

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA DE GUADALUPE FURTADO BARROS

INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PROMOÇÃO DA
IGUALDADE RACIAL: A atuação da Secretaria de Estado Extraordinária de
Igualdade Racial do Maranhão entre 2010 a 2025

SÃO LUÍS

2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA DE GUADALUPE FURTADO BARROS

INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PROMOÇÃO DA
IGUALDADE RACIAL: A atuação da Secretaria de Estado Extraordinária de
Igualdade Racial do Maranhão entre 2010 a 2025

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr^a. Cleonice Correia Araújo

SÃO LUÍS
2026

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Furtado Barros, Maria de Guadalupe.

INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A
PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL: A atuação da Secretaria de
Estado Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão
entre 2010 a 2025 / Maria de Guadalupe Furtado Barros. -
2026.

127 p.

Orientador(a): Cleonice Correia Araújo.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luis, 2026.

1. Igualdade Racial. 2. Intersectorialidade. 3.
Políticas Públicas. 4. Seir/ma. I. Correia Araújo,
Cleonice. II. Título.

MARIA DE GUADALUPE FURTADO BARROS

**INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PROMOÇÃO DA
IGUALDADE RACIAL: A atuação da Secretaria de Estado Extraordinária de
Igualdade Racial do Maranhão entre 2010 a 2025**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Políticas Públicas da
Universidade Federal do Maranhão para
obtenção do grau de mestre em Políticas
Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Cleonice Correia
Araújo

Aprovado em: ____/____/2026

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a. Cleonice Correia Araújo (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a. Lília Penha Viana Silva
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a. Mara Alves de Sousa
Universidade Federal do Maranhão

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todas e todos que, com coragem e compromisso, lutam contra o racismo estrutural e pela efetivação da equidade social.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pela vida, pela proteção e por me capacitar a vencer mais esta jornada.

Ao meu marido, Claudio Roberto Sá Barros, pela compreensão, apoio e companheirismo nos momentos de ausência dedicados aos estudos.

Aos meus filhos, Lucas Furtado Barros e Daniel Furtado Barros, fontes de carinho, parceria e inspiração ao longo dessa caminhada.

Aos meus pais (*in memoriam*), pelo exemplo de vida, pelos ensinamentos e pelo sacrifício diário para nos garantir a melhor educação.

Ao casal Orlando e Sandra Veloso, queridos amigos, pelo apoio, incentivo e generosidade demonstrados ao longo da construção deste trabalho. Minha sincera gratidão por caminharem comigo nesta jornada.

Ao Defensor-Geral Gabriel Santana Furtado Soares, pela compreensão e pela liberação do trabalho para a realização dos estudos e da pesquisa.

À Coordenadora do Núcleo Psicossocial da Defensoria, Andreia Everton Lauande, pelo incentivo e apoio durante esta trajetória acadêmica.

Às minhas colegas de trabalho, Maelle Medeiros Garreto, Nazareth Garcêz e Floripes Pinto, que acreditaram em mim e me ofereceram apoio incondicional.

Às colegas Maria José Ferreira, Isabelle Dourado, Mylena Prado, Taísa Guimarães, entre outras, cuja convivência possibilitou a partilha de conhecimentos e o fortalecimento de laços de amizade construídos a partir do apoio constante e do incentivo mútuo.

Aos amigos e amigas de turma, pelos momentos compartilhados e pela amizade construída ao longo do curso. Juntos enfrentamos o desafio de conciliar trabalho e estudos e, apesar das dificuldades institucionais e hierárquicas, seguimos firmes até esta conquista.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Cleonice Correia Araújo, pelo aprendizado, incentivo, disponibilidade, atenção e parceria na efetivação deste trabalho. Sua sabedoria e serenidade foram fundamentais nesta trajetória. Meus sinceros agradecimentos.

À Prof.^a Dr.^a Zaira Sabry Azar e à Prof.^a Dr.^a Carla Cecília Serrão Silva, que, desde a qualificação do projeto, contribuíram com reflexões, orientações e apontamentos essenciais para o aprimoramento deste trabalho.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pelas valiosas orientações, dedicação e pelo conhecimento compartilhado ao longo do curso.

Aos servidores e servidoras públicas que participaram das entrevistas, pela generosidade, pelo tempo disponibilizado e pelas valiosas contribuições para esta pesquisa.

À Coordenação do Curso de Mestrado em Políticas Públicas, na pessoa da Prof.^a Dr.^a Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, Coordenadora do PPGPP, e da Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro Sousa de Araújo, Vice Coordenadora do PPGPP, pelo apoio contínuo, pelas orientações e pela organização do curso.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pelo compromisso com a excelência na formação acadêmica e com a produção de conhecimento crítico e socialmente comprometido.

EPÍGRAFE

“O racismo fornece o sentido, a lógica e a tecnologia para a reprodução das formas de desigualdade e violência que moldam a vida social contemporânea.”

(Silvio Almeida, 2019)

RESUMO

A presente dissertação investiga os alcances e os desafios da intersectorialidade na implementação das políticas públicas de promoção da igualdade racial executadas pela Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão (SEIR/MA) no recorte temporal entre o período de 2010 a 2025. Para tanto, construímos um percurso teórico-metodológico sobre as categorias igualdade racial; intersectorialidade; políticas públicas e SEIR/MA e os conceitos, racismo estrutural e racismo institucional. Adotamos como método de abordagem o materialismo histórico-dialético. Para alcançar os resultados desta pesquisa, recorreremos à abordagem qualitativa, desenvolvida por meio da articulação entre pesquisa documental e pesquisa de campo. A etapa documental contemplou a análise de legislações, planos, relatórios, regimentos e demais documentos institucionais em âmbito nacional e estadual, relacionados às políticas de promoção da igualdade racial executadas pela secretaria ao longo do período investigado. Complementarmente, foram realizadas entrevistas com quatro servidores da Secretaria, selecionados em razão de sua atuação na formulação e implementação das ações institucionais. Inicialmente, traçamos o panorama histórico, social e jurídico das questões étnico-raciais e das políticas sociais, com ênfase na intersectorialidade e na promoção da igualdade racial. Em seguida, apresentamos a trajetória da SEIR/MA e da Política de Igualdade Racial no Maranhão, ponderando sobre a pressão social, os limites institucionais e os desafios de consolidação da política. Analisamos a Intersectorialidade na secretaria entre a articulação política e os limites estruturais. Por fim, conclui-se que a intersectorialidade, frequentemente, esbarra em barreiras burocráticas que aceitam a gestão da carência, mas resistem à alteração da propriedade fundiária e à redistribuição real de poder e recursos. As entrevistas possibilitaram apreender as percepções dos sujeitos acerca da intersectorialidade, contribuindo para a compreensão dos avanços, desafios e limites presentes na articulação das políticas públicas analisadas.

Palavras-chave: Igualdade racial; Intersectorialidade; Políticas Públicas; SEIR/MA.

ABSTRACT

This dissertation investigates the scope and challenges of intersectorality in the implementation of public policies for promoting racial equality carried out by the Maranhão State Secretariat for Racial Equality (SEIR/MA) between 2010 and 2025. To this end, we established a theoretical-methodological framework addressing the categories of racial equality, intersectorality, public policy, and SEIR/MA, as well as the concepts of structural racism and institutional racism. We adopted the historical-dialectical materialist approach as our method. To achieve the research results, we employed a qualitative approach, combining documentary research with fieldwork. The documentary phase involved analyzing legislation, plans, reports, regulations, and other institutional documents at both national and state levels regarding racial equality policies implemented by SEIR/MA during the period under study. Additionally, interviews were conducted with four Secretariat staff members, selected based on their roles in formulating and implementing institutional actions. Initially, we outlined the historical, social, and legal landscape of ethnic-racial issues and social policies, emphasizing intersectorality and the promotion of racial equality. Next, we presented the trajectory of SEIR/MA and the Racial Equality Policy in Maranhão, considering social pressure, institutional limitations, and the challenges of consolidating the policy. We analyzed intersectorality within SEIR/MA, examining the tension between political coordination and structural limitations. Finally, we conclude that intersectorality often runs up against bureaucratic barriers that tolerate the management of deprivation but resist changes to land ownership and the genuine redistribution of power and resources. The interviews provided insight into the subjects' perceptions of intersectorality, contributing to an understanding of the advances, challenges, and limitations involved in coordinating the public policies analyzed.

Keywords: Racial equality. Intersectorality. Public Policies. SEIR/MA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Detalhamento de Alteração de Programa: Promoção, Proteção e Articulação da Garantia dos Direitos Humanos (PPA 2012-2015)	67
Figura 2 – Indicadores de Desempenho Intermediário e Avaliação do Programa de Direitos Humanos (Exercício 2016)	69
Figura 3 – Planejamento Orçamentário e Metas Físicas do Programa de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (PPA 2020-2023)	71

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1 – Resumo do Programa de Trabalho da 3ª Revisão do PPA (2008-2011) do Estado do Maranhão	65
Gráfico 1 – Distribuição da Dotação Orçamentária do Maranhão (LOA 2025)	74
Tabela 2 - Evolução da Gestão da Política de Igualdade Racial no Maranhão por Dimensões Governamentais (2010-2025).	77
Gráfico 2 – Evolução Comparativa dos Indicadores da Política de Igualdade Racial no Maranhão por Período de Gestão (2009-2025).	83
Gráfico 3 – Análise Comparativa da Capacidade Estatal e Autonomia Territorial em Três Ciclos de Gestão (2010-2025).	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACONERUQ	Coordenação Estadual das Comunidades Negras Quilombolas
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADRQ	Programa Agentes Jovens de Desenvolvimento Rural Quilombola
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CC	Casa Civil
CCN-MA	Centro de Cultura Negra do Maranhão
CEIR-MA	Conselho Estadual da Política de Igualdade Étnico-Racial do Maranhão
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGE	Controladoria-Geral do Estado
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
DPE	Defensoria Pública do Estado
EIR	Estatuto da Igualdade Racial
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITERMA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MIR	Ministério da Igualdade Racial
MNU	Movimento Negro Unificado
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PGJ	Procuradoria-Geral de Justiça
PLANEPIR	Plano Estadual de Política de Promoção da Igualdade Racial
PMQ	Programa Maranhão Quilombola
PPA	Plano Plurianual
PROMOEX	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo

SAGRIMA	Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária
SECID	Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano
SEDES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDIHPOP	Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEIR/MA	Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão
SEMU	Secretaria de Estado da Mulher
SEPIR	Sistema Estadual de Promoção da Igualdade Racial
SEPLAN-MA	Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SEPPIR/MIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial / Ministério da Igualdade Racial
SES	Secretaria de Estado da Saúde
SINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SNPIR	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SSP	Secretaria Estadual de Segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJ	Tribunal de Justiça
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 QUESTÕES ÉTNICO-RACIAIS, IGUALDADE RACIAL, POLÍTICAS SOCIAIS E INTERSETORIALIDADE NO BRASIL.	24
2.1 Abordagens Teóricas e a Dinâmica das Questões Étnico-racial, Igualdade Racial, Políticas Públicas no Brasil: Uma Análise Crítica	24
2.2 Neoliberalismo vs. Constituição de 1988: A Tensão entre Focalização e Universalidade	29
2.3 Participação e mecanismos de controle social: a vigilância democrática sobre a execução da política racial	43
3 A TRAJETÓRIA DA SEIR/MA E DA POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL NO MARANHÃO NO PERÍODO DE 2010–2025: ENTRE A PRESSÃO SOCIAL, OS LIMITES INSTITUCIONAIS E OS DESAFIOS DE CONSOLIDAÇÃO	53
3.1 Pressão Social e Gênese Institucional: O Papel dos Movimentos Negros Maranhenses	53
3.2 Marcos legais e normativos da política de igualdade racial no Maranhão	60
3.3 A SEIR/MA nas diferentes gestões governamentais (2010–2025)	63
4 A INTERSETORIALIDADE NA SEIR/MA: ENTRE A ARTICULAÇÃO POLÍTICA E OS LIMITES ESTRUTURAIS	94
4.1 Intersetorialidade como estratégia de atuação da SEIR/MA	94
4.2 Programas estruturantes: Maranhão Quilombola e ações territoriais	99
4.3 Caminhos para Fortalecer a Transversalidade Racial: A Intersetorialidade como mecanismo político	109
5 CONCLUSÃO	113
REFERÊNCIAS	122
APÊNDICES	127
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	127

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa intitulada Intersetorialidade nas Políticas Públicas para a Promoção da Igualdade Racial: A atuação da Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão entre 2010 a 2025 nasce da minha própria vivência e inserção profissional, cenário em que a proximidade com as demandas da população negra e quilombola maranhense impulsionou a necessidade deste estudo. Desenvolvida no âmbito do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), na área de concentração em Políticas Sociais e Programas Sociais — integrando a linha de pesquisa Avaliação de Políticas e Programas Sociais —, a investigação adota como objeto a articulação intersetorial na execução dessas ações afirmativas. A delimitação desse arco temporal compreende um ciclo histórico completo de transformações no pacto federativo e na proteção social do país, perpassando o ápice normativo do início dos anos 2010, às severas crises de austeridade fiscal subsequentes e os esforços recentes de reconstrução institucional. Tal abrangência possibilita uma análise sistêmica sobre como a secretaria navegou entre a consolidação institucional, a resistência e a retomada de seu protagonismo.

