano	Iniciativas e Programas	Descrição	Instrumento legal
1	2003	Definição da obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira	Estabelece nas instituições de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, a obrigatoriedade do ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.	Lei nº 10.639/2003
2	2003	Criação da Secretaria Especial de Políticas de	Primeiro órgão governamental no nível federal responsável por formular, implementar e avaliar	Lei nº 10.678/2003

		Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)	transversalmente políticas de igualdade racial.	
3	2003	Criação do Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPIR)	Órgão colegiado consultivo responsável por propor políticas nacionais para promover a igualdade racial.	Decreto nº 4.885/2003
4	2003	Criação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)	Responsável por reunir as propostas de ações governamentais para a promoção da igualdade racial.	Decreto nº 4.886/2003
5	2003	Regulamentação para Titulação das Terras de Remanescentes Quilombolas	Regulamentação do Procedimento para Identificação, Reconhecimento, Delimitação, Demarcação e Titulação das Terras Ocupadas por Remanescentes das Terras Quilombolas	Decreto nº 4.887/2003
6	2004	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e Para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana	Apresenta as diretrizes para o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.	Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004/ Conselho Nacional De Educação Conselho Pleno
7	2004	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)	Dispõe sobre procedimentos para inscrição e seleção dos candidatos ao processo seletivo do FIES. Inclusão de declaração de Raça/Cor.	Portaria nº 30, de 12 de agosto de 2004/MEC
8	2004	Institucionalização do Comitê Técnico de Saúde da População Negra	Subsidiar o avanço da equidade na Atenção à Saúde da População Negra.	Portaria nº 1.678, de 13 de agosto de 2004/MS
9	2004	Brasil Afroatitude: Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros	O programa nasce com o objetivo de fortalecer o combate às epidemias e implementar ações afirmativas inclusivas, sustentáveis e permanentes, através do apoio de diversas iniciativas acadêmicas e assistenciais.	Proposto pelo Decreto 4.228/2002
10	2005	I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Governo convoca a 1ª Conferência Nacional de. Promoção da Igualdade Racial.	Decreto 11/03/2005
11	2005	Programa Universidade Para Todos	Concede bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes nas instituições privadas de ensino superior. Parcela das bolsas são direcionadas para autodeclarados negros e indígenas.	Decreto nº 5.493/2005

12	2005	Implementação do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI)	O PCRI apresentou medidas para combater as desigualdades raciais no SUS.	Decreto 24.301 de 29/12/2008 (PE)
13	2006	Estabelece o Dia Nacional do Cigano	Fica instituído o Dia Nacional do Cigano, a ser comemorado no dia 24 de maio de cada ano.	Decreto de 25/05/2006
14	2007	Programa Brasil Quilombola	Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências.	Decreto nº 6.261/2007
15	2007	Criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNCTC)	Conjunto de políticas e diretrizes direcionadas para o desenvolvimento de povos e comunidades tradicionais.	Decreto nº 6.040/2007
16	2008	Inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena"	Torna obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena em todos os estabelecimentos de ensino fundamental e médio, tanto públicos quanto privados.	Lei nº 11.645/2008
17	2008	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior (UNIAFRO)	Configuração dos critérios para a concessão de apoio financeiro, visando promover iniciativas voltadas à capacitação inicial e contínua de professores de educação básica e à criação de materiais didáticos específicos.	Resolução/CD/FNDE nº 14, de 28 de abril de 2008
18	2009	II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Realiza a 2ª Conferência Nacional de. Promoção da Igualdade Racial.	Decreto de 19 de outubro de 2007
19	2009	Política Nacional de Saúde Integral da População Negra	Criação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.	Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009/MS
20	2010	Criação do Estatuto da Igualdade Racial	Assegurar a realização da igualdade de oportunidades para a população negra, bem como proteger os direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e combater a discriminação e outras formas de intolerância étnica.	Lei nº 12.288/2010

Fonte: Mapeamento e elaboração própria com base nos instrumentos legais destacados.

É dentro dessa perspectiva, que há duas décadas, o conjunto de ações mencionadas nesta seção foi implementado, desempenhando um momento chave na institucionalização de um abrangente conjunto de medidas voltadas para combater as desigualdades raciais. Durante a gestão de Lula, essas ações apresentaram uma condução progressista na agenda da promoção da igualdade racial. É importante lembrar que, como ressaltamos anteriormente, essas iniciativas foram amplamente influenciadas e impulsionadas pelo movimento negro brasileiro durante o processo de construção da democracia no Brasil.

O governo Dilma: lenta expansão e início de contenção da agenda política de promoção da igualdade racial

A chegada de Dilma Rousseff à presidência do Brasil foi marcada, nos primeiros anos de sua gestão, pela continuidade da agenda de igualdade racial. Isso se deu através da manutenção das estruturas já estabelecidas e da implementação de novas diretrizes que ampliaram o escopo de trabalho da promoção da igualdade racial. No entanto, posteriormente, as ações que levaram à extinção da incipiente Seppir marcaram um momento de contenção nessa agenda. As principais ações que ocorridas na gestão da ex-presidente são detalhadas a seguir.

No âmbito das políticas participativas, o governo Dilma deu continuidade, em 2013, com a III Conapir que tinha como tema "Democracia e desenvolvimento sem racismo: por um Brasil afirmativo" e que procurou abordar os desafios que surgiram após uma década de institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial no governo federal (GOMES et al., 2013, p.20). Os objetivos da III Conferência estavam em assegurar e aumentar o compromisso do Governo Federal e da sociedade brasileira com políticas de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade; avaliar os avanços e desafios da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial após dez anos; discutir propostas para o enfrentamento ao racismo e endurecimento da promoção da igualdade racial em diversos níveis do Poder Executivo e outros Poderes da República; bem como debater os mecanismos de institucionalização da promoção da igualdade racial com o objetivo de implantar o Sinapir (GOMES et al., 2013).

Sob o seu governo, as políticas de ação afirmativa, em particular a política de cotas, ganharam destaque. Essa política visa reservar vagas nas universidades federais, conforme estabelecido pela Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. De acordo com a lei, as instituições federais de educação superior ligadas ao Ministério da Educação (MEC), deverão reservar 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino

médio em escolas públicas. A lei estabelece que em cada instituição federal de ensino superior, as vagas serão preenchidas, por curso e turno, por um percentual de ingressantes autodeclarados pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência (BRASIL, 2012).

É fundamental ressaltar que as políticas de reserva de vagas para instituições de ensino já estavam em discussão e difundidas há pelo menos uma década. No entanto, durante a gestão de Dilma Rousseff, essas políticas adquiriram uma dimensão institucional decisiva no âmbito federal especialmente devido ao contexto favorável após o Supremo Tribunal Federal (STF) declarar a constitucionalidade das cotas, o que abriu espaço para a aprovação da legislação de 2012.

A primeira década das políticas de ações afirmativas foi marcada pela inclusão de programas de reservas de vagas em instituições Estaduais Brasileiras, como a UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) e UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense) ainda em 2001 através da aprovação na ALERJ (Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro). Em 2002 A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) passou a implementar a política de cotas a partir da resolução 196/2002 do seu Conselho Universitário (UNEB, 2002). Logo depois, em 2004 a Universidade de Brasília (UnB) passa a ser a primeira Universidade Federal a adotar esta política, a partir da sua autonomia institucional universitária. De acordo com Silva (2019):

> Em 2012, havia 129 IES com algum tipo de ação afirmativa, em 535 cidades, dentre as quais 51 eram universidades federais e 52 IES tinham programas com cotas ou sub-cotas para negros. Os outros critérios de ação afirmativa, isolados ou combinados, envolviam estudantes de escola pública, indígenas, pessoas com deficiência, quilombolas, baixa renda, critério regional, participantes de programas de formação em licenciatura indígena, professores da rede pública, filhos de agentes públicos mortos ou incapacitados em serviço e mulheres (SILVA, 2019, p. 142).

Além das cotas para universidades, a III Conapir foi marcada por importantes iniciativas anunciadas pela presidente Dilma Rousseff em favor da inclusão racial. Uma dessas iniciativas incluiu o envio ao Congresso Nacional de um Projeto de Lei (PL) que propõe a reserva de vagas para candidatos autodeclarados negros em concursos públicos no âmbito da administração pública federal. Esta proposta levou à promulgação da Lei nº 12.990, em 9 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), que determina que 20% das vagas nos concursos para cargos efetivos e empregos públicos sejam reservadas para candidatos negros. A lei se aplica a uma ampla gama de órgãos e entidades, incluindo autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União (BRASIL, 2014a). A implementação desta lei é mais

um passo na promoção da igualdade racial e na garantia de oportunidades mais equitativas na carreira pública federal.

Além disso, a III Conapir concentrou-se no desenvolvimento do Sinapir. Importante salientar que o Sinapir não foi introduzido em 2013 pelo decreto correspondente, mas já tinha sido delineado desde o decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003, como uma diretriz da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), evidenciando a criação do Sinapir como um componente essencial desta política (BRASIL, 2003c).

Como apontado por Freitas (2014, p.13), houve uma participação social abrangente durante a construção do Sinapir. O que incluiu a submissão do documento base do Sinapir a uma Consulta Pública no portal do Governo Eletrônico, que ocorreu de 01/03 a 09/05/2013.Essa consulta recebeu mais de 80 contribuições, incluindo aquelas apresentadas por entes federados. Além disso, o documento base foi discutido no CNPIR, em fóruns regionais de gestores e em uma reunião com especialistas que já haviam implementado outros sistemas nacionais.

Nesse contexto, o Regulamento do Sinapir, anexado ao Decreto nº 8.136/2013, abrange os marcos regulatórios que delineiam os objetivos do Sinapir. Ele engloba os fundamentos legais, princípios, objetivos, instrumentos de gestão, estrutura organizacional, processos de adesão ao sistema, participação, competências e responsabilidades, bem como os mecanismos de financiamento. Essa abordagem visa facilitar a adesão dos municípios ao sistema. O regulamento conceitua o Sinapir como um meio de estruturar e coordenar a implementação de políticas e serviços voltados para a redução das disparidades raciais no país, sendo desenvolvido pelo governo federal por meio do Poder Executivo.

De acordo com o Decreto nº 8.136/2013, o sistema é fundamentado em quatro princípios: 1) desconcentração, que envolve o compartilhamento de responsabilidades entre órgãos governamentais; 2) descentralização, que atribui competências aos Estados, Distrito Federal e Municípios; 3) gestão democrática, com a participação da sociedade civil por meio de conselhos e conferências; e 4) estímulo à promoção da igualdade racial pelos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e setor privado (BRASIL, 2013b). Além disso, o Sinapir foi estruturado por diversas instâncias de diálogo e participação social na formulação, implementação e monitoramento de políticas de promoção da igualdade racial.

O Decreto nº 8.136/2013 realça que essas instâncias incluem: i) conferências em nível nacional, estadual, distrital e municipal que ocorrem a cada quatro anos, organizadas pela Seppir em conjunto com o Conapir, os órgãos estaduais devem estabelecer fóruns de gestores municipais para descentralizar a política e criar pactos no Sinapir; ii) o CNPIR; iii); o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial para coordenar estratégias para

incorporar a política nacional de promoção da igualdade étnico-racial nas ações governamentais estaduais e municipais; iv) a Seppir, responsável por coordenar o fórum e v) a Ouvidoria Permanente em Defesa da Igualdade Racial do Poder Executivo, para atuar como um canal direto entre cidadãos e o Poder Público, recebendo opiniões, reclamações, mediando conflitos e encaminhando denúncias de racismo e discriminação racial (BRASIL, 2013b).

Desde a sua implementação em 2014, o Sinapir tem visto crescente adesão por parte de entidades municipais e estaduais. De acordo com informações do site do MDHC até 2016, o sistema já contava com a adesão de 10 estados e 60 municípios (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA, 2022).

De acordo com as regulamentações estabelecidas pela Portaria nº 8/2014, o processo de adesão para os entes federados, como Estados, Distrito Federal e municípios, requer a presença de certos pré-requisitos básicos (SEPPIR, 2014). Estes incluem a existência de um Conselho de políticas públicas de Promoção da Igualdade Racial em funcionamento, a presença de um Órgão público dedicado à Promoção da Igualdade Racial na estrutura administrativa local, e a implementação de um Plano de Promoção da Igualdade Racial em execução, quando disponível, ou a realização de ações e/ou projetos de Promoção da Igualdade Racial e Enfrentamento ao Racismo (SEPPIR, 2014).

A Portaria nº 8/2014 estabeleceu os procedimentos para a adesão ao Sinpair. Os Estados, Distrito Federal e Municípios interessados devem expressar sua vontade de aderir, seguindo os critérios do Decreto nº 8.136/2013. A solicitação requer documentos específicos, como leis de criação do órgão responsável pela promoção da igualdade racial e nomeação do gestor(a). Após o envio da documentação, a SEPPIR/PR tem um prazo de 30 dias para avaliar e manifestar sua decisão. Se aprovada, é elaborado um Termo de Adesão e Compromisso, assinado pelas partes e publicado no Diário Oficial da União. A condição de ente participante está sujeita ao cumprimento das normativas estabelecidas.

Ainda, a Portaria PR-Seppir nº 8, de 11 de fevereiro de 2014 definiu as modalidades de gestão do Sinapir, destinadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que visam garantir uma abordagem adequada para enfrentar as desigualdades raciais. São três modalidades: 1) Gestão Plena: Destinada aos entes que atendem aos seguintes requisitos: Conselho voltado para a Promoção da Igualdade Racial instituído e em pleno funcionamento; Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial constituído como unidade gestora e orçamentária na estrutura administrativa local, com quadro de pessoal para implementação das atividades; e Plano de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial em execução; 2) Gestão Intermediária: Destinada aos entes que atendem aos requisitos de conselho e órgão de Promoção

da Igualdade Racial, com o órgão constituído como unidade orçamentária, também com quadro de pessoal, e com o plano em execução; 3) Gestão Básica: Destinada aos entes que possuem conselho e órgão de Promoção da Igualdade Racial, com o órgão constituído como unidade administrativa e com quadro de pessoal, além de ações e/ou projetos de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial em execução (SEPPIR, 2014).

Além da estruturação do Sinapir, durante o governo de Dilma Rousseff, foram sancionados importantes políticas de reconhecimento cultural, que possuíram um lugar simbólico-cultural no plano da igualdade racial. Em 2011 é instituída a lei nº 12.519, a qual institucionaliza o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra, devendo ser comemorado todos os anos no dia 20 de novembro, data em que o líder Zumbi dos Palmares veio a falecer (BRASIL, 2011b). Em 2014 foi instituído o Dia Nacional de Tereza de Benguela e da Mulher Negra que, também, deve ser comemorado anualmente no dia 25 de julho, pela lei nº 12.987, de 2 de junho de 2014 (BRASIL, 2014b).

Soma-se aos dias comemorativos, o fortalecimento de ações para as comunidades tradicionais através do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e o Brasil Cigano (2013), além do desenvolvimento de ações voltadas para as comunidades quilombolas.

De acordo com o relatório da Seppir (2013), o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades Tradicionais de Matriz Africana foi estabelecido em 2013, baseado em três eixos. O primeiro inclui a garantia de direitos, envolvendo a promoção da ancestralidade africana e a informação sobre as comunidades tradicionais por meio de campanhas nacionais. Além de incentivar a participação dessas comunidades em conselhos e comissões de políticas públicas, combate o racismo institucional e fortalecimento dos serviços de defesa dos direitos humanos no combate à violência e ao racismo. O segundo eixo é o de territorialidade e cultura, incluindo o mapeamento dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana, a promoção da regularização fundiária e a preservação do patrimônio cultural dessas comunidades. Já o terceiro é a inclusão social e desenvolvimento sustentável, abordando a promoção da segurança alimentar, a inclusão produtiva sustentável, o reconhecimento das práticas tradicionais de saúde e o acesso a políticas de proteção e promoção social. O Plano representou um avanço importante na luta pela igualdade racial e reconheceu a importância de integrar o combate à extrema pobreza e à exclusão social com políticas que valorizem a diversidade cultural e as tradições dos povos e comunidades.

Em relação à população cigana, Freitas et al., 2014 apresenta que à inclusão da comunidade na agenda de governo é anterior a criação do dia comemorativo, pois a marca dessa relação é

em 2012 na Plenária Políticas Públicas e Povos de Cultura Cigana ocorrida no Rio de Janeiro, com a organização da SEPPIR e demais órgãos do governo). Nesse sentido, a plenária foi responsável por ter gerado demandas regionais, com o objetivo de definir as prioridades do governo e teve a participação de 34 líderes ciganos que representaram as quatro regiões do país, dentre os subgrupos étnicos, Machwaia, Rorarranê, Kalderash e Sibiaia, além da presença de estudiosos e representantes da sociedade civil (FREITAS et al., 2014).

O resultado desse primeiro diálogo foi O Brasil Cigano, evento que marcou o I Encontro Nacional dos Povos Ciganos, bem como a Conferência Livre de Cultura, além de lançar o Guia de Políticas Públicas para Ciganos coordenado pela Seppir. Esse guia foi elaborado para ajudar gestores públicos a responder às demandas dos ciganos e para que as lideranças ciganas tivessem conhecimento de como acessar seus direitos e exercer o controle social (FREITAS et al., 2014). A partir da introdução do diálogo com o governo, as comunidades ciganas obtiveram acesso às políticas públicas através das áreas da educação, saúde, direito a terra, de políticas de inclusão social e fortalecimento cultural.

Já as ações voltadas para as comunidades quilombolas, um dos destaques em relação às ações de políticas quilombolas no governo Dilma é o monitoramento da regularização fundiária dos territórios quilombolas. O relatório produzido por Freitas et al. (2014, p.28) aponta que a criação da Mesa Nacional de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola, em agosto de 2013, tem desempenhado um papel fundamental na agilização dos processos de regularização. O diálogo contínuo entre o governo e a sociedade civil resultou em soluções positivas para diversas comunidades quilombolas, mesmo em situações de conflito de longa data. Esse sucesso levou à replicação do modelo em 21 Superintendências Regionais do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

Já em relação à inclusão produtiva e o desenvolvimento local das comunidades quilombolas, concentrou-se o apoio na autonomia das comunidades a partir da sua identidade cultural, bem como dos recursos naturais locais (FREITAS et al., 2014). Nessa linha, no período de 2011-2014, 8.645 famílias de 160 comunidades foram beneficiadas por projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural em oito estados, com recursos investidos de R$ 18,9 milhões e 3.486 produtores quilombolas comercializaram sua produção no Programa (FREITAS et al., 2014). Além do que, em 2014, 48.200 mil Declarações de Aptidão foram emitidas pela PRONAF (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar) para produtores quilombolas, admitindo o acesso a diversos programas desenvolvidos pelo governo (FREITAS et al., 2014).

Na linha de Direitos e Cidadania, no plano educacional, entre 2011 a 2014, a educação básica das comunidades quilombolas passou por uma melhoria a partir da inclusão das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Quilombola em 2012, além disso, houve a inclusão diferenciada dos estudantes quilombolas na graduação através do Programa Bolsa Permanência (FREITAS et al., 2014). Ainda na área educacional, escolas quilombolas foram inseridas na lei 12.960/2014, que "altera a lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas" (BRASIL, 2014a, np.)

Além disso, no que diz respeito à saúde das comunidades quilombolas, em 2014, o atendimento de comunidades quilombolas pela Estratégia Saúde da Família (ESF) contou com 1.548 equipes em 689 municípios, representando um aumento de 2,4 vezes em relação a 2010; também houve um aumento na presença de profissionais do Programa Mais Médicos nessas equipes, totalizando 541 médicos (FREITAS et al., 2014).

As ações mencionadas anteriormente, direcionadas às comunidades cigana e quilombola, bem como à promoção da cultura africana, representaram uma continuidade na agenda política durante a gestão de Dilma. Além dessas iniciativas, destacam-se outras ações no contexto do trabalho e das políticas voltadas para a juventude.

No âmbito trabalhista, é importante reconhecer o impacto da Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013 que alterou a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais (BRASIL, 2013c). De acordo com o Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas (Dieese), as mulheres ocupam 92% das vagas no trabalho doméstico, desse percentual, 65% são representados por mulheres negras. A PEC se fez necessária para aumentar o escopo dos direitos trabalhistas, dado que a profissão de empregada doméstica possui um lugar inferiorizado no imaginário coletivo da elite brasileira, e romper tais laços se torna necessário e um ato político, uma vez que é constituído de um vestígio da abolição (RARA, 2019).

Além das políticas de trabalho, as políticas para a juventude, através do Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE) e do Estatuto da Juventude instituído em 2013 pela lei nº 12.852 de 5 de agosto, reservaram um espaço para robustecer e sinalizar a importância da juventude negra na inclusão de políticas públicas. Isso se deu através das políticas afirmativas como garantia de acesso de jovens negros ao ensino superior público, bem como no financiamento estudantil e

bolsas de estudos em instituições privadas para jovens com deficiência, negros, indígenas e alunos de escola pública (BRASIL, 2013d).

O Plano Juventude Viva (PJV) foi estruturado em 4 eixos principais, visando abordar questões como a desconstrução da cultura de violência, a inclusão, oportunidades e garantia de direitos, a transformação de territórios e o aperfeiçoamento institucional. Cada um desses eixos contemplou uma variedade de ações com o objetivo de preservar a vida dos jovens (FREITAS et al., 2014). Algumas das ações implementadas no âmbito do Plano incluíram campanhas de combate à banalização da violência contra a juventude, apoio a projetos de comunicação comunitária, e a criação do Núcleo de Formação de Agentes Culturais Negros (NUFACS).

Além disso, o PJV contava com parcerias estratégicas envolvendo o Ministério da Justiça, Secretaria Geral da Presidência da República, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Garuva e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (FREITAS et al., 2014). A gestão e o acompanhamento do plano eram realizados pelo Comitê Gestor Federal e Estadual, a Rede Juventude Viva, o Fórum de Monitoramento Participativo Interconselhos do Plano e os Articuladores do PJV (SNJ/Fiocruz) (FREITAS et al., 2014).

Para monitorar o Plano Juventude Viva, eram utilizados o Módulo do PJV no Sistema de Monitoramento da Promoção da Igualdade Racial, o Boletim Municipal de Vulnerabilidade Social e Juventude Negra, além do acompanhamento da execução das ações por meio do SNJ (FREITAS et al., 2014). O Plano Juventude Viva trouxe visibilidade, tanto dentro quanto fora dos governos, para a alarmante violência contra jovens negros.

O plano era desenvolvido através de parcerias estratégicas com o Ministério da Justiça, Secretaria Geral da Presidência da República, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Garuva e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (FREITAS et al., 2014). E tinha a sua gestão e acompanhamento pelo Comitê Gestor Federal e Estadual, a Rede Juventude Viva, o Fórum de Monitoramento Participativo Interconselhos do Plano e os Articuladores do PJV (SNJ/Fiocruz) (FREITAS et al., 2014). O PJV era monitorado pelo Módulo do PJV no Sistema de Monitoramento da Promoção da Igualdade Racial, o Boletim Municipal de Vulnerabilidade Social e Juventude Negra e do acompanhamento da execução das ações através do SNJ (FREITAS et al., 2014). “O Plano Juventude Viva conferiu visibilidade, dentro e fora dos governos, à alarmante violência contra jovens negros” (FREITAS et al., 2014, p. 41).

Já no âmbito da saúde, Freitas et al. (2014) aponta que a implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra recebeu apoio do Comitê Técnico de Saúde da

População Negra do Ministério da Saúde (CTSPN/MS). Esse apoio incluiu a participação ativa da SEPPIR na Conferência Mundial de Determinantes Sociais em Saúde, onde foi lançada uma publicação sobre o Racismo como Determinante Social em Saúde. Em 2012, ocorreram encontros entre a Seppir, o MS e a UNAIDS, com o objetivo de enfrentar o Racismo Institucional. Durante esses encontros, foi estabelecido o Fórum Nacional de Gestores de Saúde da População Negra. Além disso, foi firmado um Protocolo e Intenções entre a SEPPIR e o MS, que inclui ações como a criação de um Grupo de Trabalho sobre Racismo e Saúde Mental, a publicação de uma revista sobre o tema da saúde da população negra, o lançamento de um curso online sobre Saúde da População Negra e a campanha "Racismo faz mal à saúde".

Os programas orçamentários que orientaram a gestão de Dilma foram o 0172 – Cultura Afro-Brasileira (PPA 2012-2015), o Programa 1336 – Brasil Quilombola (PPA 2012-2015), e Programa 2034 – Enfrentamento a Ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, que substituiu o programa 1432 – Promoção de Políticas Afirmativas Para a Igualdade Racial. Já foram listadas as principais ações dos programas 0172 e 1336, que apoiavam as atividades da FCP e direitos quilombolas, respectivamente que passaram a ser continuadas.

O Programa 2034 – Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial passou a incluir as ações dos programas anteriores, do Brasil Quilombola e o programa de Promoção de Políticas Afirmativas Para a Igualdade Racial. O Programa 2034 – Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial era gerido pela Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Secretaria De Políticas De Promoção Da Igualdade Racial.

Como parte das ações do Programa 2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, estava o reconhecimento das comunidades quilombolas; Isso incluía indenização por benfeitorias e terras, bem como o reconhecimento, delimitação, desocupação e titulação dos territórios quilombolas; além disso, o incentivo a ações afirmativas e outras iniciativas para promover a igualdade racial, bem como apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais; também, a promoção e o desenvolvimento local dessas comunidades, com o objetivo de fortalecer institucionalmente órgãos estaduais e municipais e atender pessoas vítimas de preconceito racial por meio Atendimento a Pessoas Vítimas de Preconceito Racial através do Disque Igualdade Racial (BRASIL, 2013a).