A construção da equidade racial no Brasil constitui um processo histórico profundamente complexo, marcado por contradições latentes entre o avanço normativo e a permanência de engrenagens de exclusão. Longe de ser uma evolução linear ou pacífica, essa trajetória é forjada por disputas intensas, nas quais a resistência negra tenciona constantemente o projeto de nação defendido pelas elites. O ponto de partida para compreender essa dinâmica é o pós-abolição (1888), visto que a assinatura da Lei Áurea extinguiu formalmente o cativeiro, mas não previu nenhum mecanismo de integração socioeconômica para a população liberta. Pelo contrário, o Estado implementou políticas de estímulo à imigração europeia, pautadas por teorias pseudocientíficas de branqueamento demográfico. A partir da década de 1930, essa marginalização material ganhou contornos ideológicos quando o poder público incorporou a narrativa do mito da democracia racial, popularizada por Gilberto Freyre. Ao sustentar que a miscigenação gerara uma convivência harmônica e ao romantizar os vínculos sociais, essa tese desarmou os instrumentos de contestação e transformou a discriminação em um tabu, fazendo com que o racismo passasse a

operar de forma estrutural e institucional: formalmente todos eram iguais perante a lei, mas os privilégios continuavam distribuídos rigidamente pela cor da pele.

Para a desconstrução desse cenário idealizado, foi fundamental a contribuição de Florestan Fernandes, ao apontar que essa suposta harmonia era uma ilusão que impedia a inserção real do negro na sociedade de classes. O sociólogo demonstrou que o "preceito de cor" foi substituído pelo "preceito de classe", mantendo a população subalternizada na base da pirâmide, e argumentou que o brasileiro desenvolveu o "preconceito de ter preconceito", o que torna o enfrentamento ainda mais complexo ao invisibilizar o opressor.

Na contemporaneidade, reconhece-se que o racismo ultrapassa comportamentos individuais e atua como elemento ordenador das relações civis, políticas e econômicas. Nessa perspectiva, Silvio Almeida (2019, 2020) afirma que a opressão estrutural constitui a própria formação social do país, operando de modo automático no funcionamento de espaços cotidianos como a escola, o sistema de justiça, o mercado de trabalho e a segurança pública. Constituídos sob a égide da escravização, tais aparatos frequentemente reproduzem práticas que perpetuam vulnerabilidades. Como assevera Clóvis Moura (1977), as instituições criadas pela classe dominante funcionam como complexos filtros de contenção para gerir a exclusão e impor uma cidadania de segunda classe, convertendo a marginalidade em um êxito do desenho sistêmico, e não em uma falha de gestão.

Essa matriz governamental evidencia que a neutralidade estatal é uma ilusão, pois o Estado age historicamente como gestor de privilégios raciais. Sob essa ótica, a omissão do poder público em áreas como a titulação de terras quilombolas não reflete uma mera incapacidade técnica ou escassez orçamentária, mas sim a execução de uma agenda política implícita voltada à manutenção da estrutura fundiária tradicional, que beneficia o latifúndio em detrimento dos direitos ancestrais.

Da mesma forma, a segurança pública escancara essa lógica por meio da seletividade penal e da letalidade que atinge majoritariamente a juventude periférica. Trata-se da aplicação prática da Necropolítica, conforme descrita por Achille Mbembe (2018), em que a soberania do Estado se manifesta pelo controle sobre a mortalidade e pela definição de quais corpos são passíveis de sacrifício para assegurar a sensação

de proteção das elites. Contrapondo-se a essa engrenagem de apagamento e morte, evoca-se o conceito de Amefricanidade de Lélia Gonzalez, como uma consciência política que rejeita a invisibilização histórica de mulheres e homens negros, reivindicando sua inserção como sujeitos plenos de direitos.

No Maranhão, esse panorama assume contornos críticos devido a uma formação sócio-histórica marcada pela reprodução de padrões de segregação que visam manter a hegemonia de determinados grupos oligárquicos.

Esse cenário deixa a abstração teórica e consolida-se em dados estatísticos alarmantes: segundo o IBGE (2022), embora o estado detenha uma das maiores populações autodeclaradas negras do país — superando a marca de 79% —, essa maioria demográfica não encontra correspondência na paridade de direitos ou no acesso equitativo a oportunidades.

Diante dessa disparidade, a análise da secretaria revela-se estratégica, especialmente pelo fato de o território maranhense abrigar o maior número de comunidades quilombolas do Brasil, configurando-se como um laboratório essencial para a compreensão dos entraves e avanços nas políticas de reparação histórica e na efetivação da cidadania para populações tradicionais.

A relevância acadêmica desta dissertação reside na investigação da intersectorialidade não apenas como conceito abstrato, mas como mecanismo de sobrevivência institucional em contextos de escassez, preenchendo uma lacuna ao aplicar o materialismo histórico-dialético à análise de uma secretaria extraordinária. A promoção da igualdade racial demanda ações integradas que articulem educação, saúde, assistência social, trabalho e segurança pública, reconhecendo que o racismo é multidimensional e exige que o sujeito cidadão seja considerado em sua totalidade material e subjetiva.

No Brasil, essa perspectiva começou a ganhar força com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduziu uma concepção de proteção social baseada na integração e na garantia de direitos sociais universais, rompendo parcialmente com o modelo fragmentado e centralizador do período

autoritário por meio de marcos como o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A partir dos anos 1990 e, sobretudo, nos anos 2000, o Estado incorporou o vocabulário da intersectorialidade ao reconhecer o caráter multidimensional da pobreza, o que se materializou em programas como o Bolsa Família.

No campo racial, essa articulação ganhou centralidade a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) no governo federal. O debate migrou da denúncia para a formulação de políticas públicas, tendo na implementação de cotas raciais em universidades e concursos públicos um marco divisor. Sobre esse avanço, Joaquim Barbosa, em seus votos no Supremo Tribunal Federal (STF), reforçou que a igualdade formal perante a lei não basta se a igualdade material for inexistente.

Como princípio de gestão, a articulação intersectorial pressupõe, conforme apontam Santos (2011) e Carvalho (2011), um contrato entre diversos setores que define responsabilidades, metas comuns e recursos compartilhados, respeitando a autonomia e a interdependência de cada área. Contudo, essa prática não ocorre de forma espontânea, enfrentando severas barreiras burocráticas que tendem a neutralizar o potencial transformador do Estado, de modo que o desafio do órgão gestor da política racial consiste em tentar desprogramar essa lógica excludente.

O recorte temporal de 2010 a 2025 justifica-se por compreender um ciclo político completo. O ano de 2010 demarca o início do período com marcos importantes, como a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) e a própria fundação da Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão, que prometiam institucionalizar o combate às assimetrias históricas. No entanto, os anos seguintes foram marcados por crises interconectadas, incluindo uma severa recessão econômica a partir de 2014 e uma crise política que culminou no impeachment de 2016, inaugurando uma agenda de austeridade fiscal punitiva. O principal vetor dessa nova ordem foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que congelou as despesas primárias por vinte anos e constitucionalizou a escassez de recursos para as áreas sociais. Durante esse intervalo de retração federal, com o consequente esvaziamento orçamentário de

órgãos de articulação, o papel das esferas estaduais tornou-se um ponto de resistência e manutenção de direitos. O encerramento do ciclo em 2025 permite observar os desdobramentos de longo prazo dessas reformas estruturais e os recentes esforços de reconstrução institucional e reatribuição de centralidade à pauta racial.

Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como aplicada, de abordagem qualitativa, com objetivos crítico-reflexivos, orientada pelo método do materialismo histórico-dialético. Esse referencial assume o compromisso de expor a política pública para além de sua aparência jurídica, partindo da premissa de que ela é fruto de tensões entre a base material (economia e terra) e a superestrutura (leis e instituições).

Dessa forma, o método supera a falsa dicotomia entre classe e raça ao demonstrar que, na formação histórica brasileira, ambas as dimensões são indissociáveis; o racismo não é um mero reflexo ideológico, mas a base constitutiva de uma organização econômica capitalista que mantém a população negra desprovida de meios de produção e de direitos territoriais.

Investigar a atuação da Instituição sob essa ótica significa mapear os alcances como conquistas da classe trabalhadora negra organizada e os desafios como limites reais que o modo de produção impõe ao marco institucional. No plano social, a pesquisa fundamenta-se no imperativo ético de desvelar os mecanismos de isolamento que impedem que a pauta racial seja transversal na burocracia, enfrentando o pacto da branquitude.

O objetivo geral do estudo é analisar os desafios e os alcances da intersectorialidade na implementação das políticas de promoção da igualdade racial pela Secretaria no período entre 2010 e 2025, identificando os entraves políticos e institucionais que permeiam sua atuação no pacto federativo para enfrentar o racismo estrutural, à luz do referencial teórico adotado. Para operacionalizar essa meta, os objetivos específicos consistem em: a) compreender a formação histórica, social e jurídica das questões étnico-raciais e das políticas sociais no Brasil, analisando o papel da intersectorialidade diante das contradições da estrutura social contemporânea; b) mapear a trajetória institucional da SEIR/MA, reconstruindo o

histórico da secretaria desde a consolidação do Estatuto da Igualdade Racial em 2010 até o cenário de reconstrução em 2025, destacando suas principais mudanças estruturais; c) analisar a capacidade política e orçamentária da SEIR/MA, discutindo se essa integração favorece uma atuação estruturante ou se reforça uma gestão assistencial das desigualdades no estado. A hipótese que orienta o trabalho busca apreender de que forma a intersectorialidade se manifesta na atuação da secretaria e em que medida essa abordagem contribui para a efetividade da superação do racismo estrutural no Maranhão.

Os procedimentos técnicos envolveram levantamento bibliográfico e análise documental, escolhas que se justificam pela necessidade de confrontar a práxis política com o rigor da sociologia crítica de autores como Clóvis Moura, Silvio Almeida, Achille Mbembe, Michael Hanchard, Lélia Gonzalez, Stuart Hall, Oliver Cox, Sueli Carneiro, Ângela Davis, Florestan Fernandes e Frantz Fanon. Ademais, a opção documental decorre das limitações de acesso a materiais específicos da Secretaria, uma vez que, em parte de sua trajetória, ela possuía caráter extraordinário e integrava a estrutura da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). No plano nacional, a análise concentrou-se na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 7.716/1989 (crimes de racismo), nas Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008 (ensino de história e cultura afro-brasileira e indígena), na Lei nº 10.678/2003 (criação da SEPPIR), nos Decretos nº 4.887/2003 e nº 6.040/2007 (titulação quilombola e povos tradicionais), no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), nas Leis de Cotas (nº 12.711/2012 e nº 12.990/2014) e no Decreto nº 8.136/2013, que regulamenta o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).

No plano estadual, foram examinadas a Constituição do Estado do Maranhão (1989), o ato de criação da Instituição em 2010, bem como as legislações, planos e normativas que estruturam a Política Estadual de Promoção da Igualdade Racial, abrangendo conselhos, programas quilombolas e ações de enfrentamento ao racismo religioso. A análise dos relatórios de gestão busca rastrear a materialidade das ações governamentais, transcendendo o discurso oficial para verificar como a reparação histórica foi operacionalizada nas contas públicas e nas metas alcançadas.

A dissertação está organizada em três partes que refletem esse percurso analítico. A Seção 1 analisa criticamente a formação das políticas sociais no Brasil, evidenciando que sua estrutura histórica é marcada por exclusão, patrimonialismo e racismo estrutural, limitando o acesso da população negra aos direitos sob o véu do mito da democracia racial. Discute também a tensão contemporânea entre o modelo neoliberal, baseado na focalização e na redução do Estado, e o projeto da Constituição de 1988, demonstrando que a universalidade se mostra insuficiente sem o princípio da igualdade material.

Diante da fragmentação das ações e da lógica gerencial, a intersetorialidade é apresentada como estratégia central para promover iniciativas integradas, destacando-se o papel da sociedade civil e dos mecanismos de controle social na disputa por justiça social. A Seção 2 analisa a trajetória da política de igualdade racial no Maranhão a partir da criação do órgão estadual, demonstrando que sua institucionalização resulta da pressão histórica dos movimentos negros. Ao longo do período de 2010 a 2025, observa-se um percurso marcado por pequenos avanços graduais e pelo fortalecimento da participação social, especialmente a partir de 2015.