Por fim, embora a gestão de Dilma tenha mantido parte do Plano de Igualdade Racial, a extinção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e do cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria, através pela da lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016, marcaram um momento de contradição, no final da sua gestão. Isso

ocorreu como parte do processo de "enxugamento da máquina" e da redução dos gastos públicos, conforme justificado. As ações da Seppir foram incorporadas a um novo ministério criado naquela época, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (BRASIL, 2016). Embora mantivesse um status ministerial, a pasta foi acoplada e passou a ser dividida com outros segmentos.

Em um resumo geral, nos primeiros anos da gestão de Dilma Rousseff, houve continuidade na agenda de igualdade racial, mantendo as estruturas existentes e criando novas ações. Em 2013, a III Conferência Nacional de Políticas de Igualdade Racial buscou aumentar o comprometimento do governo e da sociedade com políticas que combatam o racismo e promovam a igualdade. Ações afirmativas implementadas, como as cotas na administração pública federal e universidades federais marcaram avanços consideráveis da sua gestão. O Sinapir foi criado com o objetivo reduzir as desigualdades raciais nos planos estaduais e municipais. O Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais de Origem Africana, o evento Povo Cigano e o Programa Brasil Quilombola fortaleceram ações para essas comunidades tradicionais.

As políticas implementadas na gestão de Dilma visavam promover a inclusão e o desenvolvimento de comunidades negras marginalizadas, como os quilombolas, além de incluir benefícios para trabalhadores domésticos, mulheres negras e jovens de escolas públicas. Mesmo com tais continuidades, a extinção da Seppir marca um período de contenção na agenda da PPIR no segundo mandato da presidente Dilma.

O Quadro 4 sumariza as principais políticas, ações, diretrizes, programas, etc. realizadas durante a gestão de Dilma.

Quadro 4: Principais Políticas, Diretrizes, Programas, etc. desenvolvidas na gestão Dilma: 2011-2016

nº	**Ano**	**Iniciativas e Políticas, Diretrizes, Programas, etc.**	**Descrição**	**Instrumento legal**
1	2011	Institui o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra	Cria-se o dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. Comemorado, anualmente, no dia 20 de novembro.	Lei nº 12.519/2011
2	2012	Cotas Raciais nas Universidades Públicas Federais	Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.	Lei nº 12.711/2012

3	2013	Criação do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana — Em Defesa da Ancestralidade Africana	Plano nacional de desenvolvimento de povos tradicionais.	Portaria 138/2012 da SEPPIR
34	2013	PEC das Domésticas	Estabelecimento da igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais, em sua maioria, mulheres negras.	Emenda constitucional nº 72 de 2013
45	2013	Estatuto da Juventude (EJ) e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE)	Estabeleceu o Estatuto da Juventude, que aborda os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE). Inclui diretrizes para jovens negros.	Lei nº 12.852/2013
56	2013	Regulamentação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).	O SINAPIR é um sistema integrado com o propósito de descentralizar e implementar políticas públicas efetivas para combater o racismo e promover a igualdade racial em todo o país.	Decreto nº 8.136/2013
67	2013	III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2013)	Convoca Realiza a III Conferência Nacional De Promoção Da Igualdade Racial.	Decreto de 16 de abril de 2013
78	2013	Programa de Bolsa Permanência	O programa visa facilitar a permanência de estudantes em situação socioeconômica vulnerável, especialmente indígenas e quilombolas, em seus cursos de graduação.	Portaria nº 389, de 9 de maio de 2013/mec.
89	2014	Criação do Dia Nacional de Tereza de Benguela e da Mulher Negra	Cria o Dia Nacional de Tereza de Benguela e da Mulher Negra. Comemorado no dia 25 de julho.	Lei 12.987/2014
910	2014	Cotas para a população negra em concursos públicos federais	A Lei reserva 20% das vagas em concursos públicos para negros na administração pública federal, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União.	Lei nº 12.990/2014
101	2014	Mesa Nacional de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola	Finalidade de fortalecer a interlocução entre os órgãos governamentais e a sociedade civil.	Portaria n.º 397, de 24 de julho de 2014/ INCRA
112	2016	Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais	O CNPCT foi instituído com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável desses	Decreto nº 8.750 10/05/2016

	povos e comunidades, reconhecendo, fortalecendo e garantindo seus direitos.

Fonte: elaboração própria com base nos instrumentos legais destacados.

Neste capítulo, apresentamos o processo de institucionalização da PPIR no Brasil, compreendendo o período de 2003 a 2016, marcado pela consolidação do processo de redemocratização no país. Os quadros resumidos apresentam de forma sucinta os principais programas, ações e diretrizes implementadas em cada governo, destacando os programas orçamentários centrais para a execução das políticas propostas no período que pode ser classificado como pré-desmonte.

A partir de 2015, observa-se uma transformação no cenário político e econômico brasileiro, impactando diretamente na implementação de políticas voltadas para as áreas sociais e dos direitos humanos. Dentro desse novo contexto, a PPIR assim como a comunidade negra enfrentam um impacto direto.

No próximo capítulo, exploraremos a transformação da conjuntura política e econômica, situada em um contexto mais amplo de retrocesso democrático. Isso é fundamental para compreender as ramificações para o PPIR e o cenário em que se deu seu desmonte. Adicionalmente, realizaremos uma análise comparativa das mudanças na dinâmica, concepção, conteúdo e alocação de recursos na política de igualdade racial anteriormente institucionalizada, contrastando-as com as implementações ocorridas nos governos Temer e Bolsonaro.

5. O DESMONTE DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (2016-2022)

O objetivo deste capítulo é apresentar uma análise comparativa das mudanças na dinâmica, concepção, conteúdo e alocação de recursos na política de igualdade racial previamente institucionalizada, contrastando-as com as implementações ocorridas durante os governos Temer e Bolsonaro. Nosso objetivo central é investigar se houve o que poderíamos chamar de desmonte na PPIR durante esses períodos, ao mesmo tempo em que testamos a hipótese de que esse desmonte no Brasil se deu por meio de três estratégias distintas: desmonte por mudança de arena, ativo e por ação simbólica, que se combinam em um processo "híbrido" de desmonte. Além disso, consideramos que essas estratégias tiveram impactos substanciais na PPIR, levando a cortes orçamentários e à redução tanto das políticas quanto dos instrumentos disponíveis.

Portanto, o foco central desta análise está na identificação das dimensões de densidade e intensidade do desmonte observado na PPIR ao longo dessas gestões. Examinamos se houve alterações no número e na magnitude das mudanças nas configurações dos instrumentos, bem como nas capacidades administrativas e processuais.

O capítulo está dividido em seis seções. Inicialmente, situamos a PPIR dentro do contexto em que estava inserida e que acabou por desestruturá-la. Na segunda seção analisamos as mudanças institucionais nas principais organizações, como a Seppir e a FCP. Em seguida, exploramos como a política de participação para a igualdade racial foi impactada. Na quarta seção, fornecemos uma série histórica comparativa do orçamento, destinada a respaldar iniciativas de promoção da igualdade racial. Na quinta seção, apresentamos os números das titulações de terras quilombolas. Por fim, discutimos na sexta seção os dados à luz do *framework* proposto por Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014).

Contexto de retrocesso democrático, neoliberalismo e neoconservadorismo: impactos na questão negra e na PPIR

> O neoconservadorismo costurado no solo preparado pelo neoliberalismo gera uma nova forma política, uma modalidade específica de governança e cidadania, cuja incompatibilidade com práticas e instituições democráticas formais não gera uma crise de legitimação devido à desvalorização neoliberal dessas práticas e instituições, que o neoconservadorismo então consagra (BROWN, 2006, p.702, tradução livre).

De acordo com o modelo teórico de Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014), fatores externos e condições macroeconômicas desempenham um papel central no contexto de desmonte. Elementos como a instabilidade financeira, a difusão de ideologias como o neoliberalismo e o neoconservadorismo, surgem como influências significativas capazes de remodelar o comportamento dos atores nos sistemas nacionais. Essas dinâmicas têm o potencial de modificar tanto a estrutura institucional quanto a percepção dos atores sobre as soluções viáveis, impactando diretamente a implementação da PPIR no cenário em questão. Com base nisso, esta seção explora o contexto de implementação da PPIR no Brasil desde 2015, um período destacado por mudanças políticas e econômicas significativas. Analisamos como a erosão da democracia e a ascensão de políticas neoliberais e neoconservadoras têm impactado a questão negra e a própria PPIR.

A partir de 2015, o Brasil passou a respirar um ar antidemocrático e austero com a derrubada da presidente Dilma Rousseff, num processo de impeachment bastante discutível. Isso porque embora tenha sido seguido o rito constitucional e formal adequado, do ponto de vista substantivo não se constituíra nenhum crime de responsabilidade que justificasse o impeachment, sendo usado como justificativa as chamadas “pedaladas fiscais”, prática contábil amplamente utilizada pelos governos anteriores (MENICUCCI, 2024).

Esse cenário de impeachment que, imerso em uma crise de austeridade fiscal protagonizada na gestão de Temer, configurou-se num espaço de retrocesso democrático nas instituições e na redução dos temas e políticas mais sensíveis, como os direitos humanos. Em 2019, com a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência do Brasil, o ambiente ficou cada vez mais insalubre, dada a descontinuidade de políticas que foram construídas anteriormente. Além disso, a entrada de Bolsonaro no governo rememorou as ideias propagadas por governos autoritários, como a antipolítica, a mudança do discurso em torno da PPIR e certa retomada do mito da democracia racial.

De forma ampla, argumentamos que o ambiente experimentado pelo desmonte da PPIR parte de dois aspectos centrais, os quais possuem vários desdobramentos. O primeiro é o avanço de propostas e ações enquadradas nos marcos do neoliberalismo, incluindo as políticas de austeridade fiscal com cortes do gasto público, privatizações, contração de serviços públicos, particularmente os sociais, privilegiamento dos interesses do mercado, levando à acentuação das desigualdades, particularmente as raciais. Já o segundo, inclui o cenário de retrocesso

democrático aliada ao neoconservadorismo, o neofascismo e a ascensão da extrema direita liderada por Bolsonaro, que além das pautas neoliberais, exacerbou uma pauta de “costumes”, anti-direitos humanos, incentivo à violência, combate às manifestações democráticas, caracterização dos opositores como inimigos do governo e da pátria. Nesse caminho, contribuindo para o relevo ideológico racista.

No cenário brasileiro, esses dois aspectos e seus desdobramentos estão intimamente relacionados. A orientação política dos movimentos de extrema-direita no sentido de agendas neoconservadoras aliadas a políticas de austeridade fiscal em oposição aos direitos humanos compõe o cerne desse contexto.

Em seguida, direcionaremos nossa atenção para esses elementos em duas subseções, respectivamente.

População Negra no Contexto Neoliberal

Desde a implementação da Emenda Constitucional nº 95/16, em 2016, ainda no governo Temer que sucedeu a presidente deposta, a austeridade fiscal se tornou uma realidade no cenário político e econômico do Brasil. A EC 95/2016 que ficou popularmente conhecida como a PEC do Teto de Gastos é uma emenda à constituição aprovada em 15 de dezembro de 2016 que limita a ação do Estado e cria um tecido sensível, onde a expansão da despesa é submetida a uma pressão constante pelo teto de gastos. Qualquer aumento nos gastos é sentido como uma força que pressiona o limite imposto, transformando as políticas sociais em meros objetos de controle (MORETTI; MELO, 2019).

A austeridade fiscal se refere a um conjunto de medidas políticas que implicam em severos cortes no orçamento público e tem como resultado uma acentuação das desigualdades sociais. Almeida (2020) aponta que essas medidas contribuem para a diminuição orçamentária do fomento às políticas de “direitos sociais”, tendo o seu saldo redirecionado para o setor financeiro privado, por meio do pagamento de juros da dívida pública. Essa política é justificada sob a visão da "responsabilidade fiscal", o que promove a privatização e a precarização das áreas trabalhista e econômica (ALMEIDA, 2020). De acordo com Dweck et al (2018), em um ambiente de crise econômica e aumento da divida pública, a austeridade passa a ser defendida como uma medida necessária, exigindo reformas estruturais na atuação do Estado brasileiro.

No entanto, a austeridade é criticada por sua longa história de insucessos, uma vez que é vista como um programa que promove a concentração de renda e riqueza (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p.6). No mesmo sentido, Miguel (2021, p.13) corrobora que, no contexto descrito, o capital financeiro, ao impor políticas de austeridade, estrangula as medidas de caráter redistributivo próprias do Estado social e impactam negativamente sobre a classe trabalhadora, pensionistas e as camadas subalternizadas.

Portanto, no passo em que políticas fiscais estão em alta, os discursos acerca do empreendedorismo, meritocracia, fim do emprego presentes nos meios de comunicação, proporcionados pelo capital financeiro, são os principais mecanismos utilizados para desmontar os alicerces de um sistema histórico de proteção social (ALMEIDA, 2020). Esses discursos que disseminam a ideia de que "o Estado brasileiro não cabe no PIB" ou que "as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento", robustecem o papel ideológico neoliberal que tem influenciado o debate econômico (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018). Isso tem sido salvaguardado por repetidas afirmações de economistas e intelectuais ligados ao mercado financeiro, muitas vezes alicerçados em abordagens econômicas que são consideradas frágeis teórica e empiricamente (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 7).

Mario Theodoro aponta que, além da Emenda Constitucional 96/2016, as alterações no cenário trabalhista trazidas pelas leis 13.467 e 13.429 de 2017, durante a gestão de Temer, representaram a implementação de um novo sistema de emprego e acúmulo de funções, baseado na flexibilização da administração de mão de obra e na redução dos requisitos para contratações temporárias. Ambas as legislações promoveram a expansão do trabalho temporário e terceirizado, estendendo a sua duração e facilitando as condições de realização, além de incentivar a terceirização da força de trabalho (THEODORO, 2022, p.163).

Essa é a lógica o neoliberalismo, assinalado por Wendy Brown (2021). Um pacote de diretrizes econômicas que objetivam a concentração de riquezas, a partir da diminuição de tributos e taxas, aumento da privatização de serviços, destruição das relações e direitos trabalhistas, e principalmente da desintegração do Estado de bem-estar social. Miguel (2021) interpreta que, para pensadoras como ela, o neoliberalismo não é limitado a ser apenas uma política econômica ou uma normatização das interações entre o Estado e o mercado. Ele representa uma abordagem abrangente que almeja regulamentar todas as dimensões das relações humanas, difundindo uma lógica específica (MIGUEL, 2021, p.10). O modelo político

neoliberal passa a substituir a promoção de uma sociedade mais justa, equitativa e democrática, tornando o neoliberalismo mais rígido e amplificado ideologicamente (BROWN, 2021).

É nesse sentido que a EC 95/2016 materializou os objetivos advindos do discurso das políticas de austeridade e da ideologia neoliberal ao institucionalizar uma nova regra responsável pela nova regularização fiscal do país, fixando um teto para as despesas essenciais, como saúde e educação, por exemplo. De acordo com DWECK et al (2018) a EC/95 concebe um plano de Estado mínimo no Brasil que é incompatível com a preservação dos direitos e garantias sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. O projeto se demonstrou preocupante no cenário brasileiro, haja visto que o investimento público em áreas sociais é fundamental na tentativa de reduzir a crítica desigualdade social do país em comparação com outras nações (DWECK et al 2018, p. 8). A EC 95, portanto, constituiu um passo ao "abismo social" no Brasil, onde a os cortes direcionados às políticas sociais têm contribuído para retrocessos em várias esferas, interrompendo garantias recentes e obstaculizando avanços substanciais essenciais (DWECK et al 2018, p. 8).

Esses retrocessos se acomodam nas áreas mais sensíveis da sociedade. As políticas fiscais restritivas têm os corpos negros e subalternizados como principais alvos. Nos cenários de crise, o racismo é visto como um componente racional, da qual uma forma de "normalidade" é apresentada como uma possível solução para a integração da sociedade da qual os conflitos passam a ser cada vez mais intensos (ALMEIDA, 2020). Seria, portanto, "o devir negro do mundo", como cunhou Mbembe (2014), da qual a vida negra já hostilizada, torna-se um padrão de vida universal para a humanidade subalterna e precária, presenciada em todo o globo. Ou como reforçou Angela Davis, que ao longo da história, pessoas negras e de minorias étnicas foram submetidas a um processo contínuo de desumanização, resultando em uma percepção de que a categoria de 'ser humano' não as incluía, uma vez que sua definição abstrata estava intrinsecamente ligada à cor branca e ao gênero masculino (DAVIS, 2016).

Nesse trajeto, o neoliberalismo constitui um processo que submerge a radicalização de um projeto de eliminação de garantias e conquistas para o povo negro, uma vez que o avanço neoliberal cria o "devir negro do mundo". Na conjuntura de crise e diversificação do neoliberalismo, propõe-se novas roupagens e condições para a população negra. Portanto, a profundidade do racismo é dada com a desintegração da população negra ao mercado, tanto na posição trabalhadora, quanto consumidora, fazendo com que essa comunidade seja ainda mais

vitimada por fome, epidemias ou ainda pela exclusão física gerada de forma direta ou indireta pelo Estado (ALMEIDA, 2020).

Recentemente, Mario Theodoro (2022) chamou a atenção para esse debate em seu livro a "Sociedade Desigual: Racismo e branquitude na formação do Brasil". Nesse trabalho, a elaboração conceitual de sociedade desigual foi desenvolvida através da noção de uma sociedade marcada por disparidades extremas e duradouras, ultrapassando os limites legais. Sugere-se uma desigualdade que não se restringe apenas aos aspectos econômicos e sociais, mas manifestada na desigualdade de acesso aos serviços públicos, à segurança e à justiça (THEODORO, 2022, p.17).

Para expandir a compreensão da Sociedade Desigual, Theodoro apresenta 4 aspectos das sociedades desiguais que demonstram como o racismo se torna um fator determinante nas condições de vida das pessoas. No primeiro, acentua a persistência do grupo racialmente discriminado no âmago das desigualdades extremas, sem que o Estado adote medidas efetivas para enfrentá-las. O segunda aborda a existência de assimetrias significativas em áreas importantes da vida social, como educação, saúde, moradia e trabalho, onde cada uma delas torna as desigualdades mais estridentes. O terceiro aspecto refere-se à estabilidade social imposta por meios repressivos e jurídicos, que visam manter o cenário de desigualdade. O último, abarca a implementação de estratégias que contribuem para o enfraquecimento dos movimentos sociais, através de ações que preservam o status quo, desestimulando a busca por igualdade por parte de indivíduos e grupos, e criminalizando as reivindicações dos movimentos de defesa dos direitos (Theodoro, 2022). Por fim, reforça a ideia de que a desumanização das pessoas, ao serem tratadas como objetos de exploração, resulta na privação de sua humanidade, afetadas pela ausência de compaixão, consideração pelo outro e empatia, elementos que se integraram ao modus operandi da sociedade.

Nesse contexto, complementa-se a perspectiva de Theodoro (2022) com os argumentos apresentados de Almeida (2020) e as proposições de Dweck (2018, p. 54), os quais sintetizam a ameaça da austeridade à redução das desigualdades raciais através de quatro fatores. O primeiro, provocando um aumento brusco do desemprego, junto da subutilização da força de trabalho e da precarização, tornando a população negra cada vez mais vulnerável; o segundo fator são os cortes de gastos sociais que afetam diretamente o tecido mais pobre da população, sendo os mais dependentes do Estado e do acesso às políticas sociais, portanto a comunidade

negra representante dessa camada e dependente do Estado para adquirir direitos; e, o terceiro fator, que foi a perda de instrumentos específicas até então instituídas para o combate ao racismo, como a extinção da Seppir em 2015, o sucateamento da agenda, e a redução dos demais instrumentos de combate ao racismo.

Neoconservadorismo, crise da democracia e a ascensão da extrema direita

O ambiente marcado pela implementação de políticas de austeridade fiscal no Brasil, no bojo do neoliberalismo, desenvolve-se com o que pode ser chamado de crise da democracia ou retrocesso democrático e a ascensão da extrema direita neoconservadora. Entre outros termos análogos, busca-se discutir a erosão gradual dos instrumentos democráticas, aliada a agendas neoconservadoras e neoliberais (BAUER; BECKER, 2020; BROWN, 2006; CASTELLS, 2018; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; RUNCIMAN, 2018). Esses fenômenos estão intimamente relacionados à ascensão de líderes de extrema-direita e do fortalecimento do autoritarismo, como o caso da eleição de Trump para a presidência dos Estados Unidos, a permanência de Orbán na Hungria, a presidência de Fujimori no Peru e a chegada de Bolsonaro ao Palácio do Planalto em 2019. Esse movimento ilustra uma tendência global de retrocesso democrático e ascensão do neoconservadorismo.

A crise da democracia inclui à presença de extremistas autoritários em cargos governamentais, fomentando o esgotamento do debate público; o aumento de discursos fundamentalistas ou xenófobos; o ressurgimento de posturas declaradamente antipolíticas; o esquivo fenômeno do "populismo"; a ingovernabilidade com a redução da responsabilidade dos governantes perante os governados e a antipolítica (MIGUEL, 2021).

De acordo com Miguel (2021) a postura antipolítica, por sua vez, representa a negação da política tradicional e das instituições democráticas, em favor de soluções autoritárias. Isso significa que as regras que controlam a gestão do poder, como a separação de poderes e a lei, são vistas como barreiras para os novos governantes que querem mudar as coisas de forma autoritária. A antipolítica quer impor ideias já estabelecidas, enfraquecendo o diálogo entre diferentes pontos de vista e o respeito pela diversidade, elementos importantes para a saúde da democracia. Enquanto isso, o Estado continua sendo usado para beneficiar principalmente os mais ricos (MIGUEL, 2021, p. 14).

A ingovernabilidade e a antipolítica denotam características centrais na crise democrática, sendo instrumentos que foram amplamente utilizadas na gestão de Bolsonaro. Avritzer (2021) corrobora com a ideia de que Bolsonaro não assume a presidência apenas como um líder político convencional, mas como o condutor de um movimento que busca a desestruturação de políticas e políticos. Esse autor argumenta que Bolsonaro segue uma tendência já observada em líderes políticos com inclinações liberais, como Jânio Quadros e Fernando Collor. No entanto, o que distingue Bolsonaro dos demais é a sua ingovernabilidade, uma característica marcante na sua gestão. Para ele, as estratégias antipolíticas utilizadas por Bolsonaro foram de três tipos: Primeiro uma ação de desmontar as estruturas existentes do Estado brasileiro nas áreas de educação, meio ambiente e direitos humanos, sob a ideia de que essas estruturas incentivavam uma política progressista de esquerda; Segundo que, durante a pandemia, a política pública de saúde foi desmantelada, impedindo que sua eficácia pudesse reabilitar a política e o centro político, e Terceiro, a gestão intimidando os demais poderes, evitando que decisões legislativas ou judiciais interrompessem a antipolítica quando esta buscava colocar limites à política de destruição, caracterizou-se como uma estratégia antipolítica (AVRITZER, 2021, p. 14).

Além da ingovernabilidade e a antipolítica, a crise democrática está intrinsecamente associada à crise global da economia capitalista, ao fortalecimento da lógica neoliberal e às transformações nos padrões de comunicação decorrentes das novas tecnologias (MIGUEL, 2021). Para Miguel (2021) a estreita ligação entre a crise democrática e a ascensão do neoliberalismo se dá uma vez que, nesse ambiente, os governos frequentemente implementam ações em prol de investidores, em detrimento dos cidadãos comuns, que rotineiramente se tornam vítimas das políticas de austeridade. Essas medidas são amparadas por argumentos rituais, dado que o sistema funciona sem qualquer camuflagem, contribuindo para minar a legitimidade das instituições democráticas. Em períodos de expansão democrática, observa-se que grupos historicamente marginalizados se encontram empoderados para demandar políticas que fomentem a igualdade, impactando a limitação da influência da lógica capitalista (MIGUEL, 2021).

Como mencionamos no capítulo anterior, a partir de 2001, com a ascensão de Lula à presidência da República, grupos historicamente marginalizados, como a população negra, dentro dos espaços de participação, pressionaram pela implementação de políticas voltadas para

o desenvolvimento de suas comunidades. Essas iniciativas incluíram o acesso à educação superior, a garantia de direitos à terra, a promoção de oportunidades de trabalho digno e políticas afirmativas, entre outras medidas. Almeida (2019) destaca que, em um ambiente caracterizado pela ampla participação nas decisões políticas e pelo exercício pleno da cidadania, garantindo direitos individuais, sociais e econômicos, esses aspectos apresentam-se como elementos fundamentais para fortalecer a coesão social no contexto da reprodução capitalista. Isto é, a democracia e o exercício da cidadania possuem um papel central ao manter a estabilidade do sistema, capacitando o Estado e instituições correlatas a gerenciar os conflitos inerentes à sociabilidade capitalista.

No entanto, em períodos de retrocesso democrático, ocorre o oposto, as regras que anteriormente promoviam algum tipo de igualdade se tornam progressivamente menos eficazes (MIGUEL, 2021). Nos momentos caracterizados pela incapacidade de manter sob controle as contradições inerentes ao capitalismo, o que se torna prioritário é a preservação das estruturas sociais (ALMEIDA, 2019). Seja de forma esporádica, quando governos, mesmo de orientação progressista ou de esquerda, recorrem ao uso da força, ocupações de território, invasões domiciliares, prisões arbitrárias ou remoções ilegais; ou sistemática, quando um governo abdica dos instrumentos democráticas e adota a violência estatal como abordagem padrão para a manutenção da ordem (ALMEIDA, 2019). A fala de Paulo Pinheiro, ao ser entrevistado por Alvarez et al. (2021) se direciona nesse sentido. De acordo com ele, mesmo com a escalada virtuosa que o governo federal obteve no âmbito das políticas de igualdade racial, o racismo, a violência estatal e a desigualdade, simultaneamente, são “arcos de abóbada” que fundamentam o “autoritarismo socialmente implantado” que se manifesta em diversas formas, como o machismo, o anti-feminismo, a homofobia e a violência sexual contra crianças(ALVAREZ et al., 2021) .

Almeida (2018), a partir da leitura de Christian Laval e Pierre Dardot (2015), aponta que o neoliberalismo demanda um processo de desdemocratização, que se manifesta na crescente limitação da capacidade de tomar decisões econômicas de maneira democrática ou majoritária. A desdemocratização, portanto, torna-se fundamental para viabilizar a implementação de políticas de austeridade e a diminuição dos direitos sociais. E dentro desse ambiente neoliberal, ascende-se o neoconservadorismo, responsável por disseminar discursos que legitimam a adoção de políticas que visam à eliminação e à deterioração das condições de

vida, algo que o discurso neoliberal clássico, que se baseia no universalismo e no multiculturalismo, não consegue incorporar em sua ideologia.

Portanto, ao elucidar as origens do conservadorismo, Almeida (2018) aponta que autores como Edmund Burke, Joseph de Maistre e Louis de Bonald, que possuem tendências neoconservadoras, compartilham a defesa de valores e instituições tradicionais, em oposição às influências das revoluções liberais, como a americana e francesa (ALMEIDA, 2018). De acordo com Almeida (2018), a ideia central desses pensadores é a preservação dos valores e instituições, como a monarquia e a religião cristã, que eram fundamentais para a civilização ocidental e que durante o século XIX se opôs às ameaças pelas demandas por democracia. Com esse sentido, o neoconservadorismo contemporâneo surge como reação ao Estado de bem-estar social, à contracultura e à nova esquerda, atribuindo a crise econômica do final dos anos 1960, por exemplo, principalmente a uma crise moral. Esta crise é percebida como decorrente do abandono dos valores tradicionais em prol de um igualitarismo artificialmente criado pelo intervencionismo estatal.

Para operacionalizar o conceito de neoconservadorismo no contexto latino latino-americano, Biroli, Vaggione e Machado (2021) consideram 5 elementos de análise. Primeiramente, o conservadorismo lança luz sobre alianças e afinidades em diversos setores, incluindo a cooperação entre grupos evangélicos e católicos, bem como entre organizações empresariais, proprietários de terras e militares. No Brasil, por exemplo, o cenário político recente evidenciou uma aliança entre atores de extrema direita, ultraliberais e militares. Em segundo lugar, destaca-se a juridificação acentuada da moralidade, na qual atores neoconservadores adotam preocupações próprias, especialmente em relação aos direitos humanos, como estratégia para enfrentar os movimentos sociais da sociedade civil. Isso resulta na redefinição dos sentidos e limites dos direitos, em vez de simplesmente rejeitá-los. Além disso, o neoconservadorismo opera em contextos democráticos, ou seja, emerge quando novos atores coletivos passam a desempenhar papéis na esfera pública, à medida que o pluralismo partidário e a liberdade de expressão e debate retornam após longos períodos de regimes ditatoriais. O quarto elemento de análise é que, o conservadorismo demonstra ser um fenômeno transnacional, o que possibilita a continuidade das campanhas e dos argumentos que circulam na região. Dessa forma, o neoconservadorismo articula sua agenda, estratégias e discurso por

meio de campanhas e reuniões internacionais. Por fim, os autores também destacam a estreita relação entre o neoconservadorismo e o neoliberalismo, já discutido nas outras linhas.

Os neoconservadores acreditam que romper com os alicerces como raças, gêneros e classes, que faziam unida a manutenção da sociedade fez desaparecer as disparidades naturais entre as pessoas (ALMEIDA, 2018, 2020). Ou seja, apagar essas diferenças em favor de uma utópica “sociedade sem raças”, por exemplo, contribuiria para uma erosão cultural. O aumento da influência de grupos como a comunidade negra é interpretado como resultado da permissividade e dos programas sociais promovidos pelo Estado. Portanto, os neoconservadores visam restabelecer a autoridade da lei, restaurar a ordem e ter um Estado mínimo que não limite a liberdade individual e o livre mercado, perpetuando hierarquias raciais.

Nesse caminho, o neoconservadorismo e o neoliberalismo convergem, gerando uma nova configuração política que redefine os conceitos de governança e cidadania (ALMEIDA, 2018). Essa abordagem demonstra notável resiliência em relação às preocupações de legitimidade, em grande parte devido à desvalorização das práticas e instituições consideradas sagradas pelo neoconservadorismo como enfatizado por Brown (2006) que, ao analisar o contexto norte-americano, aponta que a racionalidade neoliberal adubou o solo para engajar e tornar legitimas as forças antidemocráticas na segunda década do século XXI. A autora argumenta que, o neoliberalismo interfere em tudo, desestabilizando a democracia, a promoção da igualdade, as leis, a política e a forma como as pessoas pensam. Para entender esse contexto é importante olhar não apenas para a economia e o racismo, por exemplo, mas explorar como as ideias neoliberais moldaram a cultura política. Quer dizer, para Brown, analisar o surgimento de movimentos autoritários e racistas brancos apontam que eles têm raízes na frustração econômica e no ressentimento racial, produto de dificuldades financeiras e mudanças causadas pela corrente neoliberal que afetou a democracia e a igualdade. Com isso, o sofrimento das classes trabalhadoras brancas se conecta a essas mudanças. Esses ataques alimentam o desejo de recuperar a ideia do "Ocidente". Eles se misturam também a um sentimento de descrença, resultando na perda da confiança na verdade e nos valores fundamentais.

No cenário de recrudescimento do neoconservadorismo apenas atores aptos para articular um discurso de violência contra minorias e intolerância são capazes de justificar o estágio atual do capitalismo, frequentemente invocando o direito e contando com o apoio das instituições de repressão estatal (ALMEIDA, 2018). A gestão de Bolsonaro se destacou pela

adoção de uma ideologia extremista de direita, caracterizada como um novo conservadorismo. O voto que elegeu Jair Bolsonaro foi dado predominantemente por homens brancos de classe média com educação superior completa, os quais expressaram sentimentos de ódio e ressentimento (SOLANO, 2018). De acordo com Solano (2018) esse voto também refletiu uma sensação de frustração, cansaço e desabafo contra a política, representando a ideia de politização da antipolítica que Bolsonaro habilmente aproveitou, transformando a insatisfação e o mal-estar em capital político. Nesses aspectos, podemos associar que a eleição de Bolsonaro no Brasil teve um efeito semelhante à eleição de Trump nos Estados Unidos, mobilizando não apenas o ressentimento de classe, mas também o rancor branco, especialmente o rancor branco masculino, em resposta à perda de posição social, econômica, cultural e política como apontou Brown (2021) ao analisar o contexto americano.

A ascensão de Bolsonaro também é representada pelo surgimento de uma extrema-direita branca raivosa, bem como da disseminação deste ódio durante a campanha eleitoral e a sua gestão política. A realidade é que a ascensão desses líderes ao poder, conquistado e mantido por meio de um discurso de ódio, inclui uma pauta específica na agenda da extrema direita que consiste em desvalorizar simbolicamente grupos historicamente discriminados (SPONHOLZ, 2020).

Sponholz (2020) aponta que o discurso de ódio configura ações discursivas que menospreza simbolicamente grupos que foram historicamente oprimidos ou sistematicamente discriminados na esfera pública. Também, fazem parte da agenda da extrema direita, juntamente com outras pautas, como anticomunismo, antipluralismo, autoritarismo, mentalidade da lei e ordem, crença no colapso social, revisão histórica e hostilidade contra a democracia (SPONHOLZ, 2020, p. 234).

Durante a gestão de Bolsonaro, ao examinarmos o conteúdo e o tom dos discursos proferidos por membros de sua administração, como o ex-presidente Hamilton Mourão, Roberto Alvim e Sérgio Camargo, que desempenharam papéis relacionados à temática da PPIR, percebemos que esses discursos envolvem a negação do racismo, a perpetuação do mito da democracia racial, alusões a ideias associadas à supremacia branca nazista e um padrão de desvio de foco da temática da igualdade racial.

O discurso ex-presidente Jair Bolsonaro em 20 de novembro de 2020, durante o Dia da Consciência Negra no Brasil foi marcado pelo assassinato de João Alberto Silveira Freitas, um

homem negro, por seguranças do supermercado Carrefour, no dia anterior. Bolsonaro enfatizou a diversidade do povo brasileiro, destacando a miscigenação de brancos, negros, pardos e índios como uma característica rica e enaltecedora dos valores nacionais. Naquele discurso, o ex-presidente argumentou que as questões raciais não são tão complexas quanto as questões de corrupção moral, política e econômica, colocando-as em segundo plano. Além disso, ele naturalizou o problema da violência racial ao afirmar que todos os brasileiros sofrem com a violência, não apenas as pessoas negras. Bolsonaro utilizou a estratégia da hipérbole ao se descrever como "daltônico", afirmando que todos têm a mesma cor e, portanto, devem ser tratados da mesma forma, negando assim a existência do racismo no Brasil e reforçando o mito da democracia racial.

Jair Bolsonaro, já difundia ideias semelhantes antes mesmo de se tornar presidente da república:

> **04/2017**: “Aqui apenas são as reservas indígenas no Brasil. Onde tem uma reserva indígena, tem uma riqueza embaixo dela. Temos que mudar isso daí. Mas nós não temos, hoje em dia, mais autonomia para mudar isso daí. Entregou- se tanto a nossa nação que chegamos a esse ponto, mas dá pra mudar nosso país. Isso aqui é só reserva indígena, tá faltando quilombolas, que é outra brincadeira. Eu fui em um quilombola em El Dourado Paulista. Olha, o afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada! Eu acho que nem para procriador eles servem mais. Mais de um bilhão de reais por ano gastado com eles. Recebem cesta básica e mais material em implementos agrícolas. Você vai em El Dourado Paulista, você compra arame farpado, você compra enxada, pá, picareta por metade do preço vendido em outra cidade vizinha. Por que? Porque eles revendem tudo baratinho lá. Não querem nada com nada.”[4]
>
> **02/01/2019:** “Mais de 15% do território nacional é demarcado como terra indígena e quilombolas. Menos de um milhão de pessoas vivem nestes lugares isolados do Brasil de verdade, exploradas e manipuladas por ONGs. Vamos juntos integrar estes cidadãos e valorizar a todos os brasileiros.”[5]
>
> **07/05/2019:** "Essa coisa do racismo, no Brasil, é coisa rara. O tempo todo jogar negro contra branco, homo contra hétero, desculpa a linguagem, mas já encheu o saco esse assunto"[6]
>
> **24/01/2020:** “O índio mudou, tá evol... Cada vez mais, o índio é um ser humano igual a nós. Então, vamos fazer com que o índio se integre à sociedade e seja realmente dono da sua terra indígena, isso é o que a gente quer aqui”[7]

Essas ideias destacam uma visão crítica negativa em relação a comunidades indígenas e quilombolas. Ao questionar a produtividade e os gastos associados a essas populações, propõe

[4]Fonte: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750302384&clen=1408949
[5] Fonte: https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1080468589298229253
[6]Fonte: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/05/08/interna_internacional,1052188/bolsonaro-afirma-que-racismo-e-algo-raro-no-brasil.shtml
[7] Fonte: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/24/cada-vez-mais-o-indio-e-um-ser-humano-igual-a-nos-diz-bolsonaro-em-transmissao-nas-redes-sociais.ghtml

a integração. Além disso, minimiza a questão do racismo no Brasil, afirmando que o tema está saturado e destacando a suposta evolução dos indígenas como justificativa para a integração à sociedade. Esses discursos, evidenciam uma postura que descaracteriza a importância de políticas de promoção igualdade racial, reforça estereótipos racistas, além de corroborar com a restrição de direitos.

Durante uma entrevista à CNN Brasil em 20 de novembro de 2020, o vice-presidente da República, Mourão, abordou a questão do racismo em meio ao contexto do assassinato de João Alberto Silveira Freitas. No decorrer da entrevista, Mourão adotou uma postura de negação do racismo, utilizando várias estratégias retóricas.

Inicialmente, Mourão minimizou a gravidade do assassinato de João Alberto Freitas ao repetir a expressão “lamentável”. Em seguida, ele negou categoricamente a existência de racismo no Brasil, chegando a comparar a situação com sua própria experiência nos Estados Unidos. Contudo, essa comparação desconsiderou as particularidades sociais e históricas de cada país. Além disso, Mourão desviou o foco da discussão sobre racismo para a desigualdade social, embora tenha reconhecido a correlação entre cor da pele e pobreza. Essa mudança de direção em seu discurso sugere uma contradição em suas afirmações.

Apesar de reconhecer a desigualdade social, Mourão evitou discutir como o racismo pode contribuir para esse problema. Essas estratégias retóricas revelam uma tentativa por parte de Mourão de manter a imagem de um Brasil multicultural, sem enfrentar diretamente as questões sistêmicas que afetam as minorias raciais.

Já o discurso de Roberto Alvim (Secretário Especial de Cultura de Bolsonaro), realizado durante a divulgação do Prêmio Nacional de Artes em janeiro de 2020, gerou grande controvérsia e polêmica. Nele, Alvim destaca a importância da cultura para a saúde do povo e da nação, ressaltando valores fundamentais como pátria, família e coragem do povo, além da ligação com Deus. Ele enfatizou a necessidade de uma cultura dinâmica, enraizada em mitos fundantes e capaz de representar simbolicamente os anseios da população brasileira. O discurso foi amplamente repudiado devido a semelhanças com discursos de Joseph Goebbels, ministro da propaganda nazista durante o regime de Adolf Hitler. As semelhanças incluíam o cenário, a trilha sonora e o uso de uma expressão específica em alemão ("arte heroica"). Essa associação levou à demissão de Alvim do cargo de Secretário Especial da Cultura.

Sérgio Camargo, jornalista e filiado ao Partido Liberal (PL), foi indicado por Roberto Alvim para assumir a Fundação Cultural Palmares entre 2019 e 2022. No Dia da Consciência Negra, em 20 de novembro de 2021, Camargo fez uma série de posts no Twitter descredibilizando essa data reflexiva. Utilizando adjetivos como "Culto ao Ressentimento Passado" e "Vitimização do Negro", ele criticou a abordagem da esquerda em relação ao Dia da Consciência Negra. Sérgio também sugeriu alternativas para substituir o termo "Dia da Consciência Negra" e argumentou que a data contribui para a divisão racial no Brasil. Apesar de afirmar que "consciência não tem cor", suas afirmações anteriores contradizem essa ideia de igualdade:

> **27/08/2019:** "A escravidão foi terrível, mas benéfica para os descendentes. Negros do Brasil vivem melhor que os negros de África."
>
> **15/09/2019:** "O Brasil tem racismo nutella. Racismo real existe nos EUA. A negrada daqui reclama porque é imbecil e desinformada pela esquerda."
>
> **01/10/2019:** "Os negros trouxeram algumas desgraças ao mundo: funk carioca e macumba. Mas tmb coisas maravilhosas: blues, jazz e Jessye Norman".
>
> **22/10/2019:** "Merece estátua, medalha e retrato em cédula o primeiro branco que meter um preto militante na cadeia por crime de racismo!".
>
> **21/11/2019:** "A esquerda, não o racismo, é hoje a maior ameaça aos negros - ela está formando uma multidão de pretos racistas e vingativos".
>
> **16/06/2020:** "A Fundação Cultural Palmares não pertence ao movimento negro, conjunto de escravos ideológicos da esquerda, ínfima minoria dos negros brasileiros. A Fundação pertence ao povo brasileiro, de todos tons de pele, sem qualquer distinção".
>
> **06/01/2021:** "Não sou um afro-brasileiro! Nenhum cidadão preto nascido no Brasil é! A esquerda tenta nos prender ao passado e usa o prefixo "afro" para fomentar o rancor e dividir o povo. Pretos são 100% brasileiros e ajudarão a fazer do Brasil um país melhor, livre da esquerda escravocrata".
>
> **21/11/2021:** "Há somente três tipos de preto que interessam à esquerda: o bandido, o militante e o vitimista. Pretos que estudam e vencem pelo mérito são inconvenientes. Contrariam a narrativa"

Compreende-se, portanto, o contexto em que ocorre o desmonte da PPIR no Brasil. Durante a gestão de Michel Temer e Bolsonaro, a implementação de políticas neoliberais, como austeridade fiscal e privatizações, exacerbou desigualdades, especialmente as raciais. Essas políticas, aliadas ao ressurgimento do neoconservadorismo e à ascensão da extrema direita com Jair Bolsonaro, transformaram profundamente o panorama político do país, afetando

diretamente a democracia e as questões raciais, configurando o cenário para o desmonte da PPIR.

Relembramos os argumentos de Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014), que destacam a relevância de fatores externos e condições macroeconômicas que influenciam a atuação dos atores dentro dos sistemas nacionais. Nesse caminho a difusão de ideias neoliberais para a reforma do setor público, juntamente com questões políticas emergentes, como a agenda neoconservadora e os retrocessos políticos, são essenciais para compreender as alterações nas configurações institucionais. Especificamente, observa-se que choque exógenos — sejam eles econômicos, naturais ou políticos — alteraram drasticamente a relação custo/benefício, favorecendo o desmonte de políticas.

Neste sentido, no contexto brasileiro, sob as administrações de Temer e Bolsonaro, a adoção de políticas neoliberais não apenas agravou as desigualdades sociais e raciais, mas também redefiniu as estruturas institucionais em um momento de crise percebida, exacerbada pela ascensão da extrema direita.

O contexto nacional de reconfiguração política e econômica, onde políticas liberais, algumas até mais radicais do que o receituário neoliberal internacional, foram associadas ao conservadorismo, seguindo uma tendência também observada internacionalmente. É relevante destacar as medidas mencionadas como ajuste fiscal com restrição dos gastos públicos, teto de gastos, privatizações de empresas públicas, reforço do mercado para produção do bem-estar, reforma trabalhista, reforma da previdência, entre outras. Essas políticas liberais adotadas no país contribuíram para a dinâmica do desmonte da PPIR, mostrando a interação entre mudanças políticas internas e respostas a pressões externas, além das alterações nas condições macroeconômicas.

Para além das políticas de cunho liberal, a reconfiguração ideológica dos governos pós impeachment da presidente Dilma apontaram para uma mudança na concepção da questão racial de forma reacionária, retomando-se à negação do racismo, além da desvalorização dos direitos humanos e abandono da agenda de igualdade racial.

Os efeitos desse cenário na política de igualdade racial são apresentados na seção seguinte.

Primeiras Mudanças na Seppir e na Fundação Palmares no Governo Bolsonaro: mudanças de arenas e estruturas organizacionais

A transição da gestão Dilma para o governo Temer, que teve início em abril de 2016, foi marcada pela acentuação da crise política, permeada pela controvérsia sobre golpe ou impeachment, e também pelo retrocesso na agenda da PPIR e a agenda de direitos humanos.

O começo do mandato da gestão Temer foi amplamente criticado pela falta de representatividade e diversidade em sua administração. Inicialmente, isso foi simbolizado pela predominância de figuras masculinas e brancas, rompendo com a tendência observada nos governos anteriores, como os de Lula I e II e Dilma I e II, que nomearam mais de 14 ministras ao longo de seus mandatos.[8]

A materialidade do retrocesso na agenda de igualdade racial pode ser identificada na reforma ministerial realizada pelo então presidente interino Michel Temer, que resultou na extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, conforme estabelecido na Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Essas responsabilidades foram então transferidas para o Ministério da Justiça e Cidadania, resultando na perda do status ministerial pela pasta responsável pela agenda pela igualdade racial, que passou a ser conduzida como uma secretaria nacional.

Além dessa sinalização, na gestão inicial de Temer, o Ministério da Cultura também tinha sido inicialmente reduzido a uma secretaria incorporada ao Ministério da Educação[9]. Logo depois, essa decisão foi revertida por Michel Temer, que anunciou em 2016 a recriação do Ministério da Cultura, por meio da Medida Provisória 728/16, e nomeou Marcelo Calero como ministro.

O Ministério dos Direitos Humanos, que fazia parte do Ministério da Justiça e Cidadania como uma secretaria, foi recriado em 2017[10]. Nesse mesmo ano, a pasta foi reestruturada, com a incorporação da Seppir como um apêndice. Luislinda Valois assumiu o cargo de ministra dos Direitos Humanos do Brasil por um ano, durante a gestão de Michel Temer. Anos depois o ministério passou a ser guiado por Gustavo do Vale Rocha, homem branco.

---

[8] Fonte: https://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160512_polemica_temer_lgb

[9] Fonte: https://www.camara.leg.br/noticias/488840-medida-provisoria-recria-ministerio-da-cultura-como-pasta-independente/

[10] Fonte: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2017/02/06/governo-temer-anuncia-a-criacao-do-ministerio-dos-direitos-humanos

Já em 2019, durante o governo de Jair Bolsonaro, outra reestruturação ministerial resultou na criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), incorporando a Secretaria de Igualdade Racial.

O decreto nº 10.174/2019 definiu que a nova secretaria abarcaria uma ampla gama de áreas de atuação, incluindo os direitos da mulher, da família, da criança e do adolescente, da juventude, do idoso, da pessoa com deficiência, além dos direitos da população negra e das minorias étnicas e sociais. Assim, o Ministério passou a operar como um "guarda-chuva", abrangendo diversas áreas de atuação, com destaque para familiarização da política.

Sob a liderança da ministra Damares Alves, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) adotou uma abordagem renovada, destacando a importância da família em sua agenda. Esta mudança de perspectiva fortaleceu uma abordagem privatista e familista, que, conforme apontado por Quintela (2023), revelou-se prejudicial para a causa dos direitos humanos. A evolução dos direitos humanos é um tema complexo, frequentemente debatido em uma linguagem política compartilhada, porém também contestada. Nesse sentido, os grupos conservadores têm reinterpretado esses direitos, associando-os a conceitos de família e direitos naturais, como discutido por Teixeira e Barbosa (2022).

Segundo Moschkovich (2023), essa transformação foi ilustrada pela abordagem adotada por Damares, que estabeleceu uma conexão entre os direitos humanos e a instituição familiar, destacando o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) como uma conquista do governo Bolsonaro, com foco na proteção da vida desde a concepção, em consonância com as promessas de campanha do presidente. Essa estratégia evidenciou agendas contrárias aos estudos de gênero e construiu um vocabulário político que desafiou a interpretação tradicional dos direitos humanos, onde políticas relacionadas à infância, às mulheres e às famílias ganharam destaque na disputa pela compreensão pública das políticas consolidadas ao longo da história dos direitos humanos (MOSCHKOVICH, 2023).

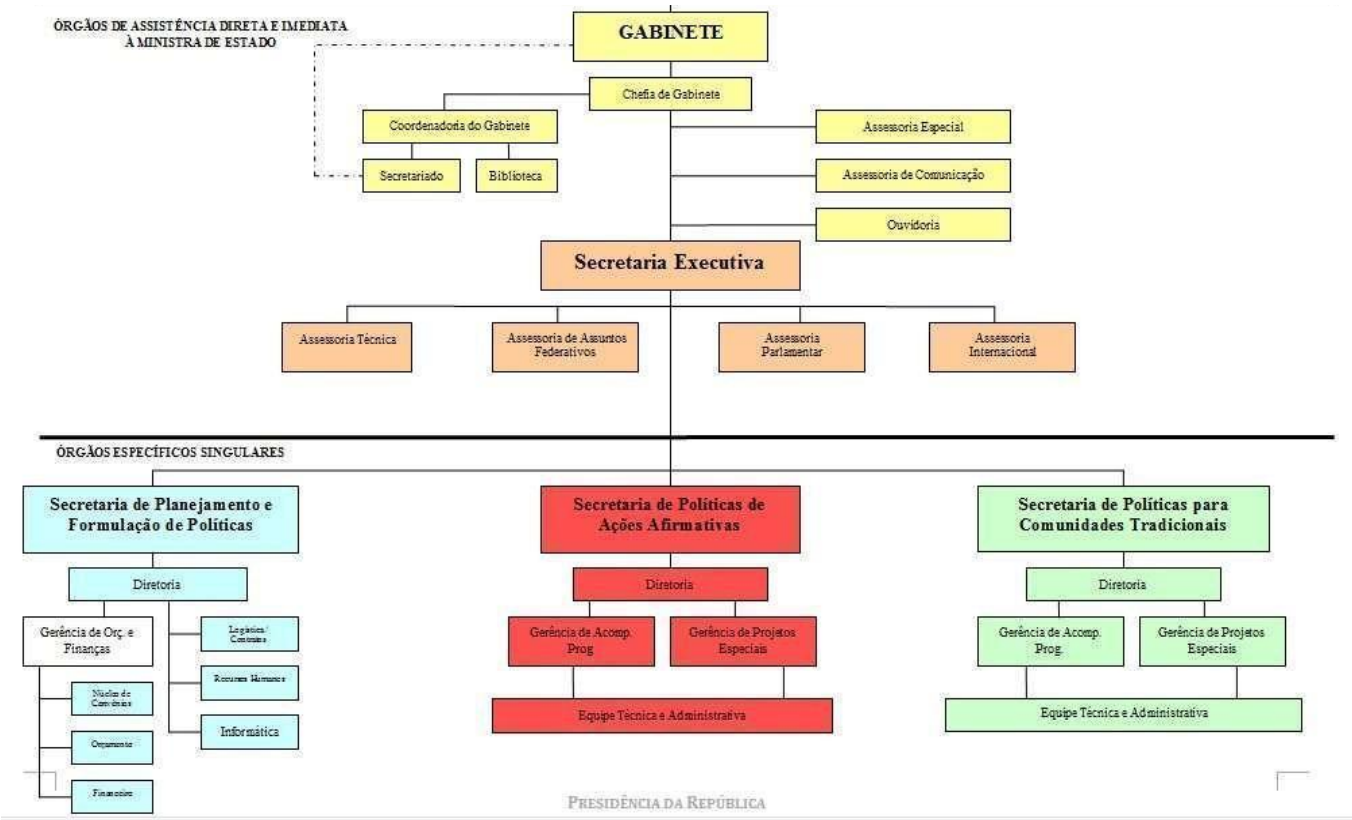
Nesse caminho, essa mudança na abordagem dos Direitos Humanos, que antes estava focada na família com uma ênfase significativa nessa categoria, contribuiu para a invisibilidade de outras áreas que foram subordinadas ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), como a agenda de igualdade racial.