Contudo, a seção destaca um paradoxo: embora haja crescimento no reconhecimento formal da política, sua efetividade permanece restrita, com pouca incidência na redistribuição material e na transformação das desigualdades reais. Por fim, a Seção 3 investiga a intersetorialidade como a principal estratégia de atuação da secretaria extraordinária diante de seus limites institucionais e orçamentários. Mais do que um arranjo técnico, a intersetorialidade aparece como um mecanismo político que permite à secretaria ampliar sua capacidade de ação ao articular parcerias com pastas como saúde, educação e assistência social, rompendo parcialmente o isolamento institucional através de comitês, acordos de cooperação e planos territoriais. No entanto, essa dinâmica evidencia uma tensão central ao revelar a dependência política do órgão setorial, subordinando suas prioridades às decisões de secretarias mais fortes.

Na prática, isso resulta em uma atuação mais eficaz na oferta de serviços imediatos e assistenciais do que na transformação estrutural, especialmente no que se refere à regularização fundiária das comunidades quilombolas. A análise demonstra um descompasso entre a sofisticação técnica de planejamento alcançada

pela pasta da igualdade racial e sua limitada capacidade política de alterar a distribuição de poder e recursos no Estado, operando mais como gestão da carência do que como instrumento de soberania territorial. Esta última seção conclui que o fortalecimento da política de igualdade racial no Maranhão depende da transformação da intersetorialidade em um comando político efetivo, com real poder de decisão sobre o orçamento e as prioridades governamentais, permitindo avançar de uma lógica assistencial para uma atuação verdadeiramente estruturante.

2 QUESTÕES ÉTNICO-RACIAIS, IGUALDADE RACIAL, POLÍTICAS SOCIAIS E INTERSETORIALIDADE NO BRASIL.

Esta seção dedica-se a traçar o panorama histórico, social e jurídico das questões étnico-raciais e das políticas sociais, com ênfase na intersectorialidade e na promoção da igualdade racial. Para tanto, faz-se indispensável recuperar a historicidade que molda essas relações no Brasil, compreendendo que a estrutura social contemporânea é herdeira direta de mais de três séculos de escravidão legalizada, seguidos por um pós-Abolição marcado pela exclusão deliberada da população negra dos direitos civis, políticos e econômicos. Esse percurso histórico foi complexificado, ao longo do século XX, pela construção ideológica do mito da democracia racial, que camuflou as desigualdades e retardou a implementação de ações afirmativas e instrumentos de reparação.

Propõe-se, assim, uma análise crítica das dinâmicas estabelecidas entre tais conceitos: o racismo estrutural e o racismo institucional no cenário brasileiro e as categorias: Igualdade racial; Intersetorialidade; Políticas Públicas; SEIR/MA. Tal percurso fundamenta-se na compreensão de Mbembe (2018), para quem "a história permite articular o passado ao presente em uma sequência de situações paradoxais de transformação sem ruptura" (p. 52), perspectiva essencial para compreender como as heranças coloniais e os arranjos de poder do passado se atualizam nas instituições contemporâneas do Brasil, perpetuando privilégios e desvantagens com base na raça

2.1 Abordagens Teóricas e a Dinâmica das Questões Étnico-racial, Igualdade Racial, Políticas Públicas no Brasil: Uma Análise Crítica

A compreensão das dinâmicas contemporâneas que envolvem as questões étnico-raciais e as políticas sociais no Brasil exige o resgate de sua densa historicidade. Longe de se configurar como um fenômeno estático ou meramente conjuntural, o racismo no cenário brasileiro opera como um princípio organizador da própria estrutura societal. Esse processo remonta aos primórdios do período colonial e imperial, nos quais o ordenamento jurídico e econômico validava a coisificação da população negra escravizada, reduzida à condição de mercadoria e destituída de sua humanidade para o sustento do sistema de plantation.

O advento da transição para o trabalho livre, na segunda metade do século XIX, ilustra de forma paradigmática o início das estratégias institucionais de exclusão. A promulgação da Lei de Terras de 1850 exemplifica como o Estado brasileiro agiu juridicamente para impedir que a liberdade formal se traduzisse em emancipação socioeconômica real; ao determinar que o acesso à terra se daria exclusivamente pela compra, o arcabouço legal bloqueou o direito de posse aos escravizados e seus descendentes, empurrando-os deliberadamente para as margens da estrutura produtiva e urbana.

Com a Proclamação da República, no final do século XIX, e o avanço das primeiras décadas do século XX, a necessidade de justificar a hierarquização racial da sociedade deslocou-se do campo teológico-jurídico para o científico. Sob o influxo do darwinismo social e da eugenia europeia, as elites intelectuais e políticas formularam a tese do branqueamento. Como aponta Skidmore (2012), essa tese baseava-se na presunção da superioridade branca e na premissa de que a miscigenação produzia "naturalmente" uma população mais clara, apostando no desaparecimento gradual da população negra mediante o incentivo à imigração europeia e à miscigenação controlada.

Todavia, a partir da década de 1930, durante o Vargasismo, essa estratégia discursiva sofisticou-se substancialmente com a ascensão do mito da democracia racial. Como argumenta Fernandes (2008), a sociedade brasileira construiu uma "ideologia de harmonia racial" que atuou como um potente mecanismo de dissimulação do preconceito, operando de forma a transferir para o próprio indivíduo negro a culpa por sua marginalização. Na prática, mascarava as contradições do desenvolvimento capitalista e mantinha a população negra desprovida de condições reais de integração socioeconômica, perpetuando o preconceito de forma dissimulada. Ao redefinir a miscigenação e os contatos interétnicos como manifestações de uma suposta tolerância intrínseca à cultura nacional, esse arranjo ocultou as contradições do desenvolvimento capitalista no país, que se modernizava sem, contudo, integrar a população ex-escravizada ao mercado de trabalho competitivo.

A narrativa de uma harmonia intrínseca entre as três raças fundadoras camuflou a violência dos processos coloniais e converteu a miscigenação em símbolo de pacificação nacional. O impacto institucional dessa ideologia foi profundo: ao institucionalizar a premissa de que a sociedade brasileira era isenta de barreiras

raciais, o Estado tornou o preconceito invisível e interditou o debate público sobre as desigualdades de cor, rotulando qualquer denúncia de racismo como um atentado à unidade do país.

Durante a Ditadura Militar (1964-1985), o mito da democracia racial foi elevado à categoria de propaganda oficial, asfixiando os questionamentos acadêmicos e políticos sobre as clivagens raciais. Apesar da repressão, o final dos anos 1970 testemunhou a rearticulação crucial do Movimento Negro, destacando-se a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU) em 1978. Esse ativismo foi o responsável por fraturar a narrativa estatal, desvelando, por meio de dados socioeconômicos, que a pobreza e a vulnerabilidade social no Brasil possuíam marcas raciais evidentes, e estabelecendo as bases conceituais para a transição da ideia de racismo individual para as dimensões institucional e estrutural do fenômeno.

A culminância desse processo de disputa histórica deu-se na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Sob intensa pressão dos movimentos sociais e da bancada negra, a promulgação da chamada "Constituição Cidadã" de 1988 representou um marco jurídico de ruptura. Pela primeira vez na história constitucional do país, o racismo foi tipificado como crime inafiançável e imprescritível sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei. (Brasil, 1988, art. 5º, XLII), determinou-se que aos "remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva" (Brasil, 1988, ADCT, art. 68) e salvaguardou-se o caráter pluriétnico da identidade nacional.

A transição dos regimes políticos e a modernização do Estado brasileiro operaram transformações em suas superfícies discursivas, porém as estruturas fundamentais de poder, exclusão e hierarquização racial permaneceram, de modo que o racismo institucional e estrutural hoje reflete a perenidade dessas lógicas subjacentes no tecido social.

Historicamente, a estruturação das políticas sociais no Brasil até meados do século XX foi marcada por um modelo setorial e fragmentado, atrelado à inserção do indivíduo no mercado formal de trabalho. Conforme analisa Santos (1979), esse período consolidou a "cidadania regulada", sistema no qual os direitos sociais eram vinculados a ocupações profissionais reconhecidas pelo Estado. Sob a égide do Varguismo, essa arquitetura corporativista organizou-se por meio das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e, posteriormente, pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Esse padrão gerava uma exclusão estrutural,

deixando à margem a vasta maioria da população composta por trabalhadores informais e rurais — majoritariamente negros — que enfrentavam barreiras racistas para o acesso ao emprego formal no pós-abolição.

Para Raymundo Faoro, o Estado brasileiro desenvolveu-se sem uma divisão clara entre os âmbitos público e privado, distanciando-se dos modelos clássicos ocidentais. Em vez disso, estruturou-se sob a lógica do "estamento burocrático" — um grupo que se apropria da máquina estatal e a sobrepõe à sociedade civil, utilizando-a como instrumento de dominação em detrimento dos interesses coletivos.

Essa dinâmica baseia-se no patrimonialismo, conceito weberiano que o autor reinterpreta para explicar como o governante administra os bens públicos como se fossem sua propriedade pessoal. Herança da estrutura política portuguesa colonial, essa lógica perpetuou-se pelos períodos imperial e republicano, adaptando-se às transformações históricas sem perder sua essência. Essa continuidade explica a persistência do clientelismo, do nepotismo e do favorecimento de interesses particulares por uma burocracia que, longe de ser neutra ou impessoal, monopoliza o poder político e econômico.

Contudo, essa interpretação ganha profundidade quando articulada à dimensão racial do país. A apropriação do Estado pelo estamento burocrático não é um processo neutro: historicamente, esse grupo constituiu-se como predominantemente branco. Assim, o patrimonialismo brasileiro não apenas confunde as esferas pública e privada, mas também restringe o acesso ao poder e aos recursos estatais às elites brancas. Marcada pelo legado colonial e escravocrata, essa estrutura excluiu sistematicamente a população negra dos espaços de decisão e da cidadania plena, transformando o estamento descrito por Faoro em um mecanismo de perpetuação de privilégios também raciais.

Essa leitura é aprofundada por Lélia Gonzalez, ao analisar o que denomina "racismo por denegação". Para a autora, o Brasil construiu um imaginário social baseado no mito da democracia racial, segundo o qual haveria harmonia entre as raças e ausência de conflitos raciais. Esse discurso, no entanto, opera como mecanismo ideológico que nega a existência do racismo, ao mesmo tempo em que permite sua reprodução cotidiana.

O "racismo por denegação" tem efeitos diretos sobre a atuação do Estado. Ao negar o racismo, inviabiliza-se o reconhecimento das desigualdades raciais como

problema público, dificultando a formulação de políticas específicas voltadas à população negra. Nesse contexto, o patrimonialismo branco se reforça, pois a distribuição de recursos e oportunidades continua sendo mediada por estruturas que naturalizam privilégios históricos, ao mesmo tempo em que recusam enfrentar suas bases raciais.

Dessa forma, a ausência ou a tardia implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial não pode ser compreendida apenas como falha administrativa, mas como expressão de uma lógica estatal que, ao longo do tempo, operou seletivamente, privilegiando determinados grupos e invisibilizando outros. A universalidade formal das políticas, quando descolada do reconhecimento das desigualdades concretas, acaba por reproduzir as disparidades sócio-históricas, beneficiando aqueles que já se encontram em posição de vantagem. Assim, argumentar que o patrimonialismo no Brasil é branco significa reconhecer que a apropriação privada do Estado, descrita por Faoro, está imbricada com a manutenção de uma ordem racial desigual. A contribuição de Lélia Gonzalez evidencia que essa dinâmica é sustentada por um discurso que nega o racismo, dificultando sua superação.

Em suma, a articulação entre patrimonialismo e racismo por denegação revela que o Estado brasileiro não apenas historicamente confundiu o público e o privado, mas também operou como instrumento de reprodução de privilégios raciais. Enfrentar essa realidade exige não apenas reformas institucionais, mas o reconhecimento explícito do racismo como elemento estruturante, condição indispensável para a construção de políticas públicas efetivamente inclusivas e comprometidas com a justiça social.

A análise desenvolvida nesta seção evidencia que a compreensão das desigualdades raciais no Brasil demanda uma abordagem que articule diferentes categorias teóricas e analíticas. Nesse sentido, a igualdade racial constitui o horizonte normativo e político orientador das ações estatais voltadas à superação das desigualdades historicamente produzidas pela escravidão, pelo colonialismo e pelas múltiplas formas de discriminação racial. Entretanto, a efetivação desse princípio exige o reconhecimento de que tais desigualdades não decorrem de fenômenos isolados ou de práticas individuais, mas estão inscritas em uma estrutura social

historicamente constituída, marcada pela permanência das dinâmicas de dominação racial, que organiza o acesso diferenciado a direitos, oportunidades e recursos sociais.