Outra mudança aparente ocorreu com a nomeação de Sandra Terena, uma mulher indígena, para liderar a Secretaria de Igualdade Racial. Esse movimento representou uma reorientação, visto que os ocupantes anteriores desse cargo eram pessoas negras. No entanto, em 2020, Terena foi exonerada do cargo devido à prisão de seu cônjuge, Oswaldo Eustáquio, por ordem do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito das investigações sobre o financiamento de atos

antidemocráticos (VELEDA, 2020). Depois disso, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial passou a ser ocupada pelo advogado e oficial do Corpo de Bombeiros Paulo Roberto, ex-assessor de Jair Bolsonaro (BRUNO; FERRARI; CRUZ, 2022).

Quando analisamos a evolução da estrutura organizacional da Secretaria de Igualdade Racial, desde sua ascensão ao status ministerial, é possível perceber que sofreu algumas modificações. Essas mudanças podem ser identificadas em comparação com as estruturas de 2017 e 2019, baseando-se no decreto nº 7.261, de 12 de agosto de 2010, que estabeleceu a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. A estrutura da secretaria era organizada conforme o organograma abaixo que incluía os órgãos de assistência direta e imediata do Estado, bem como três secretarias e suas respectivas diretorias encarregadas da execução da PPIR.

Figura 1: Organograma Seppir (2010)

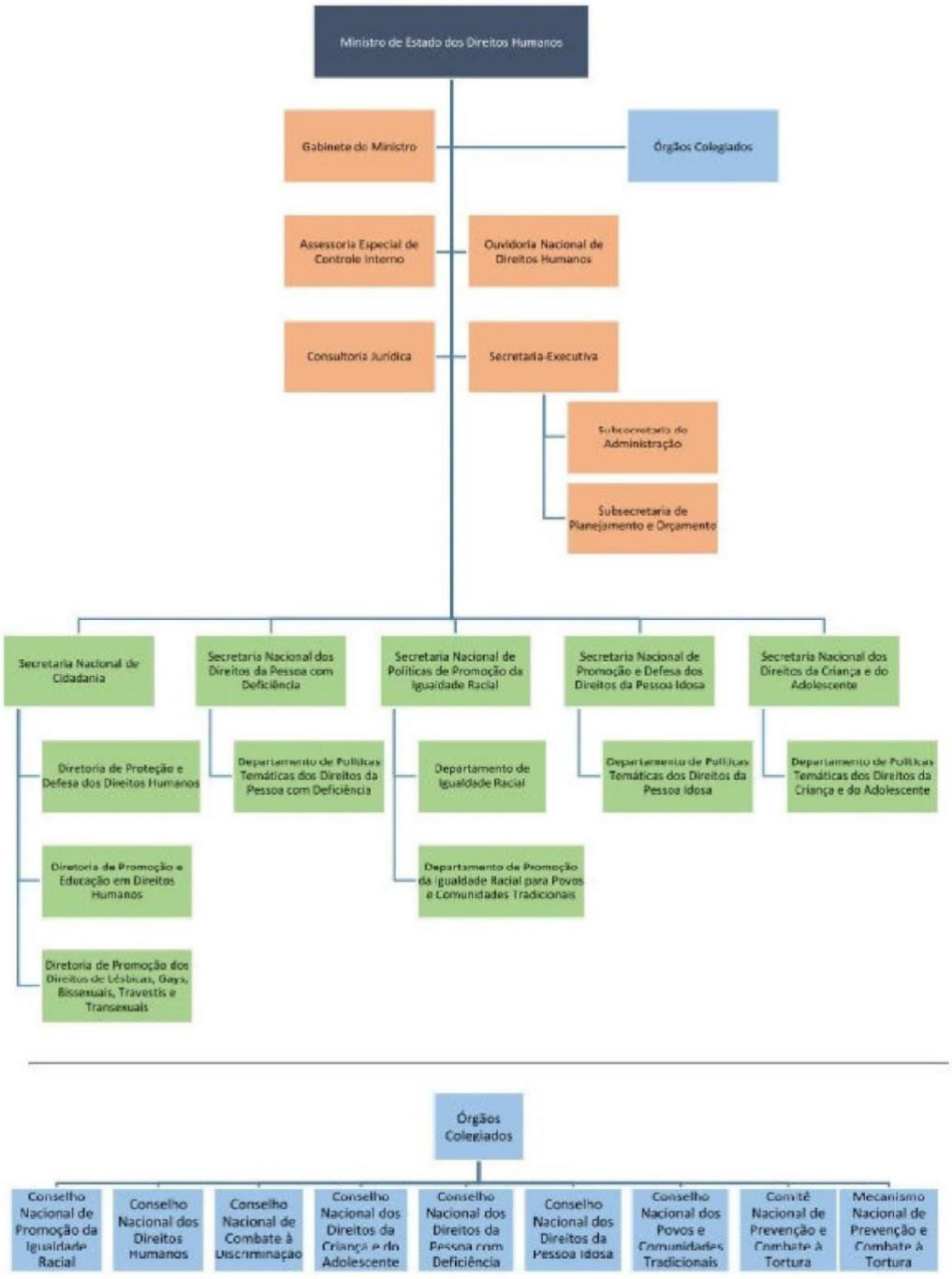


Fonte: (BRASIL, 2010b).

Em 2017, durante a gestão de Michel Temer, foi promulgado o Decreto nº 9.122, de 9 de agosto de 2017, que trouxe mudanças para a estrutura organizacional da Secretaria de Igualdade

Racial. Nesse novo arranjo, a pasta passou a contar apenas com dois departamentos: o Departamento de Igualdade Racial e o Departamento de Promoção da Igualdade Racial para Povos e Comunidades Tradicionais. Essa reorganização estabelecida dentro do regime institucional do Ministério dos Direitos Humanos se definiu na seguinte estrutura:

Figura 2: Organograma Seppir (2017)

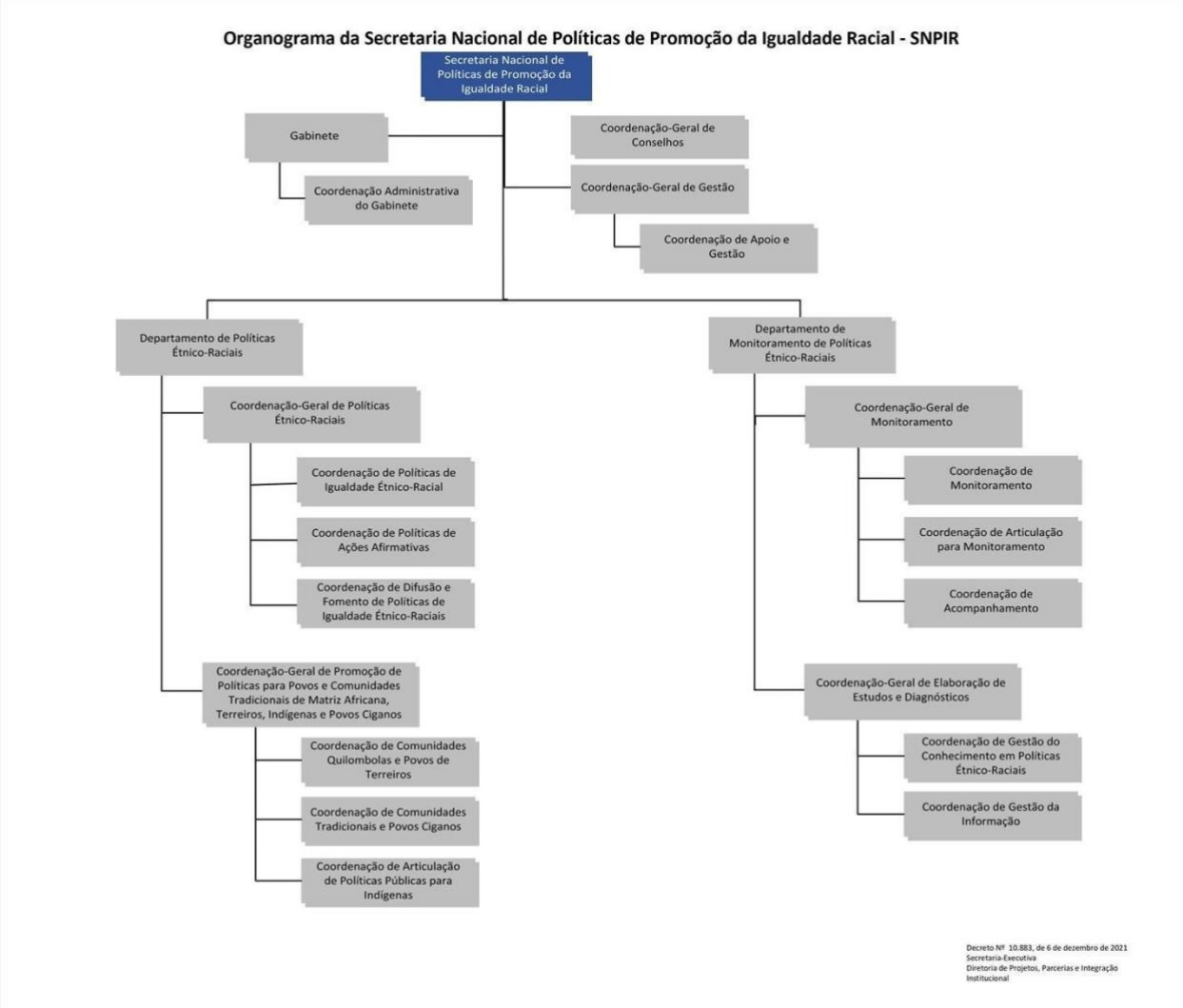


Fonte: (BRASIL, 2017).

Além da redução de departamentos ou secretarias específicas encarregadas da implementação da PPIR, a ocupação de cargos não foi feita. Conforme consta no relatório de gestão consolidado do exercício de 2017 do Ministério dos Direitos Humanos, submetido ao Tribunal de Contas da União (TCU), é destacado que os cargos do Departamento de Promoção da Igualdade Racial para Povos e Comunidades Tradicionais se encontravam vago naquele período (BRASIL, 2021; MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU); SECRETARIA-EXECUTIVA (SE), 2017).

Anos depois, sob a gestão de Bolsonaro, o decreto nº 10.883, de 6 de dezembro de 2021 promoveu uma reorganização na estrutura interna do MMFDH, mantendo os dois departamentos previamente estabelecidos na gestão Temer: o Departamento de Igualdade Racial e o Departamento de Promoção da Igualdade Racial para Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2021).

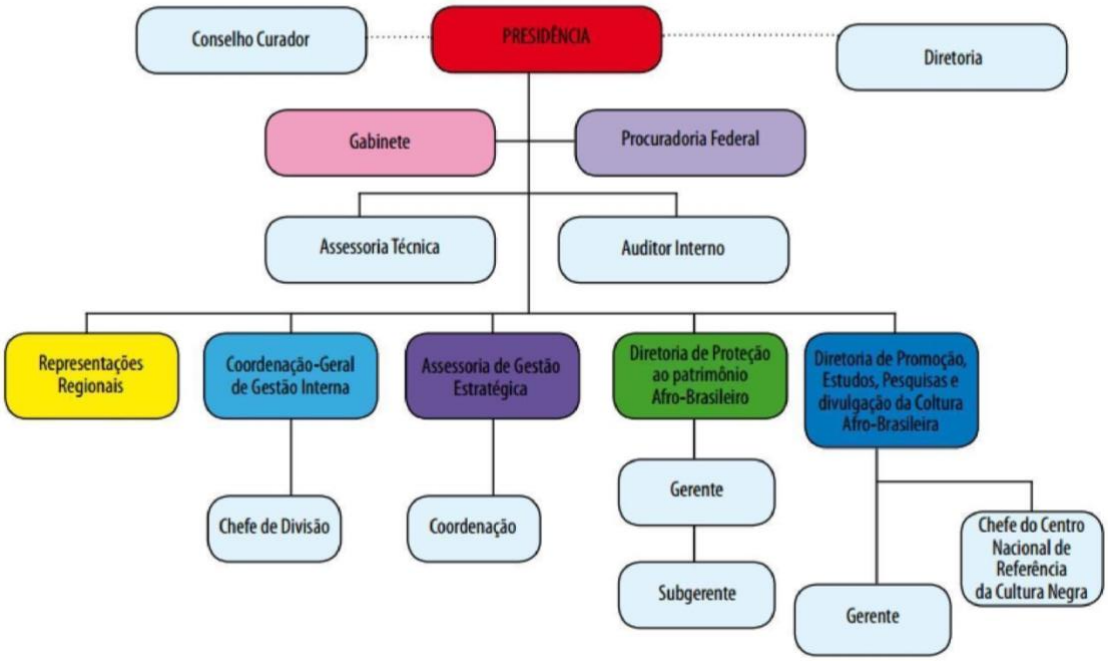
Figura 3:Organograma SNPIR (2021)



Fonte: (BRASIL, 2021).

Além da Seppir, o outro órgão responsável pela difusão dos valores culturais da cultura negra, a FCP, entre 2003 e 2009, era administrada por um quadro administrativo composto por órgãos, cargos administrativos e duas diretorias específicas: a Diretoria de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro e a Diretoria de Promoção, Estudos, Pesquisas e Divulgação de Cultura Afro-Brasileira, conforme ilustrado na figura abaixo:

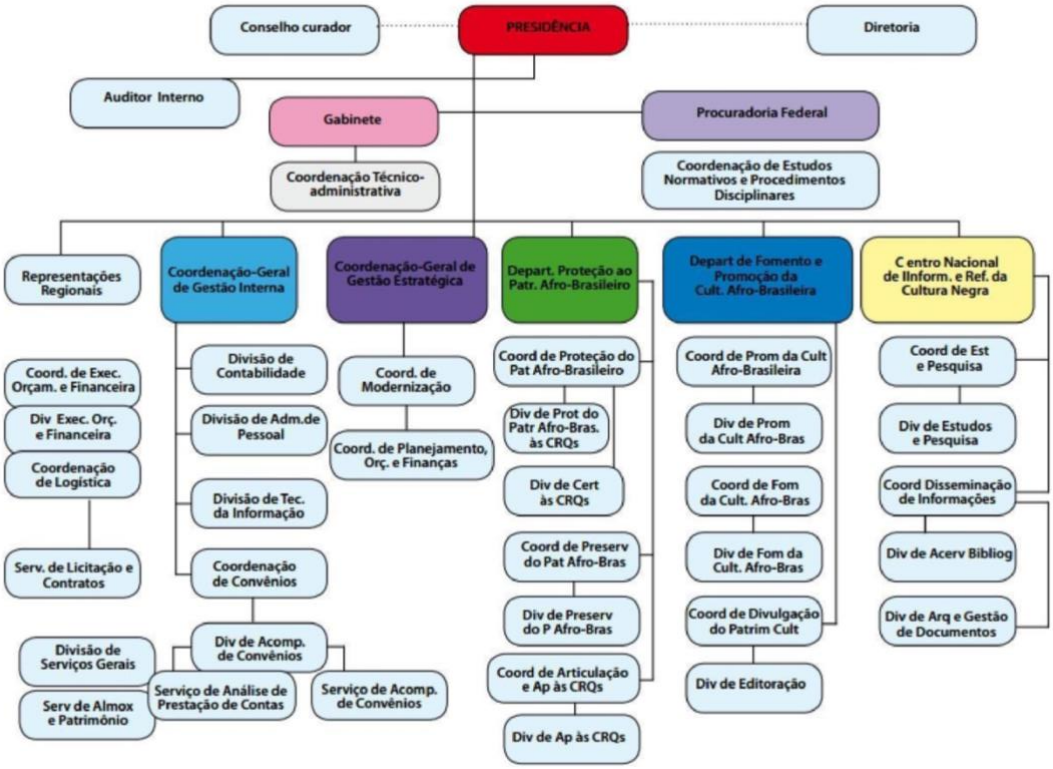
Figura 4: Organograma FCP (2003-2009)



Fonte: (BRASIL, 2003c).

Em 2009, o Decreto nº 6.853, de 15 de maio de 2009 trouxe alterações ampliações na estrutura da FCP. Além dos órgãos colegiados e seccionais de assistência direta e imediata ao Presidente, a FCP passou a incluir três departamentos em órgãos específicos singulares: o Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro, o Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro-Brasileira e o Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra.

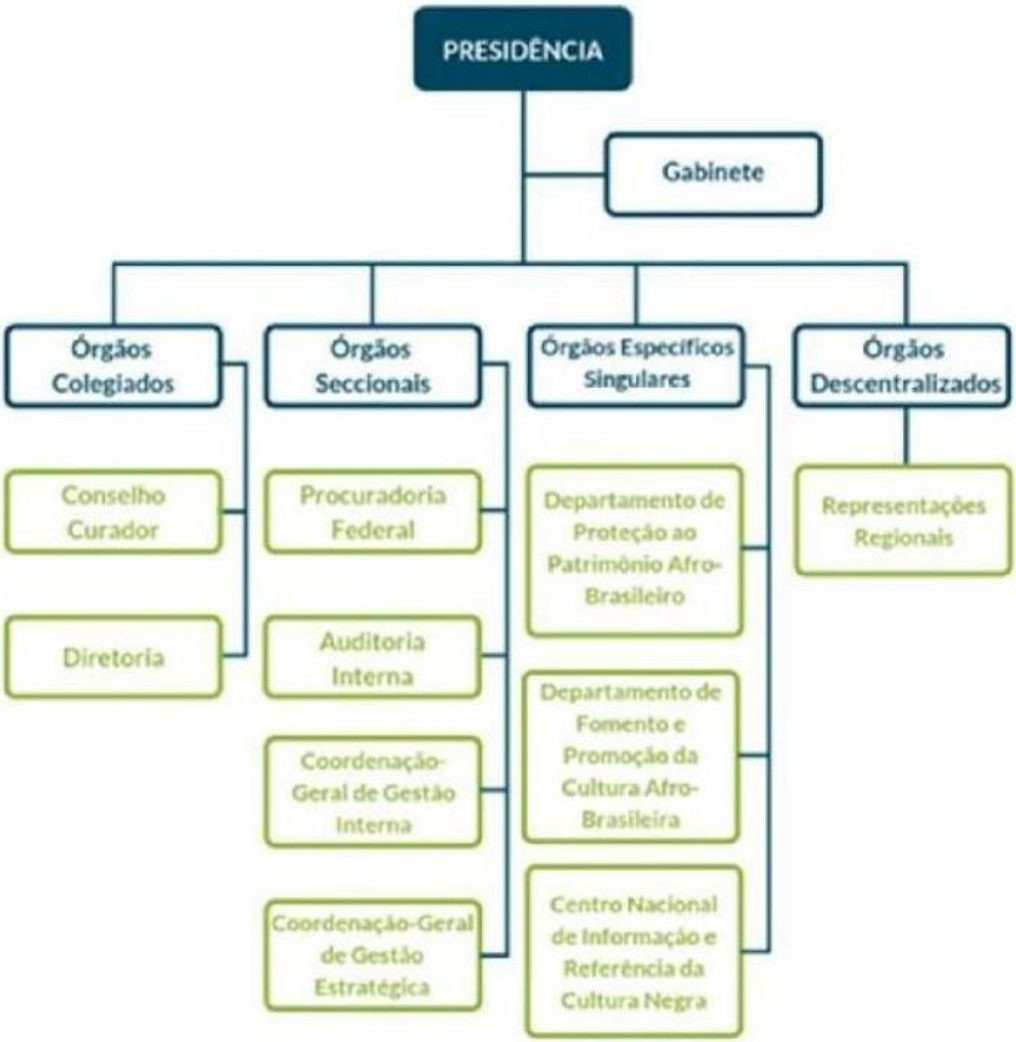
Figura 5: Organograma FCP (2009)



Fonte: (BRASIL, 2009).

Em 2022, na administração de Bolsonaro, por meio do decreto nº 11.203, de 21 de setembro de 2022, foi implementada uma reestruturação que se caracterizou por uma mudança no organograma da instituição, resultando em uma simplificação visível em comparação com a estrutura anterior. Essa estruturação pode ser vista no organograma a seguir.

Figura 6: Organograma FCP (2022)



Fonte: (BRASIL, 2022).

Durante a gestão Bolsonaro, observou-se uma mudança de cenário, onde o foco sobre a família ganhou destaque nas políticas públicas, como já mencionado. Essa alteração no entendimento da Política de Promoção da Igualdade Racial (PPIR), especialmente quando relacionada à família, e na realocação da secretaria de igualdade racial, representou uma estratégia específica de desmonte conhecida como desmonte por mudança de arena. Este tipo de desmonte é caracterizado pela transferência de responsabilidades para outros atores ou setores de políticas públicas, essencialmente levando a política para diferentes áreas (BAUER; KNILL, 2012, 2014). Segundo Bauer e Knill (2012, 2014), os principais efeitos desse tipo de

desmonte incluem a manipulação da intensidade formal das capacidades de execução, capacidades administrativas e requisitos processuais.

Ao analisarmos a evolução da estrutura organizacional tanto da Secretaria de Igualdade quanto da FCP, percebemos os principais efeitos desse desmonte. Inicialmente estabelecida em 2010, a secretaria possuía uma estrutura mais abrangente, composta por órgãos de assistência direta, secretarias e diretorias. No entanto, sob a gestão de Michel Temer, em 2017, ocorreu uma redução na estrutura, com a eliminação de secretarias específicas e a interrupção da ocupação de cargos. Essa reorganização, mantida durante o governo Bolsonaro em 2021, reflete uma tendência de simplificação e redução na capacidade de implementação da PPIR, conforme a teoria de Bauer e Knill, como um efeito do desmonte por mudança de arena.

Essa transição de áreas envolvia uma instituição ministerial específica, a Seppir, que até a gestão de Dilma possuía status ministerial. Desde o governo de Temer e posteriormente em Bolsonaro, isso resultou na redução dos custos diretamente atribuídos aos políticos e influenciou a manipulação da dimensão formal do desmonte. Isso resultou na diminuição das capacidades de execução e administrativas, como discutido anteriormente, além de afetar os requisitos procedimentais e gerenciais da PPIR.

Em outras palavras, conforme destacado pelo enquadramento analítico de Bauer e Knill, houve uma manipulação das bases organizacionais ou procedimentais da PPIR em uma nova arena, com o intuito de alterar direitos e características organizacionais, resultando em efeitos desmanteladores. Nesse sentido, ocorreu uma redução na intensidade formal da PPIR, uma vez que foram realizadas reduções nas capacidades administrativas, ou seja, houve alterações intencionais nas capacidades de implementação administrativa e nos procedimentos da política.

Políticas de Participação nas gestões Temer e Bolsonaro

No que diz respeito às políticas de participação, como discutido no primeiro capítulo, o CONAPIR e o CNPIR emergiram como as principais instâncias participativas da PPIR.

A gestão Temer deu continuidade em 28 de maio de 2018 à IV Conapir, com o tema "O Brasil na década dos afrodescendentes: reconhecimento, justiça, desenvolvimento e igualdade de direitos". Essa conferência promovida pelo Ministério dos Direitos Humanos, através da Seppir e do CNPIR (BRITO, 2018), contou com a participação de 12 Grupos de Trabalho, os quais discutiram 897 propostas provenientes das Conferências Estaduais distribuídas em quatro subtemas (MMFDH, 2019). Os Grupos de Trabalho (GTs) 01, 02, 03 e 04 concentraram-se em temas como direito à igualdade, participação, acesso à justiça e prevenção de violações de

direitos humanos. Destacaram-se debates sobre representatividade, retrocessos nas políticas de igualdade racial, desafios no acesso à justiça, incluindo relatos pessoais de racismo e extermínio, além do foco na ampliação da representatividade (MMFDH, 2019). De acordo com o relatório de gestão 2019 do MMFDH, na V Conapir foram discutidas melhorias no Sistema de Justiça, políticas integradas contra o genocídio da juventude negra e enfrentamento à intolerância e xenofobia.

Na ocasião, foram aprovadas 118 (cento e dezoito) propostas que embasaram as diretrizes à PPIR nos próximos anos (MMFDH, 2019). Considerada um marco na promoção da igualdade racial no país, o evento foi promovido pelo Ministério dos Direitos Humanos, através da Seppir e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. De acordo com Brito (2018) a conferência foi considerada um marco na promoção da igualdade racial, apesar das dificuldades no país, segundo o Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Juvenal Araújo, e o ministro dos Direitos Humanos, Gustavo.

Já a gestão Bolsonaro, em 11 de abril de 2019, por meio do Decreto nº 9.759/2019, revogou os colegiados da administração pública federal, como conselhos, comitês e comissões, estabelecidos por decretos anteriores. O CNPIR permaneceu em vigor, mas enfrentou algumas fragilizações em termos de seus componentes nomeados pelo governo. Durante a administração de Bolsonaro, apenas uma associação do movimento negro foi nomeada para integrar o conselho de igualdade racial, apesar de haver 19 vagas disponíveis para representantes da sociedade civil no Conselho, das quais apenas sete foram preenchidas (ZANINI; SETO; BRANT, 2021).

Conforme relatado por Zanini et al. (2021), em 2020, Damares Alves anulou os mandatos de 14 integrantes do conselho, incluindo representantes de segmentos como movimento negro, juventude negra, pesquisadores negros, quilombolas, estudantes e comunidade árabe. Os autores ainda apontam que, embora alguns movimentos a tenham acusado de represália por terem pedido o impeachment de Bolsonaro, ela negou tais alegações. Afirmou que tomou a medida após o Ministério Público Federal apontar que eles não poderiam mais ser reconduzidos aos seus mandatos. O fato é que o enfraquecimento do CNPIR por meio da redução de seus membros diminui a capacidade da sociedade civil de influenciar nas atividades do governo.

Além disso, a gestão de Bolsonaro assumiu incialmente a responsabilidade pela organização da V Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, estabelecida pelo decreto nº 10.774, de 23 de agosto de 2021, programada para acontecer de 2 a 6 de maio de 2022, sob o tema "Enfrentamento ao racismo e às outras formas correlatas de discriminação étnico-raciais e de intolerância religiosa: política de Estado e responsabilidade de todos nós".

No entanto, apesar da convocação, a conferência não se concretizou e esse importante instrumento de participação popular da PPIR no âmbito federal não foi realizado durante a gestão de Bolsonaro.

Considerando esse cenário, é inegável observar um retrocesso na agenda de participação na promoção da igualdade racial, especialmente quando analisamos a gestão que se seguiu à V Conapir. Enquanto nos governos anteriores houve avanços e discussões importantes, como evidenciado pelos debates e propostas aprovadas, a administração de Bolsonaro, mostrou-se desfavorável à continuidade desse progresso. A revogação de colegiados, o enfraquecimento do CNPIR e a ausência da V Conferência Nacional demonstram um visível retrocesso, comprometendo a participação popular e no âmbito da PPIR.

Diante desse exame, nota-se uma redução significativa na instrumentalização da política de participação, exemplificada pela não realização da V Conapir. Isso reflete uma diminuição no número de instrumentos disponíveis nesse campo específico de política.

Orçamento para a PPIR (2000-2022): um desmonte ativo

Nesta seção analisamos como o orçamento para a PPIR foi executado entre 2000 a 2022.

Entre 2015 e 2018, os programas orçamentários que subsidiaram a Promoção da Igualdade Racial (PPIR) foram o 2034 – Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial e o programa 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento, durante a gestão Dilma/Temer. Ambos previstos nos PPA de 2015-2018. O programa 2027, relacionado à gestão da política cultural, implementou ações específicas voltadas para a manutenção da Fundação Cultural Palmares.

Durante a gestão Bolsonaro, houve mudanças significativas no orçamento destinado a PPIR. O Programa 2034 – Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial foi eliminado a partir do Plano Plurianual (PPA) de 2020-2023. Isso levou à execução do programa com base nos valores estabelecidos no ano anterior (2019), durante a gestão Temer. A exclusão desse programa específico do orçamento, que sustentava o PPIR, teve início em 2020.

Para o PPA de 2020-2023, foi estabelecido o programa 5034 – Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos. Dentre as ações específicas, o programa 5034 incluía as seguintes ações orçamentárias:

- 21AR – Promoção e Defesa de Direitos para Todos, com o plano orçamentário 000J – Fortalecimento Institucional dos Órgãos Estaduais e Municipais para o Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial;

- 21AT – Funcionamento dos Conselhos e Comissões de Direitos apresentava o plano 0007 – Funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), incluindo os planos RO07 – Funcionamento do CNPIR e 0001 – Fomento a Ações Afirmativas e Outras Iniciativas para o Enfrentamento ao Racismo e a Promoção da Igualdade Racial.

Entretanto, esse programa, sob a gestão do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, redistribuiu os recursos previamente destinados à PPIR em diversas ações e planos orçamentários, embora em proporções reduzidas. Nota-se que durante a gestão de Bolsonaro, não existiu nenhum programa orçamentário específico para as ações da PPIR, visto que não há nenhum programa que incorpore as palavras "igualdade racial", por exemplo, identificada apenas nas ações orçamentárias. Essa medida teve como consequência a invisibilização da agenda no orçamento temático.

Além disso, no início da gestão de Bolsonaro, foi implementado o programa 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento, que fazia parte do PPA de 2016-2019. O Ministério da Cultura era o órgão responsável, e a Fundação Cultural Palmares desempenhava o papel de unidade executora. Este programa abarcava iniciativas que incluía as ações: 14U2 – Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais, 20ZF – Promoção e Fomento à Cultura Brasileira, e 20ZM – Produção e Difusão de Conhecimento na Área Cultural.

No PPA de 2020-2023, o programa 5025 – Cultura substituiu o programa 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento durante a gestão de Bolsonaro, incorporando as mesmas ações como a 4U2 – Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais, 20ZF – Promoção e Fomento à Cultura Brasileira, 20ZH – Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro e 20ZM – Produção e Difusão de Conhecimento na Área Cultural. Esses programas, juntamente com as ações específicas mencionadas, foram utilizados para a executar ações da FCP.

Observa-se que nesses programas orçamentários não há nenhum programa ou ação com um nome específico para a valorização da cultura negra. Isso é apenas observado dentro das ações orçamentárias, o que contribui para uma desvirtuação dos objetivos da agenda de valorização da cultura negra, dada a sua invisibilidade nos programas, ações e planos orçamentários temáticos.

A seguir, analisamos como o orçamento que abarca as ações da PPIR se desempenhou entre 2000 a 2022.

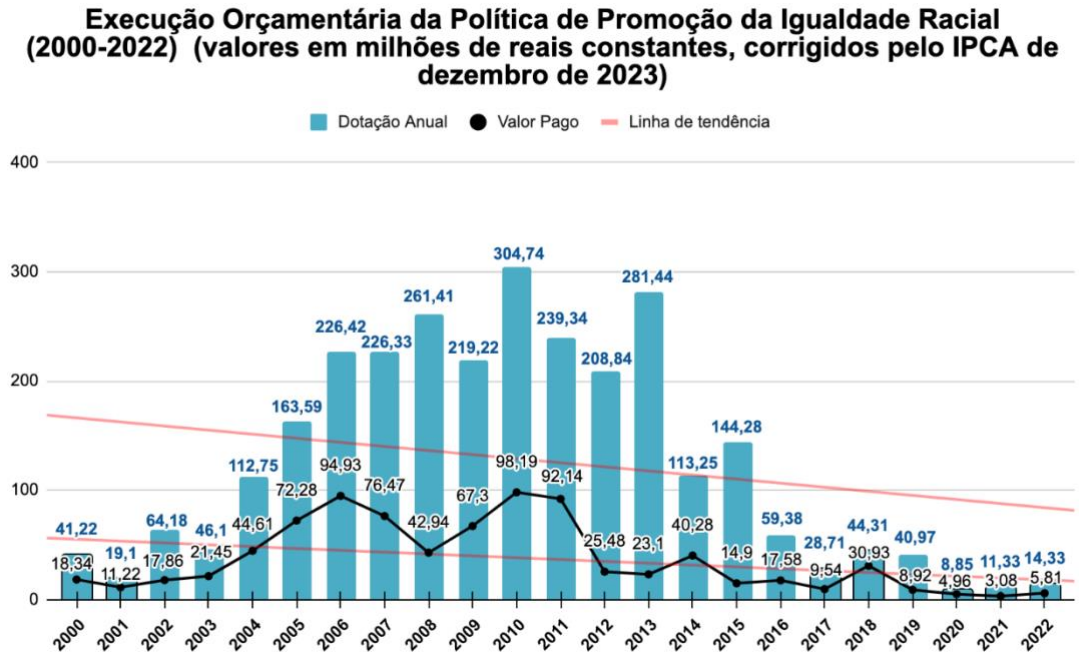
Análise da Série Histórica Orçamentária (2000-2022)

Nesta subseção, apresentamos uma série histórica dos dados orçamentários, mostrando como foi a evolução da dotação e da execução orçamentária ao longo de 22 anos (2000-2022). Com base nisso, podemos observar e analisar como, em cada período ou gestão governamental, esses recursos foram mobilizados. Dentro desse contexto, é possível identificar tendências de queda e crescimento, destacando momentos de retrocesso na execução orçamentário na agenda relacionada à igualdade racial.

Observando o Gráfico 1, percebe-se que a dotação orçamentária destinada à PPIR variou ao longo dos anos. Enquanto os valores pagos mostram um crescimento gradual até 2006, a partir desse ponto a execução orçamentária torna-se oscilante, atingindo seu pico nos anos de 2010 e 2011. A partir desse período, há uma redução drástica nos valores.

Anos como 2005, 2006 e 2010, destacam-se com dotações orçamentárias e valores pagos relativamente altos. Em contraste, 2020 e 2021 possuem valores visivelmente baixos, amplificando a tendencia de redução drástica a partir de 2016.

Gráfico 1: Execução Orçamentária da Política de Promoção da Igualdade Racial (2000-2022)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da SIOP.

De maneira geral, a dotação orçamentária que abarca a PPIR teve um aumento significativo a partir de 2004, após a criação da PPIR, sendo que os gastos anteriores devem se referir à Fundação Palmares, atingindo um pico em 2010, mas mantendo-se elevada até 2013. Embora o Valor Pago também tenha aumentado durante esse intervalo, não acompanhou a mesma proporção de crescimento, resultando em um aumento do valor não utilizado. Em 2010, a dotação foi de 304,74 milhões, porém apenas 98,19 milhões foram efetivamente pagos. Isso evidencia que, apesar do montante considerável, a execução ainda permaneceu em níveis baixos, especialmente a partir de 2012. Isso demonstra que, mesmo com os recursos disponíveis, a gestão de Dilma Rousseff já enfrentava dificuldades em executar integralmente o orçamento.

Houve variações consideráveis nos valores de Dotação e Valor Pago de um ano para outro, indicando possíveis oscilações orçamentárias e mudanças nas despesas. Especificamente, em 2012 e 2013, houve uma queda significativa tanto na Dotação quanto no Valor Pago. Posteriormente, teve-se uma recuperação nos valores de Dotação, mas o Valor Pago permaneceu relativamente baixo em 2014, em relação aos anos anteriores.

A partir de 2015, houve uma redução nos dois valores em comparação com anos anteriores, apontando para uma diminuição no financiamento da PPIR a partir desse período. De 2015-2020 houve uma queda de 90,08% na dotação inicial do orçamento.[11] Em relação ao valor pago a queda foi de 61,07%.[12] Nesse período a Dotação e o Valor Pago continuaram a diminuir.

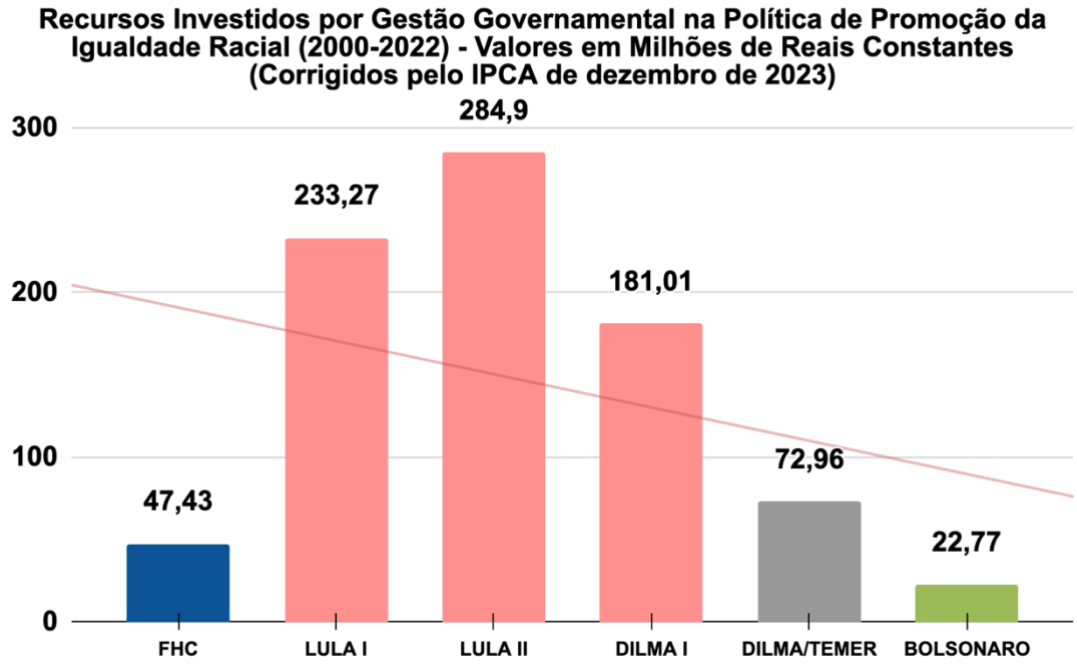
Especificamente no período entre 2018 a 2022 observa-se que há mais uma tendencia de queda, em que os valores de Dotação e Valor Pago continuaram a diminuir. Em 2022, tanto a Dotação quanto o Valor Pago estavam em níveis extremamente baixos, além de uma baixa execução orçamentária.

Quando agregamos os dados anuais e analisamos por gestão governamental, torna-se notório que existe uma tendência de crescimento nos investimentos ao longo dos governos Lula e uma queda a partir do governo Dilma, e queda brutal durante o governo Bolsonaro, tornando os recursos investidos praticamente irrisórios.

[11] Fórmula: (Dotação em 2022 - Dotação em 2015) / Dotação em 2015) * 100
- ((14,33 - 144,28) / 144,28) * 100 ≈ -90,08%

[12] Fórmula: ((Valor Pago em 2022 - Valor Pago em 2015) / Valor Pago em 2015) * 100
((5,81 - 14,9) / 14,9) * 100 ≈ -61,07%

Gráfico 2: Recursos Investidos por Gestão Governamental na Política de Promoção da Igualdade Racial (2000-2022)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da SIOP.

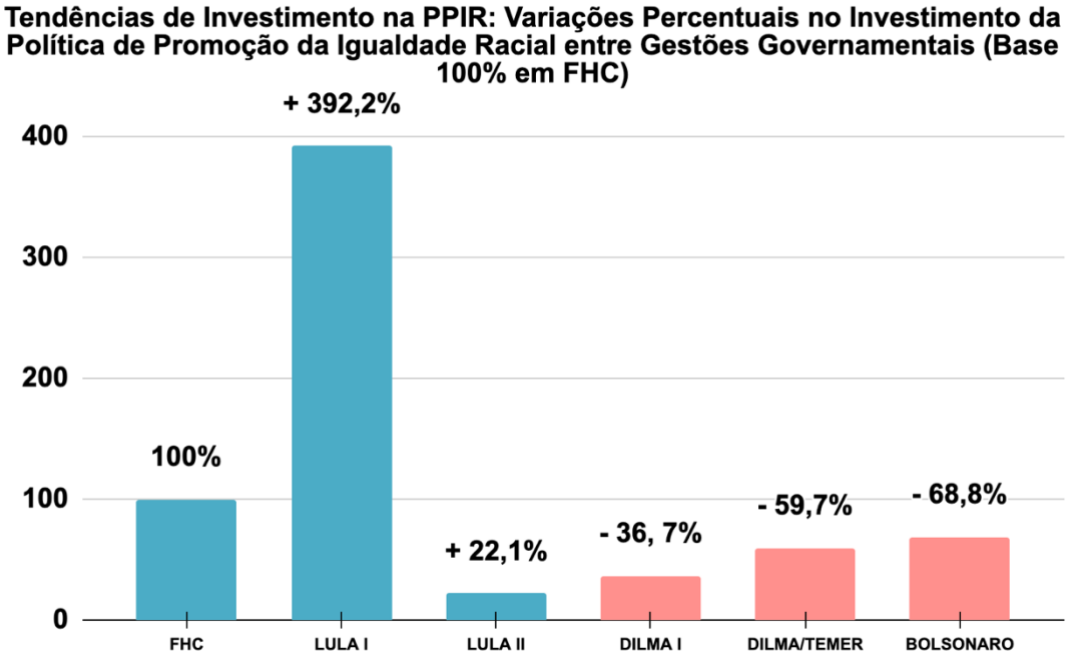
O governo Lula II se destacou por realizar o investimento mais elevado, refletindo diretamente no montante das ações discutidas no capítulo 1 com a criação da política de igualdade racial, demonstrando um comprometimento significativo com a promoção da igualdade racial durante aquele período. Por sua vez, o governo Dilma I também registrou um investimento considerável, embora inferior ao do governo Lula II.

A gestão Dilma/Temer apresentou um investimento tímido em comparação com os governos, Lula I, Lula II e Dilma I, mas ainda assim superior ao do governo Bolsonaro. Este último, por sua vez, exibiu o menor investimento entre as gestões, sendo que a mudança orçamentária reflete as reduções na condução da PPIR em comparação com os governos anteriores.

Além disso, é possível observar que o maior aumento percentual ocorreu entre os governos FHC e Lula I (+392,2%), destacando um período de crescimento substancial, como analisado no gráfico 3. Esse período foi marcado por um crescimento substancial, como evidenciado no gráfico abaixo. Por outro lado, as maiores quedas foram observadas durante as transições de Dilma I para Dilma/Temer (-59,7%) e de Dilma/Temer para Bolsonaro (-68,8%),

sinalizando mudanças nas prioridades de investimento em promoção da igualdade racial ao longo dessas mudanças governamentais.

Gráfico 3: Tendências de Investimento na PPIR: Variações Percentuais no Investimento da Política de Promoção da Igualdade Racial entre Gestões Governamentais (Base 100% em FHC).



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da SIOP.

Quando examinamos especificamente o período de 2015-2022, observamos que os dados referentes à Dotação Anual ao longo desse período revelam números consideravelmente baixos em comparação com anos e gestões anteriores. No entanto, é importante notar que a efetiva execução orçamentária, representada pelo Valor Pago, não necessariamente seguiu a mesma trajetória. Apesar dos valores pagos serem relativamente baixos, a execução orçamentária em 2018 atingiu 53%, e em 2020 chegou a 57%. Por outro lado, nos demais anos desse período, a execução da Dotação Anual ficou abaixo de 40%.

A análise percentual do Valor Pago em relação à Dotação Atual aponta que os anos de 2017, 2019 e 2021 apresentaram uma proporção muito baixa, no qual os recursos orçamentários foram subutilizados. A eficiência na utilização do orçamento nessas instâncias foi inferior em comparação com demais anos.

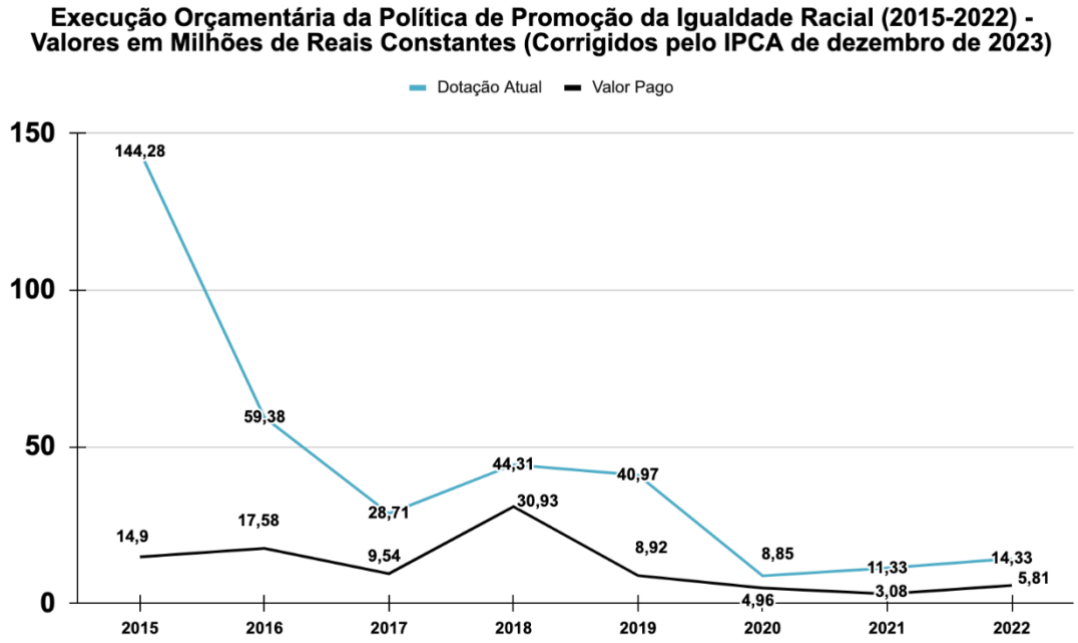
Ao separarmos o período de gestão de Michel Temer (2015-2018) da gestão de Jair Bolsonaro (2019-2020), torna-se evidente a presença de padrões distintos. Durante o governo Temer, notamos Dotações Anuais mais elevadas, especialmente em 2015 e 2018, com uma

execução efetiva elevada em 2018. Por outro lado, durante o governo Bolsonaro, houve uma redução significativa na Dotação Anual em 2019, seguida por uma queda subsequente no Valor Pago.

Observa-se uma dinâmica complexa na execução orçamentária destinada à PPIR. Embora certos anos tenham testemunhado alocações financeiras substanciais, mesmo que baixas, a efetiva utilização desses recursos não teve evolução.

A análise da execução orçamentária da Política de Promoção da Igualdade Racial, no período de 2015 a 2022, revela uma média percentual muito baixa em relação à dotação, aproximadamente 36,10%, sendo que tanto as dotações quanto os valores pagos são muito baixos. Essa evidência aponta para uma preocupante tendência de queda nos investimentos destinados a essa agenda ao longo dos anos.

Gráfico 4: Execução Orçamentária da Política de Promoção da Igualdade Racial (2015-2022) - Valores em Milhões de Reais Constantes (Corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2023).

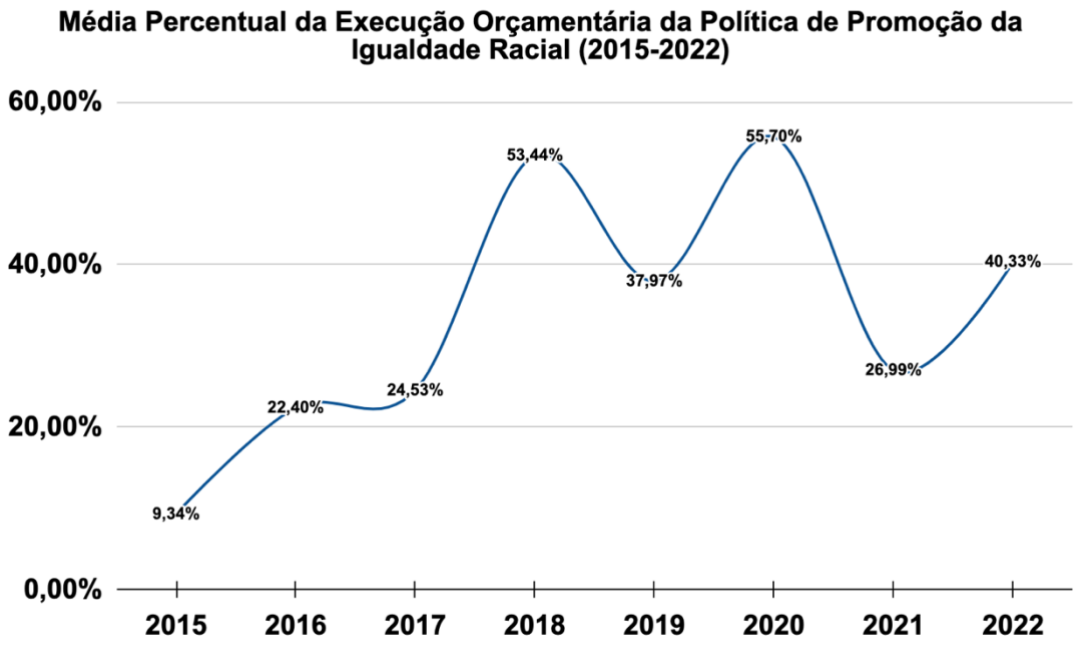


Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do SIOP.

No período de 2015 a 2018, houve uma variação nos valores pagos, alcançando o seu pico em 2018 com um total de 30,93 milhões pagos. Em contrapartida, em 2019, a execução foi de apenas 21,78%, indicando uma subutilização dos recursos disponíveis. Já em 2020, apesar da drástica redução do orçamento para 8,85 milhões, a execução atingiu 56,18%, ressaltando-se, contudo, que a baixa previsão orçamentaria caso não fosse utilizada, levaria a um gasto quase nulo.

A partir de 2015, a tendência de queda nos investimentos e a baixa execução orçamentária evidenciam uma falta de comprometimento ativo com a PPIR. O gráfico 5 ilustra essa tendência decrescente no percentual de execução orçamentária.

Gráfico 5: Média Percentual da Execução Orçamentária da Política de Promoção da Igualdade Racial (2015-2022).



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da SIOP.