Nesse contexto, as políticas públicas assumem papel central como instrumentos de intervenção estatal destinados à promoção da justiça social e racial. Contudo, diante da complexidade das expressões contemporâneas do racismo, tais políticas não podem ser concebidas de forma fragmentada ou setorializada. A intersectorialidade emerge, portanto, como estratégia indispensável para a construção de respostas integradas capazes de articular diferentes áreas governamentais em torno do enfrentamento das desigualdades raciais, reconhecendo seu caráter multidimensional e transversal. Trata-se de uma perspectiva que possibilita aproximar a universalidade formal dos direitos de sua concretização material, especialmente para grupos historicamente marginalizados.

É precisamente nesse campo de disputas que se insere a atuação da Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial do Maranhão (SEIR/MA), objeto central desta investigação. Enquanto órgão responsável pela coordenação, articulação e indução das políticas de promoção da igualdade racial no âmbito estadual, a referida secretaria constitui uma expressão concreta dos esforços institucionais voltados à incorporação da questão racial na agenda pública maranhense. Assim, as categorias igualdade racial, políticas públicas, intersectorialidade e SEIR/MA conformam um conjunto analítico indissociável, a partir do qual se torna possível compreender os avanços, limites e desafios da consolidação das políticas de promoção da igualdade racial no Maranhão, temática que será aprofundada nas seções subsequentes desta dissertação

2.2 Neoliberalismo vs. Constituição de 1988: A Tensão entre Focalização e Universalidade

Para compreender a tensão entre políticas focalizadas e universalidade é central entender os rumos das políticas sociais no Brasil contemporâneo, analisada à luz do pensamento de Pierre Dardot e Christian Laval, na Obra *A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal* (2009) e dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Essa dialética não se esgota nas escolhas de gestão contemporâneas, mas lança suas raízes no próprio processo de formação do Estado liberal brasileiro. Historicamente, as políticas sociais no país não emergiram como um direito inerente à cidadania plena, mas sim como um mecanismo de regulação e controle da força de trabalho, umbilicalmente atrelado aos interesses de uma burguesia industrial emergente na primeira metade do século XX. Sob a égide desse liberalismo periférico, o Estado brasileiro assumiu um caráter marcadamente autocrático e modernizador, onde a proteção social nascia fragmentada, de corte corporativista e meritocrático — vinculada estritamente à inserção formal no mercado de trabalho mercadorizado —, deixando à margem a vasta maioria da população, em especial a população negra, historicamente submetida ao desemprego estrutural e ao subemprego no pós-Abolição.

O percurso das políticas sociais no Brasil revela um longo e sinuoso caminho de disputas em torno do conceito de cidadania. Este itinerário, que transita pela passagem de um modelo regulado e excludente para o horizonte da universalidade, tenciona constantemente os limites do Estado em responder às expressões da questão social. Longe de uma evolução linear e pacífica, a reconstituição histórica do direito e das políticas públicas expressa as marcas de um capitalismo dependente e periférico que articulou a modernização de suas estruturas econômicas à manutenção de profundas desigualdades sociorraciais. É nesse cenário de contradições que se assenta a importância de analisar a historicidade constitucional do país, compreendendo como o nexo entre a formação estatal e a hierarquização racial moldou o acesso restrito e seletivo aos bens e serviços públicos.

Esse itinerário excludente inicia-se de forma contundente em meados do século XIX, tendo como marco a Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601/1850). Promulgada sob a égide de um Estado imperial e liberal-oligárquico, essa legislação institucionalizou o mercado de terras ao determinar que o acesso à propriedade fundiária dar-se-ia exclusivamente por meio da compra. Ao bloquear o direito originário de posse, o arcabouço legal operou um nítido fechamento de oportunidades econômicas para a população negra às vésperas da abolição, consolidando as bases da desigualdade territorial, da exclusão patrimonial e do racismo estrutural que passariam a caracterizar o país.

Com o advento da Proclamação da República (1889) e a consequente consolidação da República Velha (1889-1930), o modelo de Estado liberal-oligárquico

aprofundou essa lógica de exclusão. Nesse período, as demandas das classes subalternas e as expressões da questão social eram tratadas prioritariamente sob a ótica da repressão e do enquadramento social — o que a historiografia política consagrou como as políticas de "caso de polícia". Simultaneamente, no plano ideológico, o Estado e as elites intelectuais subsidiaram-se no racismo científico europeu, encampando o darwinismo social e a eugenia por meio de um projeto oficial de nação assentado na tese do branqueamento. Assim, o direito e a ausência de políticas sociais confluíam para a invisibilização jurídica da população negra recém-liberta, que permanecia desamparada pelo poder público e empurrada para a informalidade e para as franjas das nascentes periferias urbanas.

A reconfiguração dessa arquitetura estatal ocorreu a partir da Era Vargas (1930-1945), momento em que o Estado assumiu feições centralizadoras e modernizadoras para atender aos interesses de uma burguesia industrial emergente. A emergência das primeiras políticas sociais sistemáticas do país, consubstanciadas na criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e na posterior promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, não se estruturou como um direito de cidadania universal. Ao contrário, tratou-se da implementação de uma cidadania regulada, onde o acesso à previdência, à saúde e à proteção social estava condicionado estritamente ao vínculo empregatício formal e sindicalizado. Essa seletividade corporativista excluiu por completo a massa trabalhadora informal, composta majoritariamente pela população negra submetida ao desemprego ou ao subemprego herdados do pós-Abolição. Sob o manto da conciliação de classes operada pelo varguismo, sofisticou-se também a narrativa oficial da harmonia racial: o Estado apropriou-se do nascente Mito da Democracia Racial como ideologia de integração nacional, despolitizando as demandas raciais e interditando institucionalmente o debate sobre as desigualdades de cor.

Se por décadas o ordenamento jurídico operou sob o manto da omissão ou do silenciamento em relação às disparidades raciais, a virada paradigmática da segunda metade do século XX tencionou as estruturas estatais. Esse processo de redemocratização culmina na Constituição de 1988, campo de batalha decisivo onde a universalização dos direitos sociais foi formalmente inscrita. Conhecida como a "Constituição Cidadã", a nova Carta Magna resultou de intensas disputas encampadas pelos movimentos sociais, com destaque para a atuação incisiva da bancada negra e das organizações do movimento negro unificado.

No plano social, a Constituição de 1988 operou uma ruptura com o modelo corporativista anterior ao universalizar os direitos sociais sob o conceito de Seguridade Social, estabelecido no artigo 194, definida como um conjunto integrado de ações destinadas a garantir os direitos à saúde, à previdência e à assistência social (Brasil, 1988). Esse modelo, doutrinariamente conhecido como o "Tripé da Seguridade Social", estrutura-se a partir de regras específicas de custeio determinadas no artigo 195, e detalha-se nos artigos subsequentes: a saúde (arts. 196 a 200) assume caráter universal e gratuito; a previdência social (arts. 201 e 202) opera sob regime contributivo e de filiação obrigatória; e a assistência social (arts. 203 e 204) é prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição prévia (Brasil, 1988).

No plano das relações étnico-raciais, o texto constitucional introduziu ferramentas de reparação histórica decisivas: tipificou o racismo como crime inafiançável e imprescritível (Art. 5º, XLII), reconheceu o direito originário à propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (Art. 68 do ADCT) e conferiu proteção ao patrimônio e às manifestações das matrizes culturais afro-brasileiras e indígenas.

A inscrição constitucional desses direitos funcionou como um catalisador para as disputas políticas que se sucederam nas décadas de 2000 e 2010, abrindo fissuras institucionais para que as demandas históricas fossem traduzidas em políticas públicas de promoção da igualdade racial. O reconhecimento formal da igualdade abstrata contido na Carta de 1988 evidenciou que a universalidade, isoladamente, era insuficiente para corroer o racismo institucional impregnado nas burocracias públicas. Diante disso, o Estado brasileiro foi compelido a inaugurar uma nova fase na gestão das políticas públicas, caracterizada pela articulação de ações afirmativas e políticas de corte focalizado. Marcos históricos dessa transição materializaram-se na criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003, na instituição de cotas raciais nas universidades federais e nos concursos públicos, e na promulgação do Estatuto da Igualdade Racial em 2010 (Lei nº 12.288/2010).

Essa evolução recente demonstra que o trâmite contemporâneo das políticas de promoção da igualdade racial busca converter a universalidade formal em equidade material. Compreender essa trajetória exige, por conseguinte, articular a historicidade da formação estatal aos conceitos de racismo estrutural e institucional, compreendendo como as seculares estruturas do Estado liberal são tencionadas para

que os serviços públicos passem a reconhecer, nomear e combater as clivagens raciais que historicamente estruturaram o tecido social brasileiro.

Dessa forma, a historicidade das políticas sociais no século XXI passou a ser marcada pela transição da igualdade de oportunidades para a igualdade de resultados. A introdução de ações afirmativas representou uma ruptura paradigmática com a tradição liberal-universalista. Ao tensionar as estruturas do Estado, tais políticas impuseram a necessidade de se "colorir" os dados estatísticos e os censos demográficos. Afinal, para que o serviço público possa combater as clivagens raciais, ele precisa, antes de tudo, produzir diagnósticos precisos que visibilizem as disparidades, transformando a máquina burocrática em um instrumento de reparação histórica e de justiça distributiva concreta.

Segundo Dardot e Laval (2009), o neoliberalismo não se limita a uma política econômica, mas constitui uma racionalidade que reorganiza o papel do Estado e das políticas públicas. Nesse modelo, há uma redefinição da proteção social, que deixa de ser concebida como um direito universal e passa a ser tratada como intervenção mínima e seletiva, direcionada apenas aos grupos considerados em situação de extrema pobreza. É o que se denomina de focalização.

As políticas focalizadas têm como objetivo reduzir gastos públicos e aumentar a eficiência administrativa, concentrando recursos nos grupos populacionais em desvantagem social ou que necessitam de assistência especial. No entanto, essa lógica implica a restrição do acesso a direitos sociais, transformando-os em benefícios condicionados e limitados, muitas vezes associados a critérios rigorosos e dispositivos de controle. Assim, a proteção social deixa de ser um direito de cidadania e passa a assumir um caráter residual, voltado apenas à mitigação da pobreza extrema.

Ao instituir a Ordem Social na Carta Magna - CF/88, estabeleceu-se um modelo de proteção social baseado no tripé da Seguridade Social — Saúde, Previdência e Assistência Social. Conforme o Artigo 194, a Seguridade é regida pelo objetivo da universalidade da cobertura e do atendimento. No entanto, a prática institucional brasileira, historicamente marcada pelo racismo estrutural, frequentemente falha em entregar essa universalidade à população negra e às comunidades quilombolas.

A arquitetura constitucional de 1988 fundamentou-se na indissociabilidade entre cidadania, universalidade e equidade como pilares para a consecução da justiça social. A cidadania, erigida como fundamento da República (Art. 1º, II), transcende a dimensão meramente eleitoral para se consolidar como o direito à participação plena

na vida social e política, garantindo que todo indivíduo seja reconhecido como sujeito de direitos. No âmbito da Seguridade Social, essa promessa de inclusão é operacionalizada pelo princípio da universalidade (Art. 194, I), que impõe ao Estado o dever de garantir cobertura e atendimento a todos os cidadãos, independentemente de sua condição econômica ou social, sob a premissa de que o acesso à saúde, à assistência e à previdência é um direito inerente à condição humana.

Entretanto, a efetivação da justiça social no cenário brasileiro exige que a universalidade seja mediada pelo princípio da equidade. Reconhecendo que a sociedade brasileira é estruturalmente desigual e marcada por profundas iniquidades raciais e históricas, esse princípio atua como o instrumento de "justiça distributiva", permitindo que o Estado dispense tratamentos diferenciados a grupos em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, as políticas de ação afirmativa e os marcos regulatórios específicos, como o Estatuto Estadual da Igualdade Racial do Maranhão (Lei nº 11.399/2020), não ferem a igualdade, mas a materializam, ao remover as barreiras que impedem que a população negra e as comunidades quilombolas acessem o sistema pretensamente universal.