A análise dos dados orçamentários da Política de Promoção da Igualdade Racial (PPIR) não apenas evidencia uma redução nos investimentos ao longo dos anos, mas também revela um nítido exemplo de desmonte ativo. A diminuição na intensidade do financiamento, um dos principais instrumentos para a execução eficaz da PPIR, reflete não apenas restrições financeiras, mas uma estratégia deliberada de desinvestimento nesta área. O desmonte ativo, conforme definido por Bauer e Knill (2012), envolve uma estratégia planejada na qual os atores políticos têm um interesse genuíno em acabar com as políticas existentes. Nesse contexto, a redução do orçamento destinado à PPIR ao longo dos anos, especialmente durante o governo Bolsonaro, não apresenta apenas uma questão de limitações financeiras, mas sim uma escolha deliberada de desinvestimento nessa área.

Ao observarmos os dados apresentados, torna-se evidente que a redução dos recursos alocados para a PPIR não é um fenômeno isolado, mas sim parte de um padrão consistente ao longo de várias gestões governamentais. O governo Bolsonaro, em particular, destaca-se por

exibir o menor investimento entre as gestões analisadas, demonstrando uma clara falta de comprometimento com a PPIR.

Essa estratégia de desmonte ativo não apenas se manifesta na redução dos investimentos, mas também na baixa execução dos recursos disponíveis. Mesmo quando há uma alocação orçamentária, a efetiva utilização desses recursos permanece substancialmente abaixo do necessário para promover efetivamente a política de igualdade racial. Essa desconexão entre a alocação de recursos e sua utilização sugere que o desmonte ativo não se limita apenas à redução dos fundos disponíveis, mas também inclui obstáculos deliberados à implementação eficaz das políticas existentes.

Em linhas gerais, a análise dos dados orçamentários da PPIR apresenta não apenas uma tendência de queda nos investimentos, mas também um exemplo claro de desmonte ativo, no qual os atores políticos demonstram um desinteresse intencional em promover a igualdade racial. Essa estratégia representa não apenas um retrocesso na agenda da igualdade racial, mas também uma ameaça significativa ao progresso alcançado até então.

Titulação de Terras Quilombolas (1995-2022)

> "Os governos de esquerda descobriram outras formas de atrapalhar o Brasil, com comunidades quilombolas. Com todo respeito que temos àqueles que vieram para o Brasil e foram escravizados, abominamos a escravidão, graças a Deus não existe mais no Brasil. Mas essas demarcações de terras quilombolas, têm 900 na minha frente para serem demarcadas, não pode ocorrer. Somos um só povo, uma só raça..." (BOLSONARO, 2020).

A titulação de terras quilombolas, um dos instrumentos da PPIR, foi outra questão explicitamente negligenciada pelo governo Bolsonaro, o que foi declaradamente evidenciado por sua posição contrária em manifestações públicas. Nesta seção, serão apresentadas as titulações de terras quilombolas em duas dimensões: primeiro, o número de territórios titulados; e em seguida, a área total em hectares (ha), de forma comparativa com as gestões anteriores.

Número de Territórios Titulados

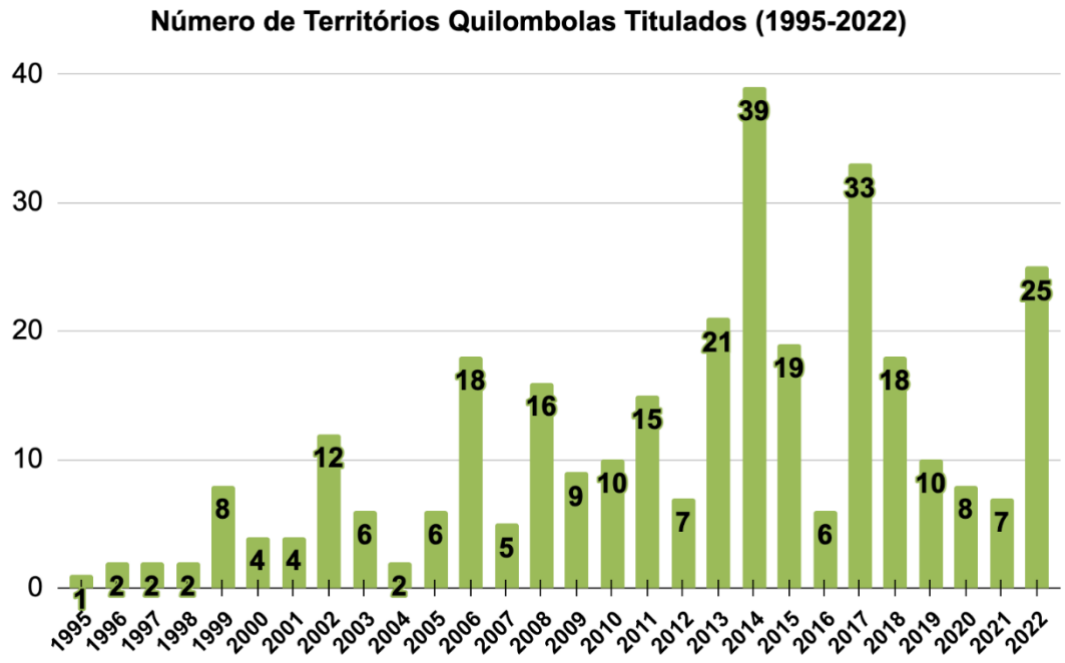
Nesta subseção, será apresentada uma série das titulações quilombolas, destacando as variações no número de territórios titulados entre os anos de 2000 e 2022. Essas titulações são realizadas e registradas considerando a totalidade dos territórios por todos os órgãos que emitem a titulação, sejam eles municipais, estaduais ou federais. O principal órgão federal de titulação

é Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Já no plano estadual há o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) da Superintendência de Desenvolvimento Agrário da Bahia (SDA), o ITERMA - Instituto de Colonização e Terras do Maranhão, o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), o ITERPE – Instituto de Terras e Reforma Agrária de Pernambuco e o Instituto de Terras do Tocantins (ITERTINS). Além desses, há os órgãos municipais como a Prefeitura Municipal de Santarém-PA e a Prefeitura Municipal de Morro Redondo - RS.

Através da análise a seguir, é possível observar como a aplicação desse instrumento se desenvolveu ao longo de diferentes períodos e gestões governamentais.

O gráfico 6 apresenta a trajetória do número de territórios quilombolas titulados ao longo dos anos. Observa-se que há um aumento gradual a partir da década de 1990, indicando uma crescente atenção para a regularização fundiária desses territórios.

Gráfico 6: Número de Territórios Quilombolas Titulados (1995-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo INCRA pela Lei de Acesso à Informação.

Nos primeiros anos após a constituição quando houve definição legal sobre a questão, entre 1995 e 1999, o número de títulos permanece relativamente baixo, variando entre 1 e 8 por ano. A partir de 2000, há uma tendência de crescimento notável, alcançando picos em anos específicos, como 2002, 2006, 2008, 2013 e 2014. Esses picos refletem o investimento na

política de titulação de terras quilombolas nesses períodos, impulsionado pelo programa Brasil Quilombola, criado em 2004.

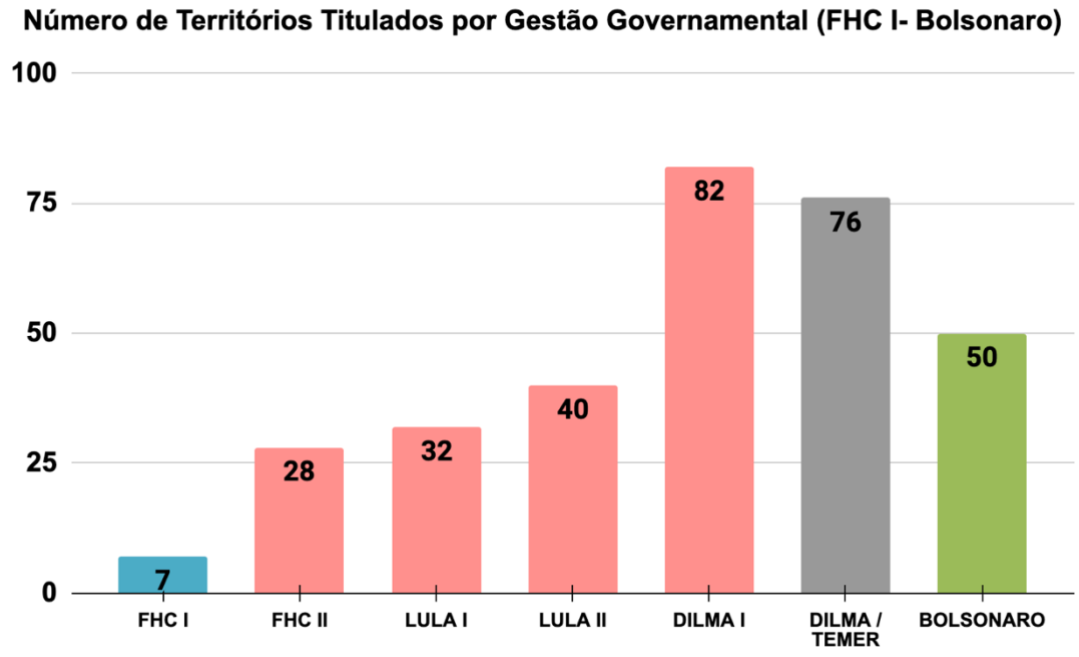
Entretanto, ao observar o gráfico 6, percebem-se variações significativas ao longo do período, evidenciando o processo de titulação desses territórios. O crescimento inicial a partir de 1995 atinge um pico notável em 2014, com 39 títulos concedidos. O ano de 2006, destaca-se como um ponto de inflexão, registrando um aumento para 18 títulos, sugerindo um impulso significativo na política de titulação nesse período. Em 2013, também há um momento de intensificação, com 21 títulos concedidos.

A partir de 2015, há oscilações significativas, marcada por flutuações anuais. Em 2017, há um aumento notável no número de titulações. No decorrer dos anos, nota-se uma oscilação no número de títulos, com variações nas titulações dos territórios.

Nos últimos anos, entre 2019 e 2021, observou-se uma redução no número de títulos concedidos pelo INCRA: em 2019, foram concedidas apenas 3 titulações; em 2020 e 2021, apenas 1 titulação por ano; e em 2022, dos 25 territórios titulados no total, o INCRA concedeu apenas 7 títulos. Ou seja, no plano federal, é evidente o retrocesso na agenda de demarcações de terras quilombola.

Ao agregarmos os dados por gestão governamental, ao longo das últimas décadas revela dimensões importantes nas políticas de titulação de territórios quilombolas no Brasil.

Gráfico 7: Número de Territórios Titulados por Gestão Governamental (FHC I- Bolsonaro)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo INCRA pela Lei de Acesso à Informação.

Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, conforme ilustrado no Gráfico 7, a titulação de territórios quilombolas teve um início modesto, com 7 territórios reconhecidos. No segundo mandato de FHC, houve um aumento expressivo, alcançando 28 territórios, o que sinaliza um compromisso mais consistente com o reconhecimento dessas comunidades.

A administração de Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade à trajetória ascendente. Em seu primeiro mandato, foram titulados 32 territórios, enquanto no segundo o número subiu para 40, indicando esforços contínuos na regularização fundiária quilombola.

O período de Dilma Rousseff destacou-se como um marco na titulação de terras quilombolas, com 82 territórios titulados, consolidando um patamar elevado. A transição para a administração Dilma-Temer manteve o índice significativo, com 76 territórios titulados.

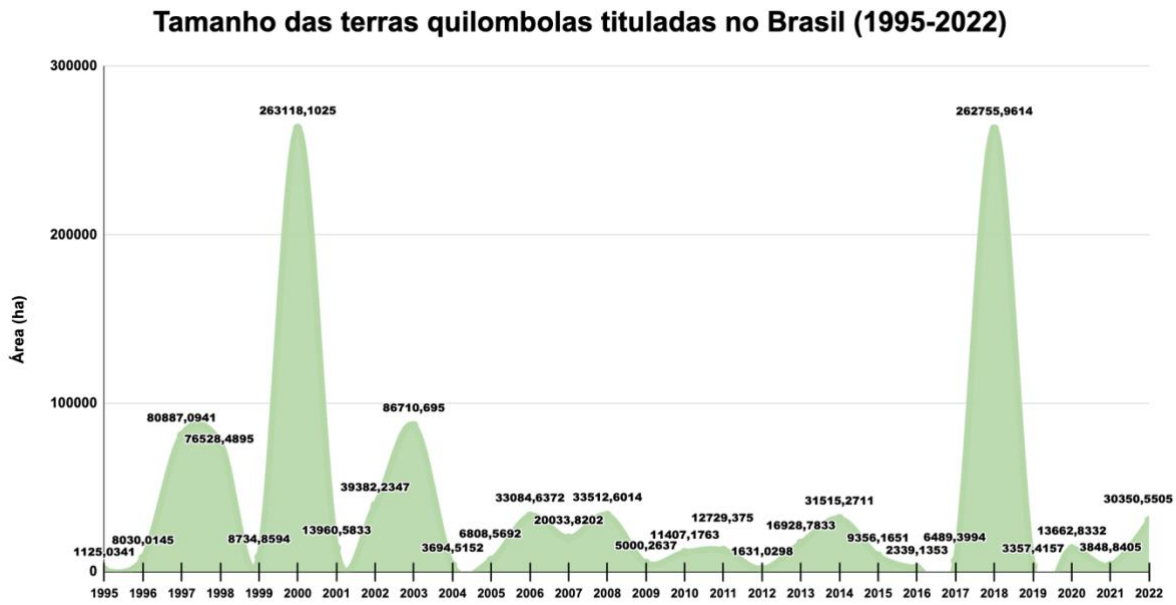
Já a gestão de Jair Bolsonaro representou uma inflexão nesse processo, interrompendo o crescimento contínuo observado nas administrações anteriores. Durante esse período, foram titulados 50 territórios, dos quais apenas 12 foram concedidos pelo INCRA, sendo o restante resultado de iniciativas de instituições municipais e estaduais.

Área (ha) dos territórios titulados

Nesta subseção, apresentamos as variações no tamanho dos territórios titulados entre os anos de 1995 e 2022 em cada período, bem como em cada gestão governamental. Isso lança luz sobre a compreensão do tamanho das terras que foram tituladas em cada período, bem como em cada gestão governamental.

O gráfico 8 representa o tamanho das terras quilombolas titulados no Brasil entre os anos de 1995 e 2022. Primeiramente, nos anos iniciais da série temporal, nota-se uma relativa estabilidade nos números, com variações modestas na área titulada. Entretanto, a partir do ano 2000, há um aumento gradual e expressivo do tamanho das terras tituladas, apontando para uma maior atenção e investimento na regularização fundiária das comunidades quilombolas.

Gráfico 8: Tamanho das terras quilombolas tituladas no Brasil (1995-2022)



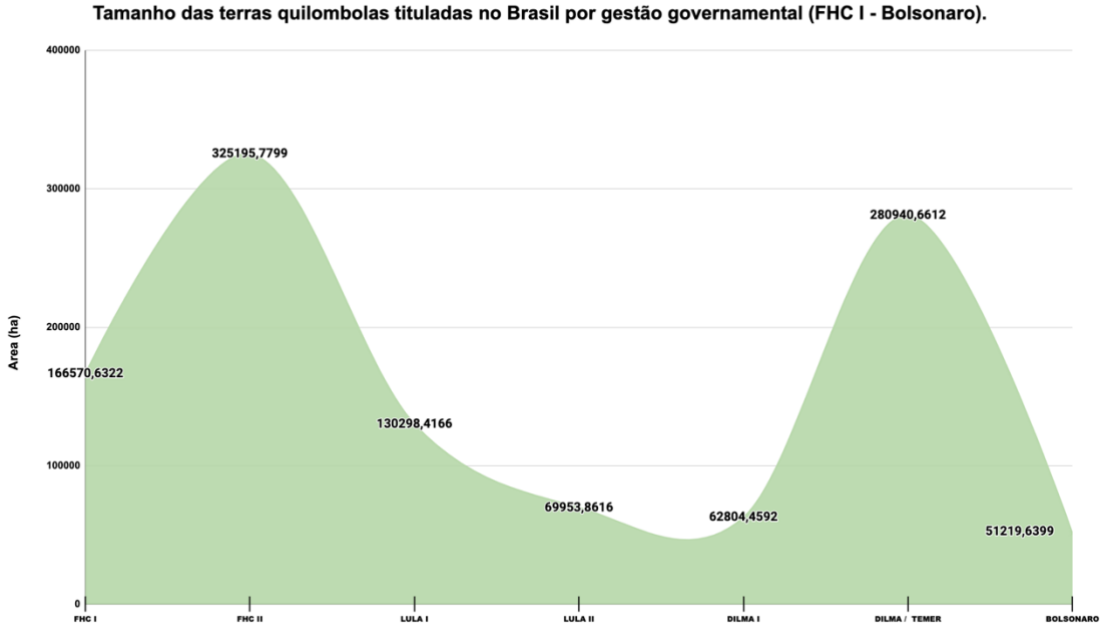
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo INCRA pela Lei de Acesso à Informação.

Ao longo dos anos, destacam-se picos nas áreas tituladas em determinados períodos, destacando-se os períodos de 1999-2001 e 2017-2019, quando houve um notável aumento na área titulada. Por outro lado, também há anos com quedas acentuadas no tamanho das terras tituladas. Nos anos mais recentes, geridos por Bolsonaro, observa-se uma redução significativa no tamanho das terras tituladas, relacionada com a quase interrupção da titulação de terras no período.

Mostrando de forma mais direta essa oscilação de acordo com a gestão governamental, o gráfico seguinte mostra os dados agregados por gestão governamental.

Já quando examinamos os dados agregados por gestão governamental, observamos oscilações consideráveis no tamanho das terras quilombolas titulados ao longo dos anos. Como pode ser observado no gráfico 9, destacam-se que as gestões que apresentaram maior ou menor comprometimento nesse processo.

Gráfico 9: Tamanho das terras quilombolas tituladas no Brasil por gestão governamental (FHC I - Bolsonaro).



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados INCRA pela Lei de Acesso à Informação.

Durante o governo de FHC I e FHC II, houve uma titulação considerável de territórios quilombolas, com um total de 18 e 64 hectares titulados, respectivamente. Isso pode indicar um certo comprometimento com a regularização fundiária dessas comunidades nesse período. A gestão de Lula I também apresentou um esforço significativo nesse sentido, com 40 hectares titulados. No entanto, foi durante a gestão de Lula II que houve um aumento considerável, totalizando 58 hectares titulados, o que pode refletir um investimento ainda maior nessa questão. A gestão de Dilma I também se destacou, com 55 hectares titulados, demonstrando uma continuidade no processo de regularização fundiária das terras quilombolas. A gestão de Dilma/Temer apresentou um número mais expressivo na área de territórios titulados, totalizando 138 hectares. Por fim, durante o governo Bolsonaro, observa-se uma queda no tamanho das terras tituladas, totalizando 42 hectares. Como pode ser visto, essa redução vai contra uma tendência linear que vinha sendo seguida, apresentando uma diminuição no ritmo e no comprometimento com a regularização fundiária das comunidades quilombolas durante esse período.

A redução das titulações quilombolas, assim como a diminuição do tamanho das terras tituladas, constituíram uma estratégia de desmonte ativo, tal como na perspectiva orçamentária. Sob a gestão do governo Bolsonaro, essa estratégia de enfraquecimento das políticas existentes

foi evidenciada pela negligência explícita em relação à titulação de terras quilombolas. Ao longo das últimas décadas, o número de territórios titulados revelou uma dinâmica complexa, com oscilações significativas que refletiram diferentes direcionamentos políticos em relação à regularização fundiária dessas comunidades. Enquanto gestões anteriores, como as de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, demonstraram um compromisso crescente e contínuo com o processo de titulação, a gestão Bolsonaro contradisse essa tendência ao apresentar uma redução no número de territórios titulados, indo de encontro à lógica de expansão e fortalecimento dessas políticas. Essa diminuição não foi apenas quantitativa, mas também se refletiu na área total das terras tituladas, o que reforça a ideia de um desmonte ativo, em função das mudanças de prioridades políticas que suplantam o compromisso com a regularização fundiária das comunidades quilombolas.

O Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

O SINAPIR constitui-se um instrumento essencial para a construção de uma rede entre os diferentes níveis de governo para promover a igualdade racial. Desde sua implementação em 2014, durante a gestão da Presidente Dilma Rousseff, esse sistema tem sido um componente essencial no enfrentamento da discriminação racial e na garantia de oportunidades equitativas. Ao longo dos anos, o SINAPIR passou por mudanças significativas, incluindo alterações em sua estrutura durante o governo Bolsonaro. Apesar das controvérsias políticas envolvidas, essas mudanças coincidiram com um aumento nas adesões ao sistema. Este fenômeno, aparentemente contraditório, revela uma dinâmica complexa entre interesses políticos e ações concretas de promoção da igualdade racial.

Esta seção está dividida em duas subseções. Na primeira, apresentamos as primeiras mudanças ocorridas no sistema ao longo do tempo. Na segunda, analisamos os dados de adesões ao sistema no período de 2014 a 2022.

Primeiras Mudanças no Sinapir

No capítulo dedicado à institucionalização da Política de Promoção da Igualdade Racial (PPIR) no Brasil, destacamos o papel essencial do Sinapir na construção de uma rede entre os diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – para desenvolver ações para igualdade racial. Criado com o propósito de enfrentar a discriminação racial e promover a igualdade de oportunidades esse sistema estabelece uma estrutura que incorpora a participação

da comunidade negra por meio da formalização de órgãos locais e conselhos. O que também contribui para a democratização do financiamento das iniciativas voltadas para a promoção da igualdade racial, através da implementação dessas políticas em todo o país. É relevante destacar que, embora tenha sido instituído junto ao Estatuto da Igualdade Racial em 2010, o SINAPIR teve sua efetiva implementação iniciada em 2014, durante a gestão da Presidente Dilma Rousseff. Foi nesse período que ocorreram as primeiras adesões ao sistema, com base nos critérios de adesão delineadas pela Portaria nº 8/2014. Os procedimentos incluem expressar formalmente a vontade de aderir, submetendo documentos como as leis de criação do órgão responsável pela promoção da igualdade racial e a nomeação do gestor (a). Após o envio desses documentos, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial tem até 30 dias para avaliar e decidir sobre a solicitação. Se aprovada, um Termo de Adesão e Compromisso é assinado pelas partes e publicado no Diário Oficial da União, condicionando a participação ao cumprimento das normativas estabelecidas (SEPPIR, 2014).

Sete anos depois, essa Portaria sofreu alterações durante o governo Bolsonaro, por meio da Portaria nº 1.968, de 18 de junho de 2021. A Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, respaldada pelas prerrogativas conferidas pelo art. 87 da Constituição Federal e considerando os decretos pertinentes, implementou as seguintes mudanças no Anexo I da Portaria nº 8, de 11 de fevereiro de 2014: 1) Os Conselhos destinados à Promoção da Igualdade Racial devem ser estabelecidos como órgãos consultivos, garantindo uma representação equilibrada entre membros do governo e da sociedade, em harmonia com os princípios democráticos e a representatividade local. A partir dessa modificação, é permitido que tais Conselhos utilizem estruturas já existentes, desde que incorporem a designação "Promoção da Igualdade Racial"; 2) Com a alteração, os órgãos de Políticas de Promoção da Igualdade Racial devem ser configurados como unidades gestoras e orçamentárias, com um quadro de pessoal estabelecido e uma dotação orçamentária aprovada. Ademais, a alteração exigiu a implementação de um Plano de Promoção da Igualdade Racial em operação, contendo um cronograma de ações anuais, que deve ser encaminhado à Coordenação Nacional competente até 10 de fevereiro de cada ano. Também, tornou-se obrigatória a participação nos encontros nacionais do SINAPIR e do FIPIR; 3) Adicionalmente, foi instituída a certificação para a criação de Órgãos de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Conselhos voltados para a Promoção da Igualdade Racial. Além disso, foi exigido que propostas de ações ou projetos com cronograma para início em até 60 dias após a adesão ao SINAPIR sejam encaminhadas à Coordenação Nacional competente (MMFDH, 2021a). Essas mudanças não só fortalecem a política como também facilitam as adesões pelos entes governamentais.

Respectivamente, tornou-se mais fácil aderir devido à possibilidade de utilizar conselhos já existentes para a igualdade racial, ao mesmo tempo em que se tornou mais robusta devido à necessidade de um plano de ações e cronogramas, bem como à necessidade de um quadro pessoal e orçamento próprios.

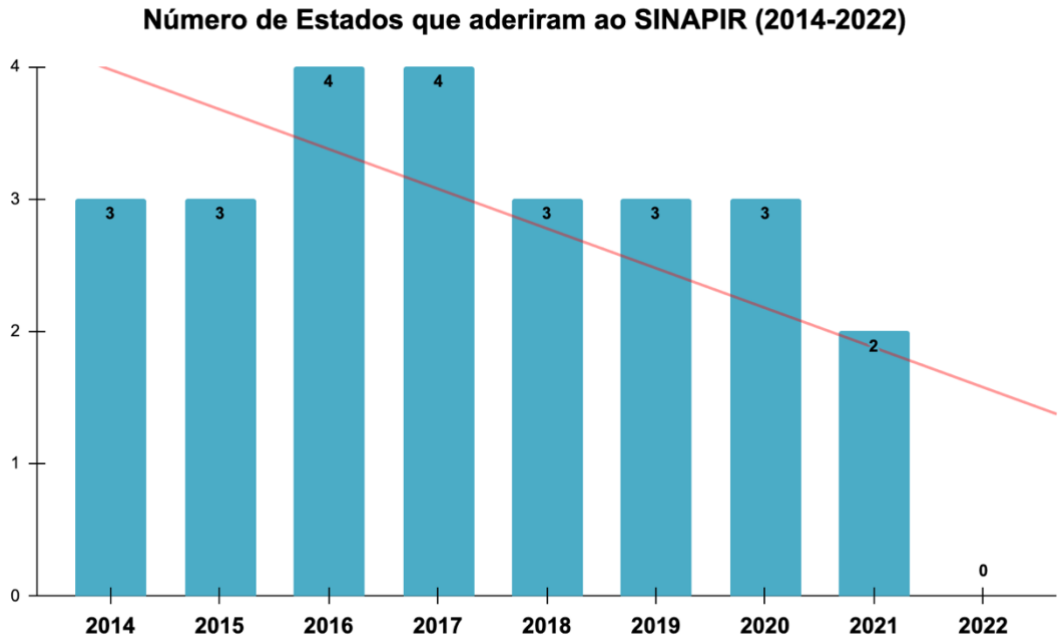
Além dessas mudanças, a gestão de Bolsonaro também promoveu, em 2021, uma campanha para incentivar a adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Durante essa iniciativa, a Secretaria Nacional de Políticas de Igualdade Racial, e a coordenação do SINAPIR, realizaram visitas a municípios por todo o país, apresentando o sistema e buscando aumentar o número de adesões de municípios e estados do Brasil (MMFDH, 2021b).

As adesões ao Sinapir (2014-2021)

Nesta subseção, examinamos as adesões ao SINAPIR ao longo do período de 2014 a 2022, abrangendo tanto os municípios quanto estados, desde a administração de Dilma até as gestões subsequentes de Temer e Bolsonaro. Primeiramente, apresentamos os dados estaduais, seguidos pelos municipais, e, por fim, as adesões totais. Os dados demonstram um aumento nas adesões nos últimos anos. O gráfico 10 revela uma tendência de estabilidade seguida por um declínio nesses números ao longo dos anos.

Os dados abaixo ilustram a evolução das adesões estaduais ao SINAPIR no período de 2014 a 2022. O gráfico 10 revela uma tendência de estabilidade seguida por um declínio nesses números ao longo dos anos.

Gráfico 10: Número de Estados que aderiram ao SINAPIR (2014-2022)

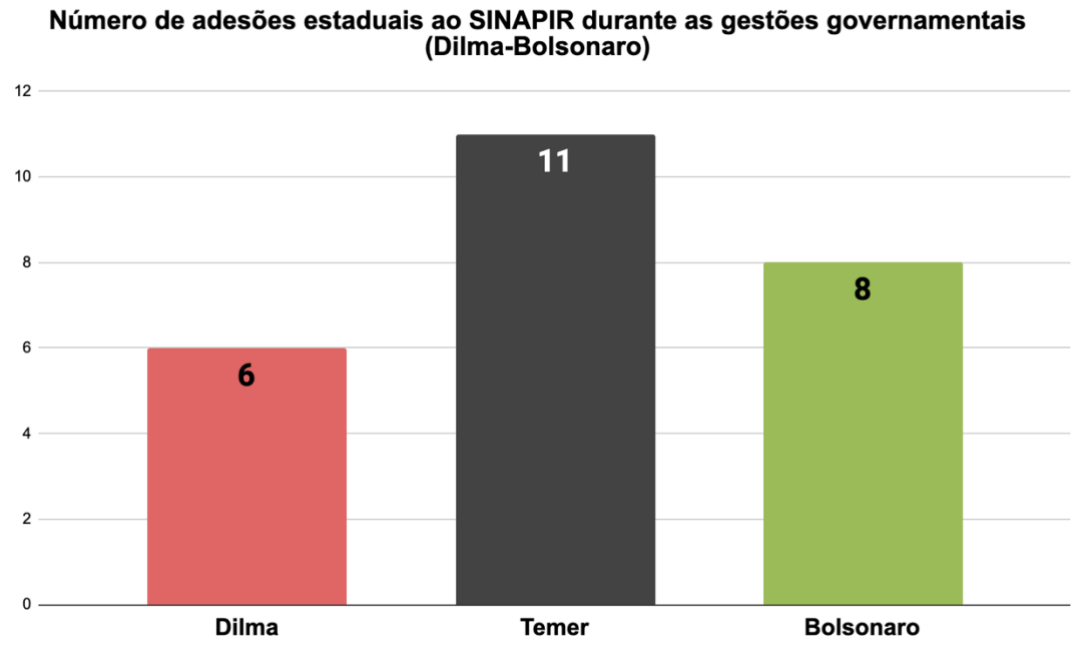


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados Ministério da Igualdade Racial (MIR) pela Lei de Acesso à Informação.

Nos primeiros anos após a implementação do sistema, de 2014 a 2017, houve uma estabilidade, com o número de adesões mantendo-se entre 3 e 4 estados. No entanto, a partir de 2018, nota-se uma redução gradual no número de estados que aderiram ao SINAPIR, chegando a apenas 2 estados em 2021 e nenhum em 2022. Observando especificamente as adesões estaduais ao longo do tempo, o que pode indicar uma diminuição do interesse ou da capacidade dos estados em aderir ao Sinapir.

Agregando os valores por gestão governamental podemos notar uma tendência de crescimento geral no gráfico 11. Durante o governo de Dilma, foram registradas 6 adesões, seguidas por um aumento para 11 adesões durante a gestão de Temer. No entanto, houve uma leve queda durante o governo de Bolsonaro, com 8 adesões registradas, o que também não passaria de 10 adesões, dado que o Brasil possui 27 unidades federativas.

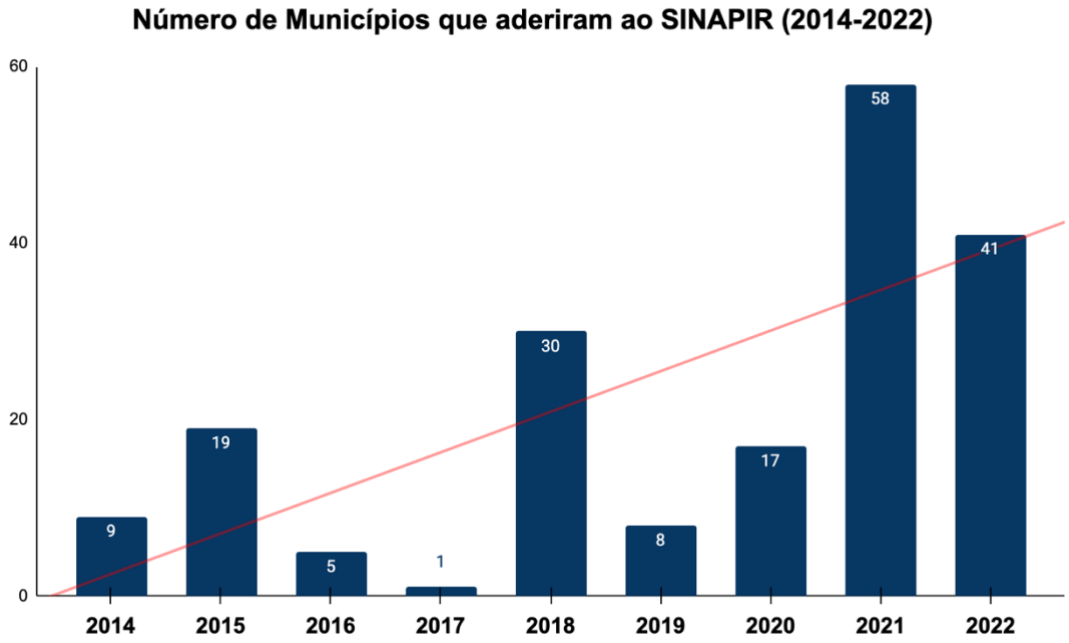
Gráfico 11: Número de adesões estaduais ao SINAPIR durante as gestões governamentais (Dilma-Bolsonaro).



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados Ministério da Igualdade Racial (MIR) pela Lei de Acesso à Informação.

O gráfico 12 demonstra o número de adesões municipais ao SINAPIR entre 2014 e 2022, destacando um crescimento substancial nos últimos dois anos.

Gráfico 12:

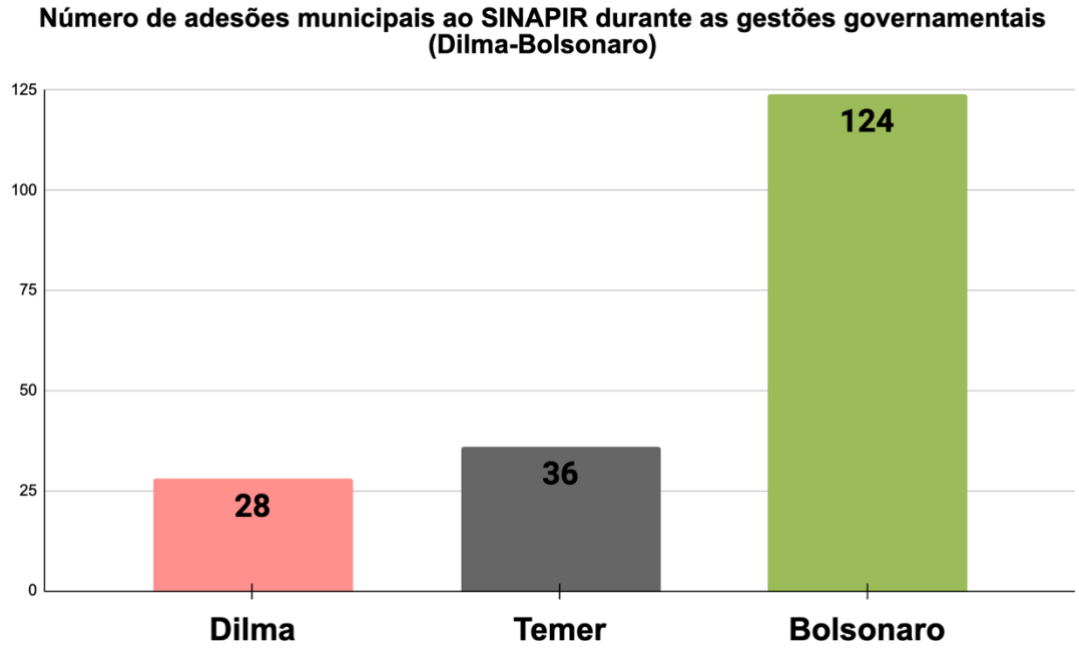


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo Ministério da Igualdade Racial (MIR) pela Lei de Acesso à Informação.

Nota-se que houve uma variação no número de adesões municipais ao longo dos anos analisados. Inicialmente, em 2014, apenas 9 municípios aderiram ao sistema, mas esse número aumentou em 2015, atingindo 19 adesões. No entanto, em 2016 e 2017, houve uma queda, com apenas 5 e 1 adesões, respectivamente. A partir de 2018, o número de adesões municipais apresentou um crescimento expressivo, atingindo o pico em 2021 com 58 adesões. No entanto, em 2022, houve uma queda em relação ao ano anterior, com 41 adesões municipais. É notável que houve um aumento geral no interesse e na participação dos municípios no SINAPIR ao longo dos anos, com picos de adesão em alguns períodos como 2021 e 2022.

Quando observamos as adesões municipais por gestão governamental no gráfico 13, uma tendência de crescimento geral é destacada.

Gráfico 13: Número de adesões municipais ao SINAPIR durante as gestões governamentais (Dilma-Bolsonaro)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados Ministério da Igualdade Racial (MIR) pela Lei de Acesso à Informação.

Durante o governo da Presidente Dilma, foram registradas 28 adesões municipais, um número relativamente modesto. No entanto, sob a gestão do Presidente Temer, houve um considerável aumento para 36 adesões. O maior crescimento foi observado durante a gestão do Presidente Bolsonaro, com um salto para 124 adesões municipais.

O expressivo aumento em relação às gestões anteriores reflete uma maior conscientização e engajamento das entidades municipais e estaduais na promoção da igualdade racial, através da adesão ao SINAPIR, ao longo dos diferentes governos, com destaque especial para a gestão Bolsonaro. Essa tendência foi enfatizada pela ex-ministra Cristiane Britto, do MFHD, durante o governo Bolsonaro, destacando que os números evidenciavam o compromisso e o fortalecimento das políticas públicas para a população negra e para os povos e comunidades tradicionais (MMFDH, 2022). Ela ressaltou que o recorde de adesões ao SINAPIR e o investimento substancial ao longo de toda a gestão foram fundamentais para os resultados alcançados. Além disso, a ministra apontou algumas estratégias para esse crescimento, incluindo o desenvolvimento da capacidade operacional de órgãos, entidades e instâncias colegiadas de promoção da igualdade racial (MMFDH, 2022). Isso foi realizado em conjunto com a realização de duas Jornadas SINAPIR - que ocorreu no primeiro semestre e a segunda em novembro de 2022 -, do qual Entes Federados, de todas as regiões do Brasil,

participaram de debates e discussões para aprimorar e desenvolver políticas de promoção da igualdade racial (MMFDH, 2022). Além disso, a ministra declarou que o aperfeiçoamento institucionalizado por meio do Programa de Equipagem e Modernização da Infraestrutura dos Órgãos, das Entidades e das Instâncias Colegiadas de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos – Pró-DH, instituído pelo Decreto nº 10.509, de 6 de outubro de 2020, desempenhou um papel central nesse processo (MMFDH, 2022).

Esses são os primeiros dados que, à primeira vista, parecem contradizer as hipóteses estabelecidas para esta dissertação. No entanto, uma análise mais detalhada contextualmente revela que, no início das gestões tanto de Temer (2016 e 2017) quanto de Bolsonaro (2019 e 2021), houve uma queda no número de adesões, sugerindo um desinteresse na execução da política. No entanto, ao final de ambas as gestões, o número aumenta consideravelmente.

Uma hipótese a ser investigada em futuras pesquisas é que durante períodos de transições governamentais e eleições, pode-se observar uma aparente prática de interesse em ampliar a política, especialmente durante o período eleitoral. Isso aparenta contradizer a narrativa da gestão de Bolsonaro, que anunciou a intenção de desmontar políticas e ações voltadas não apenas para a promoção da igualdade racial, mas também para aquelas desenvolvidas por gestões de esquerda, conforme destacado em seções anteriores.

Dentro dessa hipótese, nesse contexto, parece haver uma estratégia de desmonte que se entrelaça com uma tentativa simbólica de minar o Programa de Promoção da Igualdade Racial (PPIR). No entanto, essa estratégia parece obscurecer de maneira vantajosa tais ações, devido ao aparente aumento nos números totais de adesões ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) durante a gestão Bolsonaro, o que pode sugerir uma abordagem favorável para essa gestão. As mudanças na PPIR parecem estar caracterizadas por uma tendência de redução, juntamente com outras modificações que, embora não tenham impactado substancialmente as adesões ao SINAPIR, parecem ter sido impulsionadas pelo cumprimento de objetivos eleitorais. Especificamente em relação ao SINAPIR, parece não ter havido uma decisão clara de desmonte, embora em relação a outras ações da PPIR, tenha sido notada uma alta visibilidade na intenção de desmonte.

Além disso, é importante destacar que os estados e municípios não são obrigados a adotar o SINAPIR. No entanto, ao observarmos um aumento significativo nas adesões a este sistema durante períodos de retrocesso e retaliação política, podemos interpretar esse fenômeno como uma forma de resistência em nível subnacional diante das ameaças de redução de direitos e das medidas específicas para promover a igualdade racial. Essa hipótese também precisa ser

investigada em estudos futuros, uma vez que o principal propósito do Sinpair é impulsionar iniciativas voltadas para essa promoção em todo o país.

O Desmonte "Híbrido" da Política de Promoção da Igualdade Racial

> Eu sempre sonhei em libertar o Brasil da ideologia nefasta de esquerda (...). O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. **Nós temos é que desconstruir muita coisa**. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz.[13]

O desmonte da PPIR no Brasil foi conduzido por meio de três estratégias distintas: desmonte por mudança de arena, ativo e por ação simbólica. Essas estratégias, ao interagirem, formam um processo "híbrid" de desmonte, evidenciando a complexidade e a multifacetada natureza das intervenções no âmbito da Política de Promoção da Igualdade Racial.

Diante disso, o desmonte da PPIR no Brasil revelou uma complexidade desafiadora, especialmente com a mudança de arena como um dos catalisadores iniciais desse processo. Esta estratégia redefiniu a área de atuação política, como evidenciado pela fusão das pastas relacionadas à PPIR e áreas afins. Desde sua elevação ao status ministerial, a Seppir passou por reorganizações que resultaram na falta de uma estrutura eficaz para a execução da PPIR.

A análise da evolução da estrutura organizacional da Seppir e da FCP, à luz dos conceitos teóricos de desmonte por mudança de arena, revelou uma trajetória marcada por instabilidade e retrocesso institucional. Essa estratégia visou transferir as decisões para outras esferas políticas, manipulando as bases organizacionais e a participação no processo de implementação, como discutido por Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014). Tanto durante a gestão de Michel Temer quanto sob a liderança de Jair Bolsonaro, houve uma diminuição na estrutura voltada para a agenda da PPIR, por meio de fusões ministeriais e mudanças que levaram a uma capacidade institucional reduzida para lidar com as demandas e desafios enfrentados pela comunidade afro-brasileira.

No governo Bolsonaro, essa estratégia ganhou maior visibilidade, especialmente considerando o contexto em que a PPIR foi absorvida por uma nova perspectiva centrada na família. Sob Damares Alves, o MMFDH adotou uma abordagem que enfatizava a importância da família em sua agenda. Essa mudança de perspectiva fortaleceu uma abordagem privatista e familista, prejudicial para a causa dos direitos humanos, o que levou grupos conservadores a

[13] Fonte: https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792

reinterpretar os direitos humanos, associando-os à família e direitos naturais (QUINTELA, 2023; TEIXEIRA; BARBOSA, 2022), resultando na invisibilidade da agenda de igualdade racial e de outras pastas incorporadas no MMFDH.

Considerando a fragilidade institucional e a intenção deliberada de esvaziamento, a negligência em relação à representatividade e diversidade na administração pública, assim como a falta de ocupação de cargos-chave, como evidenciado pelos departamentos vagos anteriormente mencionados, surgem como consequências diretas desse contexto institucional precário.

Observou-se também uma mudança na liderança da Secretaria de Igualdade Racial, com a nomeação de Sandra Terena, uma mulher indígena, representando uma reorientação em relação aos ocupantes anteriores, que eram pessoas negras, além da nomeação de Sérgio Camargo na FCP, que apresentou um discurso contrário à agenda da PIR.

A estratégia de desmonte simbólico também foi colocada em prática. Essa tática de desmonte transcende a simples revogação ou modificação direta das políticas existentes, manifestando-se de maneira mais sutil na desvalorização e na negação simbólica da sua importância e eficácia (BAUER et al., 2012; BAUER; KNILL, 2014). E se destaca, sobretudo, pela alta visibilidade, ainda que as suas consequências práticas possam ser limitadas ou meramente simbólicas.

Como discutido na primeira seção, as declarações de Jair Bolsonaro e de representantes chave de seu governo, incluindo o vice-presidente Hamilton Mourão, Roberto Alvim e Sérgio Camargo, transcenderam meras tentativas, configurando-se como ações efetivas de desmonte da PPIR. Esses atores promoveram, através das suas falas, uma narrativa que negava a existência do racismo no Brasil, minimizava a necessidade de políticas de igualdade racial e promovia uma visão de sociedade em que as questões raciais eram relegadas a um plano secundário ou até mesmo negadas.

Por outro lado, as tentativas de Sérgio Camargo de redefinir a ideia racismo e a luta contra a desigualdade racial, especialmente ao minimizar a severidade da escravidão e sugerir que o racismo no Brasil é menos intenso do que em outros países, ilustram claramente essa estratégia de desmonte por ação simbólica. A desvalorização da cultura afro-brasileira e a crítica aos movimentos sociais antirracismo visam a enfraquecer o suporte às políticas de igualdade racial, retratando-as como desnecessárias ou prejudiciais.

Além disso, à medida que estratégias de desmonte simbólico se desenvolviam, houve uma transição para ações mais ativas. A análise orçamentária e das políticas de demarcação de terras quilombolas mostrou a falta de uma institucionalização forte da estrutura da política e, portanto,

da própria política, que pode ser facilmente mudada de acordo com as preferências do governante durante a gestão Bolsonaro. Essa fase ativa do desmonte complementa as mudanças de arena e os esforços simbólicos anteriores, demonstrando uma abordagem coordenada e multifacetada para reduzir a eficácia da política.

Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014) sustentam que o desmonte ativo é uma estratégia planejada e intencional na qual os atores políticos buscam reduzir ou eliminar políticas específicas nas quais não acreditam ou nas quais têm interesses opostos. No caso em questão, houve uma clara estratégia deliberada e ativa com o esvaziamento institucional, a redução de programas e de orçamento, conforme mencionado anteriormente. Foi nesse cenário que a diminuição dos recursos para a PPIR indicou um propósito explícito do governo de desmontar ativamente essa política

Ao longo do tempo, uma tendência crítica na redução dos investimentos na PPIR se tornou evidente, com a eliminação de programas específicos, como o programa 2034 de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, e a falta de um orçamento temático dedicado. A comparação entre diferentes administrações governamentais mostrou um compromisso variável com a igualdade racial; notavelmente, a administração Bolsonaro se distinguiu pela redução de recursos destinados para essa área e aos programas. Essa reorientação dos recursos reflete uma estratégia ativa para desfazer as políticas de igualdade racial implementadas anteriormente.

Essa tendência de desmonte ativo também é corroborada por outros estudos. Como vimos na seção teórica, Couto e Rech (2023) examinaram os programas finalísticos dos Planos Plurianuais para os períodos de 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023 em principais áreas de política pública. Eles constataram uma redução na alocação de recursos orçamentários, indicando um enfraquecimento das políticas e ações governamentais nessas áreas específicas. Adicionalmente, no contexto das políticas culturais federais, Silva et al. (2023) destacaram a Lei Rouanet como alvo frequente de ataques durante as disputas ideológicas entre o governo Bolsonaro e setores da classe artística. O estudo apontou para uma redução no orçamento federal a partir de 2013, que se torna mais acentuada a partir de 2018.

Neste rumo, a diminuição progressiva dos recursos orçamentários, juntamente com a execução insuficiente dos fundos disponíveis, evidenciou uma intenção deliberada de desmontar a PPIR. Nesse contexto, a redução orçamentária observada durante o governo Bolsonaro foi um claro indicativo de um desmonte ativo dessas políticas, refletindo uma estratégia intencional e calculada para enfraquecer tais iniciativas.

Além disso, a análise detalhada do número de territórios titulados e principalmente da área total das terras revela mais uma ação ativa do desmonte.

A análise por gestão governamental indica um compromisso crescente com a regularização fundiária em administrações anteriores. No entanto, durante o governo Bolsonaro, observou-se uma redução tanto no número de territórios titulados quanto no tamanho das áreas, marcando um claro retrocesso. Esse recuo está alinhado com as declarações do próprio presidente, que, em uma reunião com empresários em Miami, afirmou:

> "Os governos de esquerda descobriram outras formas de atrapalhar o Brasil, com comunidades quilombolas. Com todo respeito que temos àqueles que vieram para o Brasil e foram escravizados, abominamos a escravidão, graças a Deus não existe mais no Brasil. Mas essas demarcações de terras quilombolas, têm 900 na minha frente para serem demarcadas, não pode ocorrer. Somos um só povo, uma só raça"[14]

Essas palavras ressoam como um eco das políticas implementadas que limitaram o processo de titulação de terras quilombolas, evidenciando a direção política adotada durante o mandato de Bolsonaro. Esta abordagem também reflete a desconstrução de políticas anteriormente enfatizadas durante as gestões do Partido dos Trabalhadores, dado que o governo Bolsonaro se posicionou claramente em oposição aos atores e às pautas que haviam sido priorizados na agenda social dos governos do PT (BEZERRA et al., 2024). Esta mudança ideológica e estratégica sublinha uma ruptura com as políticas de inclusão e reconhecimento de direitos historicamente marginalizados como a PPIR.

As adesões ao SINAPIR entre 2014 e 2022, abrangendo estados e municípios, mostraram um aumento substancial nos últimos anos. Ao analisar as adesões totais, notou-se uma tendência geral de crescimento, especialmente durante a gestão Bolsonaro, que fez declarações políticas evocando o desmonte da PPIR. O crescimento constante das adesões ao SINAPIR pode indicar uma resistência ativa ao contexto de retrocesso, uma vez que o sistema essencialmente busca democratizar as ações políticas de igualdade racial em nível subnacional.

O conjunto de estratégias mobilizadas evidenciou o desmonte da PPIR não seguiu uma única estratégia, mas sim uma combinação de diferentes táticas. A mudança de arena deslocou a agenda para outro campo, o que resultou na redefinição da área de atuação política. Enquanto isso, o desmonte ativo incluiu reduções deliberadas no orçamento e nas demarcações de terras quilombolas, com o objetivo de enfraquecer e desmontar a PPIR.

---

[14] https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/03/10/bolsonaro-diz-que-nao-ira-demarcar-mais-pedidos-de-terras-quilombolas.htm

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação baseou-se no conceito de desmonte e políticas públicas, conforme delineado nos estudos de Bauer et al (2012) e Bauer e Knill (2014), para examinar o desmonte da PPIR no Brasil durante as administrações de Temer e Bolsonaro (2016-2022). O desmonte é compreendido como um tipo de modificação nas políticas públicas que tende a reduzir tanto os instrumentos quanto a densidade e intensidade das políticas, programas e ações em um determinado setor político, além de alterar os fundamentos que justificaram as políticas.