Apesar desse arcabouço robusto, as críticas ao texto e à prática constitucional brasileira contemporânea apontam para uma "universalidade cega" ou meramente formal. Críticos e teóricos da sociologia negra, como Silvio Almeida e Clóvis Moura, argumentam que o Estado, ao se pretender neutro, muitas vezes ignora como o racismo estrutural opera nas instituições, transformando a universalidade em um mecanismo que preserva privilégios de quem já possui acesso ao poder. A principal crítica reside na distância entre o "Brasil legal" e o "Brasil real": enquanto a Constituição de 1988 promete justiça social, a execução orçamentária e a burocracia estatal frequentemente funcionam como filtros de exclusão. Portanto, a justiça social no Brasil atual depende da transição de uma cidadania abstrata para uma cidadania material, onde a intersectorialidade das políticas públicas consiga romper com a lógica da cidadania subalterna e assegure que a proteção social seja, de fato, um patrimônio de toda a coletividade.

O embate entre a racionalidade neoliberal e o pacto firmado na Constituição de 1988 expõe projetos antagônicos de nação. De um lado, a vertente neoliberal preconiza a retração do aparelho estatal e a implementação de políticas sociais residuais e focalizadas; em contrapartida, o projeto constituinte de 1988 institui um

Estado Social de Direito, cujo compromisso reside na universalização das garantias fundamentais e na mitigação ativa das disparidades socioeconômicas.

Assim, a adoção de políticas focalizadas, quando desvinculada de uma perspectiva universal, pode enfraquecer o sistema de proteção social, aprofundando desigualdades e limitando o alcance dos direitos. Por outro lado, a universalidade, ainda que desafiadora em termos de financiamento e gestão, representa um compromisso com a cidadania plena e com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Essa configuração tem implicações diretas para a efetivação de direitos e para o funcionamento das políticas públicas. A confusão entre público e privado compromete a universalização das políticas sociais, favorecendo sua utilização como moeda de troca política e reforçando desigualdades. Assim, o acesso a direitos muitas vezes se dá de forma seletiva e mediada por relações pessoais, em detrimento de critérios universais e impessoais.

A defesa da universalidade das políticas sociais, consagrada na Constituição de 1988, representa um avanço fundamental na garantia de direitos. No entanto, quando analisada a partir da realidade racial brasileira, essa universalidade revela limites importantes, sobretudo no que se refere à população negra. Isso porque tratar igualmente sujeitos historicamente desiguais pode, paradoxalmente, reproduzir e aprofundar desigualdades.

A universalidade parte do pressuposto de que todos os cidadãos devem ter acesso aos mesmos direitos e serviços. Contudo, desconsidera, muitas vezes, que a população negra ocupa posições estruturalmente desvantajosas, marcadas por desigualdades acumuladas ao longo da história. Nesse contexto, políticas universais, quando desprovidas de recorte racial, tendem a beneficiar de forma desigual os diferentes grupos sociais, favorecendo aqueles que já possuem melhores condições de acesso.

Essa problemática pode ser compreendida à luz do pensamento de Boaventura de Sousa Santos (1998), que afirma que “temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza”. A partir dessa perspectiva, torna-se evidente que a igualdade formal — típica das políticas universais — não é suficiente para garantir justiça social em contextos marcados por profundas desigualdades estruturais.

Assim, a ausência de um olhar racial nas políticas públicas contribui para a manutenção de um padrão de exclusão que opera de forma silenciosa. A população negra, mesmo tendo acesso formal aos serviços, enfrenta barreiras concretas relacionadas à qualidade do atendimento, à discriminação institucional e às condições materiais de vida, o que limita o usufruto efetivo dos direitos como por exemplo, política universal de saúde, sem considerar o racismo institucional, podem não atender adequadamente doenças que atingem mais esse grupo, como a anemia falciforme.

É nesse ponto que o conceito de equidade se apresenta como elemento central. Diferentemente da igualdade, que pressupõe tratamento idêntico, esse preceito reconhece as diferenças e busca tratá-las de forma diferenciada, com vistas à superação das desigualdades. Em outras palavras, trata-se de oferecer mais a quem mais precisa, considerando as especificidades históricas e sociais dos grupos vulnerabilizados.

No campo das políticas públicas, isso implica a formulação de ações afirmativas e estratégias específicas voltadas à população negra, como forma de corrigir distorções históricas e promover justiça social. Essa abordagem, portanto, atua como o “fiel da balança”, equilibrando a tensão entre universalidade e reconhecimento das diferenças.

Dessa forma, uma análise crítica revela que a universalidade, embora essencial, não pode ser aplicada de maneira abstrata e descontextualizada. Para que se torne efetivamente inclusiva, deve ser articulada com o princípio da justiça distributiva, incorporando recortes raciais e outras dimensões da desigualdade. Somente assim será possível avançar na construção de políticas públicas que não apenas garantam direitos formalmente, mas que assegurem seu acesso real e igualitário para todos.

O cenário do Estado patrimonialista, autoritário e estruturalmente racista, consolidado ao longo da história brasileira, sofreu um severo processo de blindagem com o advento da ditadura militar em 1964. Durante a década de 1960, movimentos sociais que ensaiavam uma crítica profunda à estrutura agrária e racial do país — como as Ligas Camponesas e organizações da primeira metade do século — foram sistematicamente silenciados por meio da repressão, da censura e da imposição do mito da democracia racial como ideologia oficial de Estado. Nesse período, qualquer denúncia de racismo era interpretada como subversão ou “ameaça à unidade

nacional", o que forçou o ativismo negro e popular a um estágio de latência ou resistência clandestina.

Essa hegemonia autoritária começou a ser tensionada de forma mais vigorosa entre as décadas de 1970 e 1980, impulsionada pela efervescência de novos movimentos sociais que desafiavam o projeto de nação dos militares. A ascensão desses movimentos, com destaque para a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU) em 1978, marcou a transição da resistência cultural para a confrontação política direta. Esse novo ativismo negro não apenas denunciou a falácia da harmonia racial, como também exigiu que o Estado reconhecesse sua responsabilidade na manutenção das desigualdades. Foi essa mobilização, somada às frentes sindicais e populares, que forçou as fendas no regime ditatorial e garantiu que a Assembleia Constituinte de 1987 fosse permeada por demandas de reparação e direitos territoriais, culminando no texto democrático de 1988.

Este dispositivo representa uma resposta rigorosa do Estado à violência interpessoal e às manifestações explícitas de preconceito, sinalizando que a discriminação não será tolerada na ordem democrática. No entanto, o constituinte reconheceu que a punição individual, embora necessária, é insuficiente para desarticular as raízes históricas de uma sociedade estruturalmente desigual.

Nesse sentido, emerge a dimensão promocional, fundamentada nos objetivos da República elencados no Artigo 3º, inciso IV. Diferente da anterior, esta dimensão foca na estrutura social, impondo ao Estado o dever ativo de "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". É precisamente este comando constitucional que retira o Estado da posição de espectador e o transforma em agente indutor de justiça social. Sem o amparo do Artigo 3º, o Poder Público careceria de fundamentação para intervir na realidade socioeconômica e corrigir as distorções produzidas por séculos de marginalização. Ele estabelece o seguinte:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
[...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988, art. 3º).

Portanto, essa dupla face constitucional compõe a base jurídica que sustenta a legalidade de políticas de ação afirmativa, como o sistema de cotas, e fundamenta a validade de marcos regulatórios locais, como o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n.º

12.288 de 20 de julho de 2010) e Estatuto Estadual da Igualdade Racial do Maranhão (Lei n.º 11.399/2020).

Ao articular a punição do agressor com a promoção da equidade, a Constituição de 1988 e a Lei n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (lei que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor), asseguram que a construção da igualdade racial no Brasil não seja apenas um preceito ético, mas um dever institucional inadiável, exigindo do Estado a implementação de políticas públicas que transformem a igualdade formal em uma realidade material para a população negra.

Contudo, esse avanço permanece em constante disputa, exigindo estratégias como a intersectorialidade para que a promessa de universalização alcance os grupos que o racismo institucional tentou invisibilizar. Problemas complexos como a pobreza e a exclusão social são fenômenos multifacetados que não comportam respostas isoladas, fragmentadas, exigindo o que Junqueira (2004) define como uma "nova lógica de gestão", capaz de integrar saberes para enfrentar determinantes sociais e territoriais.

No contexto brasileiro, a lógica de fragmentação não é apenas uma falha administrativa, mas um mecanismo que aprofunda as clivagens raciais. Como aponta Almeida (2019), o racismo estrutural é funcional à reprodução dessa racionalidade, fornecendo critérios implícitos para a distribuição desigual de vulnerabilidades. Sob essa ótica, a economia política do Estado utiliza a raça como um dispositivo de classificação que naturaliza a precariedade de determinados grupos.

Essa funcionalidade se manifesta na resistência à implementação de políticas intersectoriais. Ao tratar todos os cidadãos como exatamente iguais perante a lei (universalismo abstrato), o Estado ignora as desigualdades históricas e sociais que afetam de forma diferente grupos raciais distintos, as trajetórias de vida são condicionadas pelo pertencimento racial. Conforme dito por (Dardot; Laval, 2016) vivemos, portanto, sob a "nova razão do mundo", onde predomina a lógica neoliberal. Nessa perspectiva, o Estado assume um papel gerencial, redefinindo o sujeito como "cidadão-cliente".

A reconfiguração do Estado contemporâneo sob a influência do neoliberalismo tem implicado uma mudança significativa em suas funções e na forma como se relaciona com a sociedade. Nesse contexto, o Estado passa a assumir um papel gerencial, orientado por princípios de eficiência, produtividade e controle de resultados, aproximando-se das lógicas próprias do setor privado. Essa transformação

repercute diretamente na redefinição do sujeito de direitos, que deixa de ser concebido prioritariamente como cidadão para ser tratado como “cidadão-cliente”.

Essa noção expressa a incorporação de uma racionalidade de mercado na gestão pública, em que os serviços estatais passam a ser organizados como se fossem mercadorias, e os usuários, consumidores desses serviços. Assim, o acesso às políticas públicas tende a ser mediado por critérios de desempenho, custo-benefício e satisfação do “cliente”, deslocando o foco da garantia de direitos para a lógica da prestação de serviços.

De acordo com Alfredo Saad-Filho (2011), essa transformação está inserida em um movimento mais amplo de reestruturação do Estado, no qual há uma subordinação das políticas públicas à lógica da acumulação financeira criando um ambiente institucional hostil à expansão dos direitos universais previstos no pacto de 1988.

Em vez de atuar prioritariamente como garantidor de direitos e promotor do bem-estar social, o Estado passa a organizar suas ações de modo a favorecer a estabilidade econômica, o controle fiscal e os interesses do mercado.

Nessa configuração, políticas sociais deixam de ser concebidas como direitos universais e passam a ser tratadas como gastos a serem contidos, reforçando a adoção de estratégias como focalização, privatização e terceirização. Como consequência, observa-se o enfraquecimento da proteção social e a ampliação das desigualdades, uma vez que o acesso aos serviços públicos se torna cada vez mais condicionado e restrito.

Além disso, a ideia de “cidadão-cliente” contribui para a despolitização das relações sociais, ao reduzir o sujeito a um usuário de serviços, esvaziando sua dimensão de participação política e de reivindicação coletiva. O vínculo entre Estado e sociedade passa a ser mediado por relações contratuais e individualizadas, em detrimento da construção de direitos coletivos e da solidariedade social. Essa lógica gerencial orientada pelo mercado passa a funcionar mais como agente econômico do que garantidor de direitos, subvertendo as funções clássicas do Estado social, ao priorizar a acumulação financeira e a racionalidade de mercado em detrimento da proteção social. O desafio que se coloca, nesse cenário, é o de resgatar o papel do Estado como promotor de direitos, reafirmando a centralidade da cidadania e da justiça social na formulação e implementação das políticas públicas. Tal configuração desvirtua as funções públicas ao priorizar a acumulação financeira em detrimento da

proteção social, o que enfraquece sua função social e aprofunda desigualdades (Saad-Filho, 2018).

Nessa mesma direção, José Paulo Netto (2011) evidencia que o Estado opera uma fragmentação proposital da “questão social”, ao desarticular suas determinações estruturais e convertê-la em um conjunto de demandas pontuais e tecnicamente administráveis. Nesse processo, problemas historicamente produzidos pelas relações de exploração e desigualdade são reconfigurados como situações individuais ou contingenciais, deslocando seu caráter político e coletivo. Tal movimento contribui para a despolitização das expressões da desigualdade, ao mesmo tempo em que legitima intervenções focalizadas e restritivas, compatíveis com a lógica gerencial e com a racionalidade de contenção de gastos, preservando, assim, as bases estruturais que produzem a própria questão social.

Esse deslocamento implica a privatização da questão social, na medida em que obscurece suas determinações estruturais e enfraquece sua dimensão coletiva, transformando-a em objeto de gestão e controle. Assim, ao mesmo tempo em que o Estado se orienta pela racionalidade econômica e financeira, conforme assinala Saad-Filho, ele também redefine as formas de intervenção sobre a desigualdade, operando, como destaca Netto, uma gestão fragmentada e focalizada das expressões da pobreza. Tal dinâmica contribui para a contenção das tensões sociais sem, contudo, enfrentar suas causas estruturais, preservando as bases que sustentam a reprodução das desigualdades no interior da sociedade capitalista.