Ao analisar a trajetória da PPIR, que vinha sendo gradualmente estruturada no Brasil, podemos afirmar que ocorreu um desmonte que se manifestou de maneira híbrida, por meio de diversas estratégias, em um contexto já propício para tais ações. A contextualização desse desmonte durante as gestões de Michel Temer e Bolsonaro destacou a influência de políticas neoliberais, como austeridade fiscal e privatizações, que agravam as desigualdades raciais e minam as políticas destinadas a enfrentar essa questão. O ressurgimento do neoconservadorismo e a ascensão da extrema direita sob Bolsonaro também moldaram o cenário político, impactando a democracia e as questões raciais, contribuindo para o desmonte da PPIR. No caso brasileiro, as políticas neoliberais adotadas durante as administrações de Temer e Bolsonaro redefiniram estruturas institucionais em um contexto de crise, impulsionadas pela ascensão da extrema direita.

Dentro desse contexto, a transição da gestão Dilma para o governo Temer e posteriormente para o governo Bolsonaro foi marcada por mudanças na agenda de políticas públicas voltadas para a igualdade racial. Sob a gestão de Temer, houve um retrocesso na estrutura ministerial, com a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, o que resultou na perda de status ministerial pela pasta responsável pela agenda de igualdade racial. Essas responsabilidades foram então incorporadas ao Ministério da Justiça e Cidadania, diminuindo a visibilidade e o foco nessas políticas. A gestão de Bolsonaro também promoveu mudanças na estrutura ministerial, resultando na criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que absorveu a Secretaria de Igualdade Racial. Essa reorganização refletiu uma mudança de perspectiva na abordagem dos direitos humanos, com uma ênfase renovada na família, o que acabou por ofuscar outras áreas, como a agenda de igualdade racial.

Essas mudanças ilustraram uma reorientação na condução da política racial, do qual é possível apontar um desmonte por mudança de arena. As transformações na estrutura ministerial e na abordagem das políticas de igualdade racial, que enfatizaram a ideia de família

em primeiro plano, tiveram efeitos desmanteladores, prejudicando as capacidades de execução e gestão da PPIR. Em outras palavras, ocorreu uma manipulação das bases organizacionais e procedimentais da PPIR, com o objetivo de modificar direitos e características organizacionais, resultando em impactos negativos no funcionamento dessas políticas. Nessa abordagem, o MMFDH concentrou-se no papel da família, o que desafiou a interpretação tradicional dos Direitos Humanos e ofuscou a visibilidade das ações da PPIR.

Em relação às políticas de participação, o CONAPIR e o CNPIR desempenham um papel fundamental na estrutura da PPIR. A gestão Temer deu continuidade à IV Conapir em 2018, promovendo a discussão e a aprovação de propostas relevantes. No entanto, a administração subsequente, liderada por Bolsonaro, presenciou um enfraquecimento dessas instâncias participativas, com a revogação de colegiados e a redução de membros do CNPIR. A convocação da V Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial não se concretizou durante sua gestão, confirmando um retrocesso na agenda de participação e diminuindo a importância de um instrumento fundamental da PPIR.

Ao analisar tanto a evolução dos dados orçamentários quanto as demarcações de terras quilombolas, torna-se evidente que ocorreu um desmonte ativo ao longo do período analisado.

A análise da série histórica orçamentária (2000-2022) revelou um padrão consistente de desmonte ativo no financiamento da PPIR. Ao longo dos anos, observamos uma queda acentuada nos investimentos, especialmente a partir de 2016, durante as gestões de Michel Temer, seguida por Jair Bolsonaro em 2019. Essa tendência foi evidenciada tanto na dotação orçamentária quanto no valor efetivamente pago, refletindo uma diminuição significativa do compromisso governamental com a PPIR. Os dados apontaram uma desconexão entre a alocação de recursos e sua utilização efetiva, o que também pode indicar uma falta de comprometimento ativo com a implementação e execução da PPIR.

Do ponto de vista das demarcações de terras quilombolas, também é possível afirmar que houve um desmonte ativo durante a gestão de Bolsonaro. A negligência explícita em relação a essa questão foi claramente demonstrada em sua posição contrária expressa publicamente. Ao longo dos anos analisados, tanto o número de territórios titulados quanto a área total titulada variaram consideravelmente, refletindo diferentes direcionamentos políticos. Contudo, na gestão Bolsonaro, registrou-se uma redução acentuada no número de territórios titulados e na área total regularizada, interrompendo a tendência de crescimento contínuo observada em administrações anteriores. Dos 50 territórios titulados nesse período, apenas 12 foram concedidos pelo INCRA, enquanto as demais titulações ficaram a cargo de instituições municipais e estaduais, evidenciando a falta de comprometimento federal com a causa.

Já a análise das adesões ao SINAPIR de 2014 a 2022, tanto em âmbito municipal quanto estadual, revelou um aumento gradual ao longo dos anos, apesar das oscilações observadas. Durante as gestões presidenciais de Dilma, Temer e Bolsonaro, houve uma tendência geral de crescimento nas adesões, destacando-se um salto durante o governo Bolsonaro. O aumento das adesões ao SINAPIR durante períodos de retrocesso e retaliação política pode indicar uma manifestação de resistência em nível subnacional contra a redução de direitos e em favor da promoção da igualdade racial, dado que a adesão ao sistema não é obrigatória. Isso ressalta a relevância do SINAPIR como um impulsionador de iniciativas de fortalecimento democrático nesse sentido em todo o país.

Diante das estratégias mobilizadas, pode-se afirmar que ocorreu um desmonte, no qual se utilizou uma combinação de táticas para desmantelar a política. Com isso, todas as hipóteses delineadas foram validadas. Neste sentido, este estudo mostrou a utilidade de se usar o enquadramento analítico de Bauer e Knill (2012, 2014) para entender processos de mudanças de políticas pública que apontam para o desmonte ou mudanças na direção da política.

A abordagem analítica do desmonte de políticas emergiu como uma ferramenta valiosa para examinar a PPIR. Dentro desse contexto, este estudo pode evidenciar que diferentes estratégias de desmonte podem ser empregadas para desestruturar políticas anteriormente estabelecidas. Além disso, essas estratégias podem ser utilizadas simultaneamente, sem necessidade de seguir uma sequência específica. A análise da PPIR em si torna-se crucial para os estudiosos de políticas públicas e raça no Brasil, uma vez que análises sob essa perspectiva ainda não haviam sido realizadas, especialmente com esse nível de detalhamento.

O desmonte da PPIR enfatiza, para a sociedade em geral, incluindo os agentes responsáveis por formular e implementar ações em prol da igualdade racial, a urgência de medidas mais robustas para combater as desigualdades raciais e o racismo. Nesse sentido, fortalecer ações como investir em um fundo para a igualdade racial, aumentar o número de adesões ao Sinapir, demarcar mais territórios quilombolas, fortalecer os instrumentos de participação, entre outras iniciativas, contribuem para que a PPIR possa ter um desenho mais sólido.

Além disso, é fundamental considerar as limitações e recomendações deste estudo. A amplitude e complexidade da PPIR no Brasil limitaram uma análise mais detalhada neste trabalho. Nesse contexto, é fundamental reconhecer a falta de mobilização em relação à Lei de Cotas, um instrumento fundamental da PPIR que sofreu várias investidas de desmonte.

Como recomendações de pesquisa, sugerimos a ampliação das análises sobre a lei de cotas, o que pode ser proveitoso para trabalhos futuros.

Durante a gestão de Bolsonaro, a abordagem discursiva assumiu um caráter altamente simbólico; portanto, a expansão de estudos que explorem essa dinâmica pode enriquecer o campo das políticas públicas que destacam o papel das ideias.

Além disso, aprofundar as análises sobre o Sinapir, tanto em relação às adesões quanto ao alinhamento ideológico das prefeituras ou estados com o partido no poder, pode proporcionar novas perspectivas de pesquisa. Adicionalmente, uma análise minuciosa das capacidades estatais e municipais dos órgãos de igualdade racial em relação ao Sinapir nos municípios e estados pode ser central para examinar o progresso dessas ações e políticas em nível local.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. INTRODUÇÃO. Em: TATAGIBA, L.; TEXEIRA, A. C. (Eds.). **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2021. v. 1.

ABERS, R. N.; ALMEIDA, D. R. DE; BÜLOW, V. M. Movimentos sociais em contextos turbulentos. Em: ABERS, R. N.; ALMEIDA, D. R. DE; BÜLOW, V. M. (Eds.). **Disputa pela democracia no Brasil: ativismos em contextos turbulentos**. Porto Alegre: Zouk, 2023.

ALBERTI, V.; PEREIRA, A. A. **Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2007.

ALMEIDA, S. L. DE. Neoconservadorismo e liberalismo. Em: SOLANO, E. (Ed.). **O ódio Como Política: a Reinvenção das Direitas no Brasil**. [s.l.] Boitempo, 2018.

ALMEIDA, V. A. DE; SOUZA, N. R. DE. TRAJETÓRIA DOS ARGUMENTOS SOBRE AS AÇÕES AFIRMATIVAS: DA MARCHA ZUMBI DOS PALMARES À CONFERÊNCIA DE DURBAN. **Sociologias Plurais**, v. 1, n. 2, 1 ago. 2013.

ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Jandaíra - Coleção Feminismo Plurais, 2019.

ALMEIDA, S. **Capitalismo e crise: o que o racismo tem a ver com isso? A história do racismo moderno se entrelaça com a história das crises estruturais do capitalismo.**

ALVAREZ, M. C. et al. Revisitando a noção de autoritarismo socialmente implantado: entrevista com Paulo Sérgio Pinheiro. **Tempo Social**, v. 33, n. 3, p. 301–332, 19 dez. 2021.

AVRITZER, L. Política e atipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. Em: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Eds.). **Governo Bolsonaro : retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

AVRITZER, L.; GOMES, L. C. B. Política de reconhecimento, raça e democracia no Brasil. **Dados**, v. 56, n. 1, p. 39–68, mar. 2013.

BARBOSA, L. G.; ALVES, M. A. S.; GRELLE, C. E. V. Actions against sustainability: Dismantling of the environmental policies in Brazil. **Land Use Policy**, v. 104, p. 105384, maio 2021.

BAUER, M.; KNILL, C. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. Em: BAUER, M. et al. (Eds.). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W. et al. **Dismantling Public Policies. Preferences, Strategies and Effect**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 3, n. 1, p. 19–31, 2 mar. 2020.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28–44, 26 jan. 2014.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BEZERRA, C. DE P. et al. Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. **Dados**, v. 67, n. 4, 2024.

BIROLI, F.; VAGGIONE, J. M.; MACHADO, M. DAS D. C. **Gênero, Neoconservadorismo e Democracia: Disputas e Retrocessos na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2021.

BONELLI, F. et al. ENVIRONMENTAL POLICY DISMANTLING AND UNDOING OF BUREAUCRATIC CAPACITIES IN BRAZIL. **IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022. Sociedade Brasileira de Administração Pública Brasil**, ago. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1998**.

BRASIL. **LEI Nº 7.668, DE 22 DE AGOSTO DE 1988.**

BRASIL. Anexo I - Diretrizes e Objetivos Gerais PPA 1991-1995. 1990.

BRASIL. **Anexo da LEI Nº 9.276, DE 9 DE MAIO DE 1996: Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências.**

BRASIL. **LEI Nº 9.276, DE 9 DE MAIO DE 1996: Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências.**

BRASIL. **PPA 2000-3003**.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA No 2.216-37, DE 31 DE AGOSTO DE 2001.**

BRASIL. **Lei nº 10.407 - LOA 2002**.

BRASIL. **LEI N 10.678, DE 23 DE MAIO DE 2003.**

BRASIL. **DECRETO Nº 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003**.

BRASIL. **Lei nº 10.640 - LOA 2003**.

BRASIL. **PPA 2004-2007**.

BRASIL. **DECRETO Nº 4.814, DE 19 DE AGOSTO DE 2003.**

BRASIL. **Lei nº 10.837 - LOA 2004**.

BRASIL. **Lei nº 11.100 - LOA 2005**.

BRASIL. **Lei nº 11.306 - LOA 2006**.

BRASIL. **DECRETO Nº 6.261, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2007**.

BRASIL. **Lei nº 11.653 - PPA 2008-2011** .

BRASIL. **Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007 - LOA 2007**.

BRASIL. **Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008 - LOA 2009**.

BRASIL. **Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008 - LOA 2008**.

BRASIL. DECRETO Nº 6.853, DE 15 DE MAIO DE 2009. **https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6853.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.853%2C%20DE%2015%20DE%20MAIO%20DE%202009.&text=Aprova%20o%20Estatuto%20e%20o,que%20lhe%20confere%20o%20art.**, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010 - LOA 2010**.

BRASIL. **DECRETO Nº 7.261, DE 12 DE AGOSTO DE 2010**.

BRASIL. **Lei nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011, e anexos - LOA 2011**.

BRASIL. **LEI Nº 12.519, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2011**.

BRASIL. **LEI Nº 12.711, DE 29 DE AGOSTO DE 2012.**

BRASIL. **PPA 2013-2015**.

BRASIL. **DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013**.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 72, DE 2 DE ABRIL DE 2013. **http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm**, 2013c.

BRASIL. **LEI Nº 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013**.

BRASIL. **LEI Nº 12.960, DE 27 DE MARÇO DE 2014.**

BRASIL. **LEI Nº 12.987, DE 2 DE JUNHO DE 2014.**

BRASIL. **LEI Nº 13.266, DE 5 DE ABRIL DE 2016**.

BRASIL. DECRETO Nº 9.122, DE 9 DE AGOSTO DE 2017. **https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9122.htm**, 2017.

BRASIL. **DECRETO Nº 10.883, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2021**.

BRASIL. **DECRETO Nº 11.203, DE 21 DE SETEMBRO DE 2022**.

BRITO, D. **Conferência aprova mais de 100 propostas de enfrentamento ao racismo**.

BROWN, W. American nightmare: neoliberalism, neoconservatism and de democratization. **Political Theory**, v. 34, n. 6, p. 690–714, 2006.

BROWN, W. O Frankenstein do neoliberalismo: liberdade autoritária nas “democracias” do século XXI. Em: ALBINO, C.; OLIVEIRA, J. (Eds.). **Neoliberalismo, neoconservadorismo e crise em tempos sombrios** . Recife, PE: Editora Seriguela, 2021. v. 1.

BRUNO, M. M.; FERRARI, M.; CRUZ, A. S. G. **Igualdade racial fica de lado na gestão de Damares**.

CARNEIRO, S. A batalha de Durban. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 209–214, jan. 2002.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. [s.l: s.n.].

CAVALCANTE, P. **Desmantelando' o Estado Social Brasileiro: causas, estratégias e consequências**.

CAVALCANTE, P. L. C. POLICY DISMANTLING IN BRAZIL: RATIONALES AND EFFECTS IN THE INNOVATION SUBSYSTEM. **IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, ago. 2022.

DAVIS, A. **Mulheres, raça e classe, de Angela Davis, é uma obra fundamental para se entender as nuances das opressões**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. DE; ROSSI, P. AUSTERIDADE E RETROCESSO: IMPACTOS SOCIAIS DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL. **BRASIL DEBATE E FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT**, 2018.

FERES JÚNIOR, J. et al. Ação afirmativa hoje. Em: **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. [s.l.] EDUERJ, 2018. p. 91–104.

FREITAS, F. et al. **Promoção da igualdade racial: destaques 2011 - 2014**. Brasília: [s.n.].

GOMES, Â. et al. III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR): DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO SEM RACISMO: POR UM BRASIL AFIRMATIVO. Subsídios para o debate. **Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial SEPPIR**, 2013.

GOMES, L. C. B. **Justiça Seja Feita: Direito Quilombola ao Território**. Tese de Doutorado em CiênciaPolítica—Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 3, p. 388–406, jun. 2017.

GOMES, N. L. **O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

GOMES, N. L.; JESUS, R. E. DE. As práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva de Lei 10.639/2003: desafios para a política educacional e indagações para a pesquisa. **Educar em Revista**, n. 47, p. 19–33, mar. 2013.

GRISA, C. et al. Brazilian Government Action in the Strengthening and Dismantling of MERCOSUR's Family Farming Institutionality. **Contexto Internacional**, v. 44, n. 3, 2022a.

GRISA, C. et al. **A DESESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS, ESTRATÉGIAS DE DESMONTE E NOVAS CONFIGURAÇÕES**. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2022b.

GRISA, C.; NIEDERLE, P. A. PARADIGMS, INSTITUTIONAL CHANGES AND POLICY DISMANTLING IN THE MERCOSUR SPECIALIZED MEETING OF FAMILY FARMING. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 112, p. 251–282, abr. 2021.

GUIMARÃES, C. A. S. Racism as a Form of Politics: Brazilian Racial Politics. **Brazilian Political Science Review**, v. 16, n. 3, 2022.

JACCOUD, L. DESIGUALDADE RACIAL E CONSTRUÇÃ O INSTITUCIONAL: A CONSOLIDAÇÃ O DA TEMÁTICA RACIAL NO GOVERNO FEDERAL (1995-2005). Em: **A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Jaccoud, Luciana ed. BRASÍLIA: IPEA, 2009a.

JACCOUD, L. Entre o racismo e a desigualdade: da constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2018). Em: **A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: IPEA, 2009b.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. [s.l.] Harper Collins, 1984.

LEITÃO, L. R. S.; SILVA, M. K. Institucionalização e contestação: as lutas do Movimento Negro no Brasil (1970-1990). **Política & Sociedade**, v. 16, n. 37, p. 315–347, 22 dez. 2017.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 87, p. 77–95, jul. 2010.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. Em: **Explaining Institutional Change**. [s.l.] Cambridge University Press, 2009. p. 1–37.

MAIO, M. C.; MONTEIRO, S. Tempos de racialização: o caso da "saúde da população negra" no Brasil. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 12, n. 2, p. 419–446, ago. 2005.

MARQUES, C. E.; GOMES, L. A constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos limites e potencialidades: limits and potentialities. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 137–153, fev. 2013.

MBEMBE, ACHILLE. **Crítica da razão negra**. Lisboa: Antigona, 2014.

MEDEIROS, C. A. Ação Afirmativa no Brasil: um debate em curso. Em: SANTOS, S. A. DOS (Ed.). **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação : UNESCO, 2005, 2005. p. 394.

MENICUCCI, T. A POLÍTICA DE SAÚDE NO GOVERNO BOLSONARO: DESMONTE OU MUDANÇA INSTITUCIONAL? Em: FARIA, C. A. P.; LIMA, L. L. (Eds.).

Desmontagem, resiliência e refundação das políticas públicas no Brasil de Bolsonaro. Porto Alegre: Jacarta Produções, 2024.

MENICUCCI, T. M. G. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetóriançalves Menicucci**. Rio de Janeiro: Fiocruz , 2007.

MIGUEL, L. F. Despolitização e antipolítica: a extrema-direita na crise da democracia. **Argumentum**, v. 13, n. 2, p. 8–20, 31 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política do SUS. **Editora do Ministério da Saúde**, 2010.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU); SECRETARIA-EXECUTIVA (SE). **Relatório de Gestão: exercício 2017**.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. **Listagem dos entes federados participantes do SINAPIR**.

MMFDH. **Relatório de Gestão 2018: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**. Brasília: [s.n.].

MMFDH. **PORTARIA Nº 1.968, DE 18 DE JUNHO DE 2021**.

MMFDH. **Campanha incentiva adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial**.

MMFDH. Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial tem recorde de adesões nos últimos quatro anos. **https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2022/12/sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial-tem-recorde-de-adesoes-nos-ultimos-quatro-anos**, 2022.

MONTEIRO, S. Desigualdades em saúde, raça e etnicidade: questões e desafios. Em: MONTEIRO, S.; SANSONE, L. (Eds.). **Etnicidade na América Latina: um debate sobre raça, saúde e direitos reprodutivos**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2004. p. 45–56.

MORETTI, B.; MELO, E. B. B. DE. COMO SE ARTICULAM NO ESPAÇO PÚBLICO INDICADORES FISCAIS E POLÍTICAS SOCIAIS? OS EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE À LUZ DE UMA ABORDAGEM PÓSESTRUTURALISTA. Em: **Estado e Sociedade frente as Questões Sociais**. [s.l.] Atena Editora, 2019. p. 90–101.

MOSCHKOVICH, M. **“Família” e a nova gramática dos Direitos Humanos no governo de Jair Bolsonaro (2019-2021)**. São Paulo: [s.n.].

NASCIMENTO, G. A. R. DO; BATISTA, M. R. R.; NASCIMENTO, M. A. R. DO. Panorama atual de proteção do direito à terra das comunidades quilombolas e desafios futuros. **Interações (Campo Grande)**, 27 abr. 2016.

NERIS, N. A PARTICIPAÇÃO DE NEGROS E NEGRAS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Em: CARDOSO JR., J. C. (Ed.). **A Constituição Golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. p. 207–236.

PAPI, L. P. et al. Mudança ou desmonte em políticas sociais? Efeitos do governo Bolsonaro nas áreas de Direitos Humanos e Assistência Social. **ST22: Mudança, Desmonte e Resiliência de políticas públicas e (re)construção democrática**, 2022.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?** [s.l.] Cambridge University Press, 1994.

POGREBINSCHI, T. **CONFERÊNCIAS NACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GRUPOS MINORITÁRIOS**. Brasília: [s.n.].

QUINTELA, D. F. **Um ministério da família : da transversalidade de gênero à familiarização das políticas públicas federais**. Tese—Brasília : Universidade de Brasília, 15 maio 2023.

RARA, P. **Eu, empregada doméstica: a senzala moderna é o quartinho da empregada**. Letramento ed. [s.l: s.n.].

RIOS, F. Antirracismo, movimentos sociais e Estado (1985- 2016). Em: **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. [s.l.] EDUERJ, 2018. p. 255–283.

RIOS, F. M. **Elite Política Negra no Brasil: Relação entre movimento social, partidos políticos e Estado**. TESE DEFENDIDA NO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA—São Paulo: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO , 2014.

RODRIGUES, C. **Afro-latinos em movimento: protesto negro e ativismo institucional no Brasil e na Colômbia** . 1. ed. Curitiba: Appris, 2020.

RODRIGUES, C. Movimento negro e ativismo institucional no Brasil: da redemocratização ao governo FHC (1978-2002). Em: RIOS, F.; CAMPOS, L. A.; LIMA, R. G. DE (Eds.). **Raça & Estado**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

RODRIGUES, C. DOS S. **Movimentos Negros, Estado e participação institucional no Brasil e Colômbia em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro , 2014.

RODRIGUES, C.; PEREIRA, M. M. Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBT+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014). **Opinião Pública**, v. 28, n. 3, p. 635–677, set. 2022.

ROLAND, E. PAF: um programa que ainda não saiu do papel: entrevista com Edna Roland. **Jornal da Rede Feminista de Saúde**, n. 23, 2001.

RUNCIMAN, D. **How Democracy Ends**. [s.l.] Profile Books, 2018.

SABATIER, P. **An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein**. [s.l.] Policy Sciences, 1988. v. 21

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 45–67, 27 abr. 2020.

SANTOS, I. A. A. DOS. **O movimento negro e o Estado : o caso do conselho de participação e desenvolvimento da comunidade negra no Governo de São Paulo (1983-1987)**. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2005.

SEPPIR. **PORTARIA PR-SEPPIR Nº 8, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2014**.

SILVA, F. A. B. DA; HUEB, H.; MOREIRA, R. O DESMONTE DAS POLÍTICAS CULTURAIS FEDERAIS. Em: **POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO E POPULISMO REACIONÁRIO: DESMONTES E RECONFIGURAÇÕES**. [s.l: s.n.].

SILVA, T. D. O Estatuto da Igualdade Social. **Texto para Discussão IPEA**, v. n. 1712, p. 1–66, 2012.

SILVA, T. D. **MUDANÇA INSTITUCIONAL, DISCURSO E INSTITUIÇÕES: POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL NO GOVERNO FEDERAL DE 2000 A 2014**. Brasília: Universidade de Brasília – UnB , 2019.

SILVA, T. D.; CALMON, P. D. P.; SILVA, S. DE A. M. E. TD 2662 - Políticas Públicas de Igualdade Racial: trajetórias e mudança institucional no governo federal de 2000 a 2014. **Texto para Discussão**, p. 1–114, 21 jun. 2021.

SOARES, L.; BAINES, S. "They are almost humans like us": indigenous politics and policy dismantling under Bolsonaro's government. **Revista Videre**, v. 13, n. 28, 13 dez. 2021.

SOLANO, E. **Eleitor típico de Bolsonaro é homem branco, de classe média e superior completo'.**

SPONHOLZ, L. O PAPEL DOS DISCURSOS DE ÓDIO (ONLINE) NA ASCENSÃO DA EXTREMA DIREITA: um aporte teórico. **CONFLUÊNCIAS**, v. 22, n. 3, p. 220–243, 2020.

TEIXEIRA, J. M.; BARBOSA, O. A. A MULHER E A FAMÍLIA: AGENDAS PENTECOSTAIS NA DISPUTA PELA GRAMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS. **(SYN)THESIS**, v. 15, n. 1, p. 89–105, 1 ago. 2022.

THEODORO, M. Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 8, n. 1, 2014.

THEODORO, M. **Sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

TOKARSKI, C. P. et al. DE POLÍTICA PÚBLICA À IDEOLOGIA DE GÊNERO: O PROCESSO DE (DES)INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES DE 2003 A 2020. Em: GOMIDE, A. DE Á.; SÁ E SILVA, M. M. DE; LEOPOLDI, M. A. (Eds.). **POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO E POPULISMO REACIONÁRIO: DESMONTES E RECONFIGURAÇÕES**. Brasília: [s.n.].

VELEDA, R. **Damares demite mulher de investigado e acelera saída de radicais do governo**.

ZANINI, F.; SETO, G.; BRANT, D. **Governo Bolsonaro nomeia só uma associação do movimento negro em conselho de igualdade racial**.