Em continuidade a essa reflexão, a crítica à racionalidade gerencial do Estado e à fragmentação da questão social encontra desdobramentos importantes na análise de Maria do Carmo Brant de Carvalho (2005), ao evidenciar os limites de uma estrutura institucional marcada pela compartimentalização das políticas públicas. Para a autora, a organização estanque dos serviços sociais impede a construção de respostas integrais às demandas da população, resultando em atendimentos parciais, desarticulados e, conseqüentemente, ineficientes.

Tal configuração institucional reforça a lógica já problematizada por Alfredo Saad-Filho, na medida em que subordina a ação estatal a critérios de racionalidade administrativa e contenção de custos, em detrimento da efetivação de direitos sociais. Ao mesmo tempo, dialoga com a análise de José Paulo Netto, ao materializar, no plano da gestão pública, o processo de fragmentação da questão social, convertendo

demandas complexas e interdependentes em intervenções setoriais, pontuais e tecnicamente delimitadas.

Nesse cenário, as múltiplas expressões da desigualdade social deixam de ser apreendidas em sua totalidade, passando a ser tratadas de forma segmentada por diferentes políticas e serviços que pouco se comunicam entre si. Como consequência, o usuário é inserido em um circuito institucional fragmentado, no qual precisa percorrer diversos equipamentos públicos para acessar direitos que, em tese, deveriam ser garantidos de forma articulada. Esse deslocamento da responsabilidade para o indivíduo evidencia não apenas a ineficiência do sistema, mas também a fragilidade de um modelo que, ao invés de integrar ações, reproduz a lógica da descontinuidade e da sobreposição de atendimentos.

Ademais, a ausência de articulação intersetorial compromete a capacidade do Estado de elaborar diagnósticos mais abrangentes e de formular estratégias que enfrentam as determinações estruturais da desigualdade. As intervenções tendem a se limitar ao tratamento imediato das demandas, sem incidir sobre suas causas, o que contribui para a reprodução contínua das situações de vulnerabilidade social.

Dessa forma, a crítica de Maria do Carmo Brant de Carvalho reforça a compreensão de que a fragmentação não se restringe ao plano analítico, mas se materializa concretamente na organização e na oferta das políticas públicas. Ao penalizar o cidadão com um atendimento ineficiente, essa estrutura evidencia os limites de um Estado que, orientado por uma lógica gerencial e fragmentária, se mostra incapaz de assegurar uma proteção social integral, reafirmando a necessidade de construção de estratégias intersetoriais que promovam maior articulação, efetividade e justiça social.

Para contrapor-se a isso, a intersetorialidade emerge como prática democrática e estratégia de descolonização da gestão. A democratização real do país só ocorrerá quando a correlação de forças no interior do aparato estatal (Coutinho, 1984) for capaz de dobrar a lógica gerencialista em favor de um projeto de nação que reconheça a centralidade da questão racial na formação da desigualdade brasileira.

Para aprofundar essa linha de argumentação, é fundamental compreender que a proposição de Carlos Nelson Coutinho (1984) não se limita a uma defesa abstrata da democratização do Estado, mas implica uma análise concreta das relações de poder que atravessam o aparelho estatal. Ao afirmar que a democratização real depende do equilíbrio de forças no interior desse aparato, o autor chama atenção para

o fato de que o Estado não é neutro, tampouco homogêneo, sendo atravessado por disputas entre projetos societários distintos.

Nesse sentido, ao dialogar com as críticas anteriormente apresentadas — seja a subordinação do Estado à lógica da acumulação financeira, conforme problematiza Alfredo Saad-Filho, seja a fragmentação e despolitização da questão social, evidenciada por José Paulo Netto —, a contribuição de Coutinho permite avançar na compreensão de que tais configurações não são meramente técnicas ou administrativas, mas expressões de uma hegemonia em disputa.

A lógica gerencialista, nesse contexto, não se sustenta apenas por critérios de eficiência, mas porque está ancorada em uma determinada configuração de forças que favorece interesses vinculados ao mercado e à racionalidade neoliberal. Portanto, superá-la não depende exclusivamente de reformas institucionais pontuais, mas de um reposicionamento político no interior do Estado, capaz de reorientar suas prioridades e redefinir suas formas de intervenção.

É precisamente nesse ponto que a intersectorialidade ganha densidade analítica e política. Mais do que um arranjo técnico de articulação entre políticas públicas, ela se apresenta como uma estratégia de enfrentamento à fragmentação e, ao mesmo tempo, como uma prática que tensiona a própria lógica de funcionamento estatal. Ao promover a integração entre diferentes setores, saberes e práticas, a intersectorialidade rompe com a compartimentalização denunciada por Maria do Carmo Brant de Carvalho e reintroduz a necessidade de apreender a questão social em sua totalidade.

Entretanto, à luz de Coutinho, essa integração só se efetiva de maneira transformadora quando sustentada por uma correlação de forças favorável a um projeto democrático-popular. Caso contrário, há o risco de que a intersectorialidade seja absorvida pela própria lógica gerencial, reduzida a um mecanismo de coordenação administrativa sem potencial crítico.

Ao incorporar a dimensão racial nesse debate, a análise se aprofunda ainda mais. A formação social brasileira, marcada por desigualdades historicamente estruturadas a partir do racismo, exige que qualquer projeto de democratização do Estado reconheça essa centralidade. Nesse sentido, a intersectorialidade, enquanto estratégia de descolonização da gestão, deve também enfrentar as formas pelas quais o racismo se reproduz institucionalmente, seja pela ausência de recortes raciais nas

políticas públicas, seja pela reprodução de práticas excludentes no interior dos serviços.

Assim, a partir de Carlos Nelson Coutinho, é possível afirmar que a democratização do Estado não se realiza apenas pela ampliação formal de direitos ou pela melhoria dos instrumentos de gestão, mas pela transformação das bases políticas que orientam sua atuação. Trata-se, portanto, de construir uma nova hegemonia no interior do aparato estatal, capaz de articular universalidade, igualdade material e reconhecimento das diferenças, tensionando a lógica gerencialista e abrindo caminho para a efetivação de um projeto de sociedade comprometido com a justiça social e racial.

Diante dessa realidade, a intersetorialidade desponta como estratégia indispensável para que as políticas de igualdade racial no Maranhão convertam a igualdade formal, restrita ao texto legal, em igualdade material palpável no cotidiano social. A ausência de uma articulação orgânica e coordenada entre a pasta e as demais secretarias finalísticas — tais como Saúde, Educação e Assistência Social — esvazia o princípio constitucional da universalidade. Sem essa rede intersetorial, o direito universal degrada-se em uma promessa abstrata, incapaz de romper com a subalternidade histórica e a negação de direitos que ainda vulnerabilizam esses grupos.

2.3 Participação e mecanismos de controle social: a vigilância democrática sobre a execução da política racial

Nesse contexto, os mecanismos de participação cidadã, como o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPRI) e o Conselho Estadual da Política de Igualdade Étnico-Racial do Maranhão (CEIR-MA), surgem como instrumentos estratégicos.

Em continuidade às análises que evidenciam a reconfiguração do Estado sob a lógica gerencial e a fragmentação da questão social, a contribuição de Maria da Glória Gohn (2011) permite deslocar o foco para as formas de resistência e participação da sociedade civil no interior desse cenário. Ao afirmar que os espaços de direitos constituem arenas onde a sociedade civil busca imprimir suas demandas na agenda governamental, a autora evidencia que, mesmo diante de um Estado

tensionado por interesses de mercado e por dinâmicas fragmentadoras, permanecem abertos — ainda que de forma contraditória — canais de disputa política.

Esses espaços, como conselhos de políticas públicas, conferências, fóruns e outras instâncias participativas, não devem ser compreendidos apenas como ferramentas formais de consulta, mas como territórios políticos, nos quais diferentes sujeitos coletivos — movimentos sociais, organizações populares, entidades da sociedade civil — buscam tensionar a atuação estatal e incidir sobre a formulação, implementação e controle das políticas públicas.

Nessa perspectiva, dialogando com Alfredo Saad-Filho, tais arenas se apresentam como contrapontos à racionalidade gerencial, na medida em que reintroduzem a dimensão política no interior de um Estado que tende a operar sob critérios técnicos e econômicos. Ao mesmo tempo, em consonância com José Paulo Netto, esses espaços possibilitam a repolitização da questão social, ao recolocar as demandas coletivas no campo do debate público, contrariando sua redução a problemas individuais e administráveis.

A partir da chave interpretativa de Carlos Nelson Coutinho, é possível compreender esses espaços como parte da disputa pela hegemonia no interior do Estado ampliado. Ou seja, não se trata apenas de participar, mas de disputar projetos societários, buscando alterar o desequilíbrio de forças e reorientar as prioridades estatais em direção à efetivação de direitos e à justiça social.

Contudo, Gohn também alerta, ainda que implicitamente, para os limites desses espaços. Em contextos marcados pela hegemonia neoliberal, há o risco de que tais instâncias sejam institucionalizadas de forma controlada, esvaziando seu potencial transformador e convertendo a participação em um procedimento formal, muitas vezes desvinculado de decisões efetivas. Assim, os espaços de direitos podem tanto funcionar como instrumentos de democratização quanto como dispositivos de legitimação de decisões previamente definidas.

Ainda assim, sua existência é fundamental, sobretudo quando articulada a processos mais amplos de mobilização social. É por meio dessas arenas que demandas historicamente invisibilizadas, especialmente aquelas relacionadas às desigualdades raciais, de gênero e de classe, podem ganhar visibilidade e disputar lugar na agenda pública.

Sob a perspectiva de Maria da Glória Gohn (2011), os espaços de participação configuram-se como instâncias estratégicas na interface entre Estado e sociedade

civil, onde se tensionam os limites e as possibilidades de uma democracia substantiva. No bojo da redemocratização brasileira, essa premissa materializou-se na emergência dos Conselhos de Políticas Públicas — e, especificamente, nos Conselhos de Promoção da Igualdade Racial em âmbito nacional, estadual e municipal. Tais arenas transcendem o caráter meramente consultivo para assumirem funções deliberativas e de fiscalização cidadã, constituindo-se como campos de disputa onde a sociedade civil busca imprimir suas demandas na agenda governamental.

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou os conselhos de políticas públicas como instrumentos fundamentais de gestão participativa, deslocando a participação popular da periferia das decisões para o centro da gestão democrática. Fundamentados no princípio da soberania popular e no regime de colaboração entre Estado e sociedade, esses colegiados operam como instâncias de fiscalização, deliberação e formulação de diretrizes, garantindo que a execução das políticas sociais seja submetida ao crivo da coletividade. No âmbito da igualdade racial, esses conselhos tornam-se instrumentos vitais para monitorar o cumprimento do dever estatal de reparação e reparação histórica, servindo como arenas de resistência contra a opacidade burocrática e como espaços de vocalização das demandas de grupos historicamente marginalizados, assegurando que a universalidade dos direitos seja acompanhada por uma efetiva democratização do poder.

Contudo, para que esses instrumentos sejam efetivos na promoção da justiça racial, é imperativo romper com a herança do patrimonialismo brasileiro, que historicamente buscou converter a participação popular em ritos burocráticos ou estratégias de cooptação. Em diálogo com as reflexões de Saad-Filho, Netto e Coutinho, observa-se que, mesmo sob a hegemonia de uma lógica gerencial e fragmentária que subordina o social ao econômico, a atuação coletiva permanece como elemento central. É através dessa pressão contínua que a sociedade civil disputa sentidos políticos e busca ampliar o horizonte de efetivação de direitos, transformando os conselhos em ferramentas reais de desarticulação das estruturas de exclusão.

A análise desses arranjos revela que o conselho é o local onde a correlação de forças (Coutinho, 1984) se materializa de forma mais nítida. É nele que os movimentos negros, ao ocupar assentos paritários, tensiona a lógica gerencialista do Estado. Como assevera Tatagiba (2002), os conselhos funcionam como instituições híbridas, situadas na fronteira entre o Estado e a sociedade. Para a política de igualdade racial,

essa hibridização é o que permite que a intersectorialidade saia do plano teórico e ganhe contornos práticos: são nos conselhos que se exige que as políticas públicas apresentem contas e planejem ações conjuntas sob o recorte racial.

Contudo, uma abordagem crítica não pode ignorar os limites desses canais na racionalidade neoliberal. Frequentemente, os conselhos enfrentam o que a literatura chama de "esvaziamento político", ou seja, onde o Estado limita a atuação dos conselheiros a questões meramente procedimentais, subtraindo-lhes o poder de decisão sobre o orçamento real. Nessa perspectiva, o racismo institucional manifesta-se na desvalorização desses espaços, muitas vezes privando-os de infraestrutura ou ignorando suas resoluções. Assim, o engajamento cidadão, que deveria ser o motor da democratização, corre o risco de tornar-se uma participação institucionalizada que legitima o Estado sem, todavia, alterar as estruturas de poder que mantêm a desigualdade racial.

Portanto, a eficácia dos Conselhos que têm em suas finalidades como instâncias de participação social depende da sua capacidade de manter a autonomia frente ao governo e de articular-se com as bases sociais. Para que a igualdade racial deixe de ser uma política marginalizada, o monitoramento popular deve atuar como um vigilante da transversalidade, garantindo que as diretrizes de reparação histórica informem o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Somente assim, o conselho cumpre seu papel de transformar a indignação social em política pública efetiva, dobrando a resistência burocrática em favor de um projeto de nação plural e equânime.

No cenário maranhense, a consolidação das ações afirmativas encontra no Conselho Estadual da Política de Igualdade Étnico-Racial (CEIR-MA) seu principal mecanismo de controle democrático e engajamento social. Como instância colegiada, o CEIR-MA tem a missão precípua de monitorar e deliberar sobre as diretrizes executadas pela Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial (SEIR/MA). Entretanto, a análise da efetividade dessa fiscalização popular exige questionar o grau de autonomia real dessas instâncias — tanto na esfera estadual quanto nas municipais — frente às amarras orçamentárias e políticas do Executivo.

Sob a ótica de Avritzer (2008), a participação social só se converte em influência real quando as instituições participativas conseguem adentrar o "núcleo duro" do Estado, onde as decisões sobre o fundo público são tomadas. No caso do

CEIR-MA, o desafio reside em superar o papel de órgão meramente homologador de ações da secretaria para tornar-se um proponente de agendas. A autonomia do conselho é frequentemente posta à prova pela dependência administrativa e financeira da própria secretaria que ele deve fiscalizar. Essa relação de proximidade pode gerar o que Tatagiba (2002) identifica como uma "integração subordinada", na qual a sociedade civil ocupa o espaço público, mas possui baixo poder de veto sobre as prioridades estabelecidas pela gestão gerencialista, pensando esta, como uma abordagem administrativa que aplica técnicas e lógicas do setor privado tendo o foco em eficiência, produtividade e metas numéricas, na gestão pública e em instituições, que substitui processos burocráticos por controle de resultados e métricas de desempenho.

A capilaridade da política de igualdade racial no Maranhão também depende da vitalidade dos conselhos municipais. É no âmbito local que a territorialização das políticas para comunidades quilombolas e povos tradicionais deveria ser monitorada. Contudo, observa-se que muitos conselhos municipais enfrentam um esvaziamento técnico e político, funcionando de forma intermitente. Essa fragilidade institucional nos municípios compromete a intersetorialidade, pois impede que as demandas locais cheguem com densidade ao órgão, fragmentando o fluxo de informações e as respostas do Estado.

Portanto, a aptidão do CEIR-MA e dos conselhos municipais para influenciar a SEIR/MA está intrinsecamente ligada ao seu poder de mobilização externa. Para dobrar a resistência da burocracia estatal e do racismo institucional, essas instâncias de pressão popular precisam atuar como espaços de tensionamento permanente. Somente através de uma autonomia política fortalecida e de um letramento racial crítico dos conselheiros será possível garantir que o órgão gestor da política de igualdade racial não atue de forma isolada, mas como o braço executor de um projeto de estado construído coletivamente, que reconheça a centralidade da reparação histórica no território maranhense.

Diante dos limites impostos pela lógica gerencial, pela fragmentação da questão social e pela organização estanque das políticas públicas, a intersetorialidade emerge não apenas como um arranjo técnico, mas como uma estratégia político-institucional orientada à superação dessas contradições. Trata-se de uma perspectiva que busca articular diferentes setores, políticas e saberes, reconhecendo que as

demandas sociais são complexas, multidimensionais e não podem ser enfrentadas de forma isolada.

Nessa direção, a intersectorialidade se fundamenta na construção de ações integradas entre áreas como saúde, assistência social, educação, trabalho e promoção da igualdade racial, com vistas à garantia de respostas mais amplas e efetivas. Mais do que a simples cooperação entre órgãos, implica a constituição de fluxos contínuos de comunicação, planejamento conjunto e compartilhamento de responsabilidades, tensionando a lógica fragmentária denunciada por José Paulo Netto e a racionalidade gerencial analisada por Alfredo Saad-Filho.

Sua aplicabilidade, contudo, não se dá de forma automática. A efetivação de práticas intersectoriais depende de condições políticas e institucionais específicas, como a existência de mecanismos de coordenação, vontade política, participação social e, sobretudo, uma correlação de forças favorável à ampliação de direitos, conforme problematiza Carlos Nelson Coutinho. Sem esses elementos, há o risco de que a intersectorialidade seja reduzida a um discurso normativo, sem impacto concreto na realidade social.

O enfrentamento do racismo institucionalizado exige ações articuladas que envolvam, simultaneamente, políticas de educação (com inclusão de conteúdos étnico-raciais), saúde (com atenção às especificidades da população negra), assistência social (com proteção a grupos vulnerabilizados) e trabalho (com promoção da inclusão produtiva). A ausência dessa articulação tende a produzir respostas parciais, incapazes de incidir sobre as múltiplas dimensões da desigualdade racial.

Nesse sentido, a intersectorialidade se apresenta como uma prática democrática e, ao mesmo tempo, como estratégia de descolonização da gestão pública, na medida em que tensiona estruturas excludentes e amplia a capacidade do Estado de responder de forma integral às demandas sociais. Articulada aos espaços de participação analisados por Maria da Glória Gohn, ela potencializa a incidência da sociedade civil sobre as políticas públicas, contribuindo para a construção de agendas mais inclusivas e sensíveis às desigualdades historicamente produzidas.

A trajetória de construção das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil está intrinsecamente vinculada às lutas históricas dos movimentos negros, que, ao longo do século XX, organizou-se em diferentes espaços de reivindicação, denunciando o mito da democracia racial e exigindo o reconhecimento do racismo como elemento estruturante das desigualdades sociais. Esses sujeitos coletivos

atuaram de forma decisiva na ampliação da esfera pública, pressionando o Estado brasileiro a incorporar, em sua agenda, demandas por justiça racial, acesso a direitos e reconhecimento identitário. Nesse percurso, destacam-se mobilizações, articulações políticas e a participação em conferências nacionais e internacionais, que contribuíram para consolidar a pauta da igualdade racial como um campo legítimo de políticas públicas.

Esse processo, contudo, não se desenvolveu de forma isolada, mas em constante diálogo com agendas internacionais que passaram a reconhecer o racismo como uma violação de direitos humanos e a exigir dos Estados a adoção de medidas concretas para sua superação. Nesse sentido, marcos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) estabeleceram o princípio da igualdade em dignidade e direitos, conforme estabelece o documento basilar de 1948:

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade. (ONU, 1948, p. 1).

Enquanto a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965) avançou ao determinar a implementação de políticas específicas de combate à discriminação racial, ratificada pelo Brasil, define a discriminação de forma abrangente:

Qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano de igualdade de direitos humanos e liberdades fundamentais. (ONU, 1965).

Posteriormente, a III Conferência Mundial contra o Racismo (2001) representou um marco decisivo ao impulsionar, no contexto brasileiro, a implementação de políticas de promoção da igualdade racial, influenciando diretamente a criação de estruturas governamentais voltadas à temática e o fortalecimento das ações afirmativas.

Mais recentemente, iniciativas como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Década Internacional dos Afrodescendentes reforçam o compromisso global com a redução das desigualdades e a valorização da população negra, evidenciando que a promoção da igualdade racial se insere em um projeto mais amplo de justiça social em escala global.

A Agenda 2030 estabelece, através do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10, o compromisso de "reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles" (ONU, 2015), fundamentando políticas transversais que visam a inclusão de grupos historicamente marginalizados.

Assim, ao articular a pressão interna dos movimentos sociais com as diretrizes internacionais de direitos humanos, o Estado brasileiro passa a ser instado não apenas a reconhecer formalmente a igualdade, mas a implementar políticas públicas capazes de desarticular o caráter sistêmico da desigualdade racial, promovendo equidade e inclusão social.

A materialização dessa perspectiva intersetorial no campo da promoção da igualdade racial encontra respaldo em um conjunto de marcos normativos e institucionais construídos nas últimas décadas no Brasil. Destaca-se, nesse sentido, a promulgação da Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), que estabelece diretrizes para a garantia de direitos da população negra e explicita a necessidade de articulação entre diferentes políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades raciais.

No plano institucional, a criação da Secretaria a nível federal representou um marco fundamental ao conferir centralidade à temática racial na agenda governamental e induzir ações intersetoriais em diferentes níveis federativos. A trajetória desse órgão, contudo, reflete as constantes tensões políticas entre o fortalecimento democrático e os ciclos de retração estatal, atuando como o principal motor de uma pauta que evoluiu de uma secretaria especial até consolidar-se como ministério pleno em 2023.

O Ministério da Igualdade Racial (MIR) foi reestruturado e estabelecido como pasta ministerial com estrutura própria no início de 2023, sendo o Decreto nº 11.346, de 1º de janeiro de 2023, o documento que aprovou sua Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo de Cargos. O MIR atua na promoção da igualdade e enfrentamento ao racismo

Nesse marco temporal que se estende até 2025, a trajetória da Instituição federal consolidou objetivos estratégicos como a titulação de territórios quilombolas, o combate ao racismo institucional e a implementação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).

Ao analisar a cronologia da referida instituição, observamos que o período de 2010 a 2025 engloba desde o auge da consolidação da mesma com o Estatuto da Igualdade Racial (2010), passa pelo desmonte institucional (2016-2022) e chega à atual reconstrução do Ministério. Isso demonstra como a política de igualdade racial no Brasil é sensível às mudanças de gestão e à "subordinação das políticas públicas à lógica gerencial" que discutimos anteriormente.

Desde a sua fundação em 2003, criada pela Medida Provisória nº 111 (posteriormente Lei nº 10.678/2003), a SEPPIR surgiu como um órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República. Embora já tivesse "status de ministério" desde o início para fins de prerrogativas, era juridicamente uma Secretaria Especial. Com a Consolidação Jurídica em 2008, a Lei nº 11.693/2008 transformou formalmente o cargo de Secretário Especial em Ministro de Estado Chefe, solidificando sua posição no primeiro escalão do governo. No Período da Fusão em 2015, no governo Dilma II, a instância federal perdeu sua autonomia exclusiva ao ser fundida no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, sob a gestão de Nilma Lino Gomes (primeira mulher negra reitora de uma universidade federal).

O "Rebaixamento" Institucional ocorreu nos anos de 2016 a 2022, após o impeachment de Dilma Rousseff e durante o governo Bolsonaro, onde a pauta racial deixou de ter status ministerial próprio, sendo reduzida a uma Secretaria Nacional (SNPIR) subordinada a outros ministérios (como o da Mulher, Família e Direitos Humanos). Sua recriação como Ministério Pleno em 2023 aconteceu com o início do governo Lula III, foi criado o Ministério da Igualdade Racial (MIR), desvinculado de outras pastas e com orçamento e estrutura administrativa independentes, atualmente sob o comando de Anielle Franco.

Em articulação com essa instância federal, os Órgãos de Promoção da Igualdade Racial (OPIRs), instituídos nos âmbitos estadual e municipal — como é o caso da SEIR/MA no Maranhão —, passaram a desempenhar um papel estratégico na capilarização dessas diretrizes. Eles atuam como os executores diretos das políticas públicas voltadas à redução das desigualdades raciais e à proteção de comunidades tradicionais. No entanto, a efetividade desses órgãos locais permanece condicionada à robustez da estrutura federal; limites relacionados à capacidade institucional, à dificuldade de estabelecer a transversalidade com outras pastas e à

própria correlação de forças no interior do Estado revelam que os OPIRs operam em um campo de constante disputa por orçamento e legitimidade política.

Ademais, os espaços de participação e mobilização social, como conferências e fóruns de promoção da igualdade racial — a exemplo da Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial — constituem importantes arenas de incidência política, nas quais demandas históricas da população negra são sistematizadas e encaminhadas à agenda pública. Tais espaços, conforme analisado por Maria da Glória Gohn, reforçam o caráter democrático da construção das políticas, ao possibilitar a interlocução entre Estado e sociedade civil.

Entretanto, a existência desses marcos legais e institucionais não assegura, por si só, a efetividade das políticas de promoção da igualdade racial. Em consonância com as reflexões de Carlos Nelson Coutinho, sua concretização depende da configuração de forças no interior do aparato estatal, bem como da capacidade de articulação intersetorial e de incidência dos sujeitos coletivos. Nesse sentido, observa-se que, não raramente, tais estruturas são tensionadas pela lógica gerencial e pela fragmentação das políticas públicas, o que limita seu potencial transformador.

É justamente nesse cenário de avanços normativos e limites institucionais que se insere a análise da atuação dos órgãos estaduais de promoção da igualdade racial, mais precisamente a Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial no Maranhão, no período de 2010 a 2025. Assim, torna-se fundamental compreender em que medida suas ações incorporam — ou não — a perspectiva intersetorial, bem como os limites e possibilidades de sua atuação na construção de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades raciais no estado.

3 A TRAJETÓRIA DA SEIR/MA E DA POLÍTICA DE IGUALDADE RACIAL NO MARANHÃO NO PERÍODO DE 2010 a 2025: ENTRE A PRESSÃO SOCIAL, OS LIMITES INSTITUCIONAIS E OS DESAFIOS DE CONSOLIDAÇÃO

À luz das reflexões desenvolvidas na seção anterior, torna-se evidente que a efetivação de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial no Brasil se insere em um campo marcado por tensões entre avanços normativos e limites institucionais. Se, por um lado, a consolidação de marcos legais e a criação de estruturas governamentais específicas apontam para o reconhecimento da centralidade da questão racial, por outro, a permanência de uma lógica estatal orientada por princípios gerenciais e fragmentários impõe desafios à materialização desses direitos.

Mapear a trajetória institucional da Secretaria reconstruindo o histórico da secretaria desde a consolidação do Estatuto da Igualdade Racial (2010) até o cenário de reconstrução institucional em 2025, destacando suas principais mudanças estruturais é o objetivo desta seção.

3.1 Pressão Social e Gênese Institucional: O Papel dos Movimentos Negros Maranhenses

A análise da atuação dos órgãos de promoção da igualdade racial no âmbito estadual revela-se fundamental para compreender como tais diretrizes se concretizam na prática. Como visto, a eficácia dessas ações vai além da mera garantia legal. Conforme assinala Carlos Nelson Coutinho, ela depende centralmente das dinâmicas de poder no aparato estatal, além da articulação intersetorial e da capacidade de pressão dos movimentos sociais. Bem como da capacidade de articulação intersetorial e de incidência política dos sujeitos coletivos.

É nesse horizonte que se insere a Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão - SEIR/MA, criada no contexto de consolidação das políticas de promoção da igualdade racial no país. Sua trajetória, ao longo do período de 2010 a 2025, constitui um campo privilegiado de análise para apreender os avanços, limites e contradições inerentes à implementação dessas políticas em nível estadual.

A partir das críticas de Alfredo Saad-Filho sobre a reconfiguração estatal sob a dominância financeira, somadas à tese de José Paulo Netto acerca da fragmentação da questão social, cabe questionar se a atuação da Instituição consegue romper com tais amarras ou se apenas as reproduz em sua rotina institucional. Paralelamente, o pensamento de Maria da Glória Gohn enriquece a reflexão sobre os fóruns de participação popular ligados à agenda de igualdade racial no Maranhão, servindo de base para medir a real influência da sociedade civil na formulação dessas políticas.

A criação da Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial no Maranhão, no ano de 2007, representa um marco na transição das demandas dos movimentos sociais para a esfera da gestão pública direta. Esse processo não se configurou como um ato isolado de concessão governamental, mas como o resultado de uma conjuntura política nacional favorável e, sobretudo, do acúmulo de pressões históricas do ativismo negro maranhense. A formalização da pasta ocorreu em um cenário de redemocratização e adensamento de políticas de ação afirmativa em âmbito federal, espelhando-se na arquitetura da Secretaria nacional instituída em 2003. Contudo, as particularidades de um território marcado por profundas tensões agrárias e por uma densa presença populacional quilombola converteram esse braço institucional em um aparato essencial para a mediação e a execução local de tais diretrizes nacionais.

A gênese da Secretaria referenciada é indissociável da maturidade política dos movimentos sociais negros maranhenses. Como destaca Gohn (2011), a transição das demandas sociais para o interior do aparelho estatal não é um fenômeno fortuito, mas o resultado de um acúmulo de forças que redefiniu a relação entre sociedade civil e Estado.

Essa rede de movimentos é vasta e possui uma capilaridade única, especialmente pela forte presença quilombola e das religiões de matriz africana. Uma trajetória que ganha contornos específicos a partir da atuação histórica do Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN-MA) criado em 1979, fundado no contexto da abertura política, sendo o precursor do movimento negro moderno no estado. Ele surge apenas um ano após a fundação do MNU em São Paulo (1978), consolidando-se como a organização que deu base intelectual e política para todas as que vieram depois. Sua relevância extrapola o campo cultural e se projeta de forma decisiva na arena política e institucional. Conforme aponta Araújo (2000), o Centro foi protagonista na inflexão de uma agenda inicialmente centrada na valorização da cultura afro-

brasileira para uma pauta mais ampla, voltada à reivindicação de direitos civis, sociais e políticos.

Essa transição não ocorreu de forma abrupta, mas culminou de um processo estratégico de politização da identidade negra. A Entidade atuou como um espaço de formação intelectual, produção de consciência crítica e articulação coletiva. Ao promover debates, eventos culturais e práticas educativas, a organização não apenas afirmava a identidade afro-maranhense, mas também denunciava as desigualdades raciais sistêmicas e suas múltiplas expressões no cotidiano social. Nesse sentido, a dimensão cultural foi ressignificada como instrumento de mobilização e de construção de um projeto político abrangente.

Ao longo desse percurso, a organização consolidou-se como um importante ator na interlocução com o poder público, pressionando por reconhecimento institucional e pela formulação de políticas específicas de promoção da igualdade racial. Sua atuação contribuiu para inserir a pauta racial na agenda governamental, influenciando a criação de espaços institucionais e instrumentos de participação social. Assim, o que inicialmente se configurava como resistência cultural transformou-se em incidência política qualificada, capaz de tensionar as estruturas estatais e reivindicar a efetivação de direitos.

A seção maranhense do Movimento Negro Unificado (MNU) pauta sua atuação pela vigilância institucional e pela confrontação política direta face ao extermínio da juventude negra e à letalidade policial. Embora o MNU se constitua como uma organização de abrangência nacional desde 1978, sua estruturação orgânica e capilaridade militante no estado do Maranhão ganharam robustez no período subsequente à experiência do Centro de Cultura Negra (CCN/MA). Desde então, a entidade tem exercido um papel proeminente nas instâncias de controle social e nos Conselhos de Direitos, empenhando-se em salvaguardar o caráter deliberativo — e não meramente consultivo — das instâncias participativas. Trata-se do ator coletivo que opera como vetor de tensionamento do aparato estatal, constrangendo as estruturas governamentais quando a implementação das políticas públicas se submete à morosidade burocrática.

Os Coletivos de Mulheres Negras como o Grupo de Mulheres Negras "Mãe Andresa" criado em 1986 foi um dos primeiros a pautar a intersectorialidade de gênero e raça no Maranhão, surgindo na década de 80 para visibilizar a condição específica da mulher negra maranhense com a finalidade de denunciar o racismo institucional na

saúde obstétrica e promover a autonomia econômica das mulheres negras. Sua atuação influencia a Instituição a trabalhar em conjunto com a Secretaria da Mulher (SEMU), garantindo que as políticas de igualdade racial tenham um recorte de gênero eficaz.

A Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão - ACONERUQ, criada em 2004 surgiu bem mais tarde, fruto do amadurecimento das lutas territoriais que se intensificaram após a Constituição de 88 e o decreto federal de 2003 (Decreto 4.887). Sua criação foi o "empurrão" final para que o governo estadual criasse a Secretaria, três anos depois. Dada a realidade do Maranhão (estado com o maior número de comunidades quilombolas do Brasil), a referida Associação é, talvez, o movimento de maior peso territorial tendo como finalidade a luta pela regularização fundiária, titulação de terras e garantia de direitos básicos (saúde e educação) dentro dos territórios. A criação de programas como o "Maranhão Quilombola" é fruto direto da pressão da referida associação. O movimento é essencial na mediação de conflitos agrários que a pasta precisa acompanhar.

O Coletivo desempenhou papel decisivo ao transformar demandas historicamente invisibilizadas em pautas públicas legítimas, contribuindo para a consolidação de um discurso político que articula território, identidade e direitos. Sua atuação envolveu tanto a mobilização de base — com assembleias, encontros e processos formativos — quanto a incidência institucional, por meio da participação em conselhos, audiências públicas e negociações com órgãos estatais responsáveis pela regularização fundiária.

Além disso, a entidade foi fundamental para dar concretude, no âmbito estadual, aos dispositivos previstos na Constituição Federal de 1988, especialmente no que se refere ao reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades quilombolas, posteriormente regulamentados pelo Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ao acionar esses marcos legais, a ACONERUQ contribuiu para deslocar a luta quilombola de uma posição marginal para o centro do debate jurídico e político, afirmando-a como uma questão de justiça histórica e de reparação.

Dessa maneira, sua atuação evidencia que a questão fundiária, no caso quilombola, não pode ser reduzida a uma lógica agrária convencional. Trata-se, antes, de um campo de disputa que envolve diferentes projetos de sociedade: de um lado, a expansão de interesses econômicos sobre o território; de outro, a defesa de modos

de vida, saberes tradicionais e formas coletivas de existência. A Associação, nesse cenário, atua como mediadora e protagonista, forçando o Estado e contribuindo para a construção de políticas públicas mais sensíveis à diversidade socioterritorial e aos direitos étnico-raciais.

Como destaca Alfredo Wagner Berno de Almeida (2006), a luta quilombola no Maranhão não se restringe à disputa material pela terra, mas envolve a defesa das chamadas “terras de preto” enquanto espaços socialmente construídos, carregados de memória, pertencimento e formas próprias de uso coletivo. Nesse sentido, o território é compreendido como condição de reprodução física, cultural e simbólica dessas comunidades, o que tensiona diretamente a lógica privatista e mercantil da terra, típica da expansão do agronegócio e de grandes empreendimentos.

A convergência entre as duas frentes de atuação do Coletivo — uma mais voltada à incidência político-institucional e outra ancorada nas lutas territoriais — contribuiu para dar densidade, legitimidade e abrangência à pauta racial no estado, evidenciando suas múltiplas dimensões e pressionando o poder público a formular respostas estruturadas. Nesse sentido, a criação da Instituição não se configura como uma iniciativa isolada do governo, mas como expressão de um acúmulo histórico de lutas e reivindicações que conseguiram inserir a igualdade racial no centro da agenda pública estadual.

A luta contra a intolerância religiosa é indissociável da luta racial no Maranhão, dessa forma, a constituição do Fórum das Religiões de Matriz Africana deve ser compreendida como resultado de um processo histórico de organização coletiva e de articulação política protagonizado por lideranças dos povos de terreiro, e não como um evento pontual formalmente instituído. Trata-se de uma instância que emerge no bojo das dinâmicas do movimento negro e das lutas por reconhecimento e garantia de direitos, especialmente no contexto de intensificação das agendas de enfrentamento ao racismo religioso a partir dos anos 2000. Nesse período, observa-se a ampliação dos canais de diálogo entre sociedade civil e Estado, impulsionada tanto pela criação de estruturas governamentais voltadas à promoção da igualdade racial quanto pela realização de conferências e espaços participativos. Assim, o Fórum pode ser interpretado como expressão de um processo de consolidação progressiva das demandas dos povos de terreiro, no qual formas tradicionais de organização comunitária passam a dialogar com mecanismos formais de participação e incidência política. Essa dinâmica híbrida entre mobilização social e inserção

institucional tem como finalidade combater a perseguição aos terreiros e garantir o reconhecimento do patrimônio imaterial das casas de axé. Sua atuação forçou a criação de protocolos de segurança e proteção para templos religiosos e influenciou a redação de decretos específicos dentro da estrutura do órgão gestor.

O Protocolo Interinstitucional de Proteção dos Direitos dos Povos de Terreiro, elaborado no âmbito da Defensoria Pública e dos movimentos sociais, não foi convertido diretamente em lei, mas exerceu influência decisiva na formulação do Decreto Estadual nº 37.761/2022, que institucionaliza, no âmbito do Poder Executivo maranhense, diretrizes de proteção, respeito e garantia de direitos às religiões de matriz africana.

Ao longo de sua evolução a pasta foi desafiada a incorporar uma visão interseccional. A influência de movimentos de mulheres negras e de comunidades de terreiro trouxe para o cerne da gestão a necessidade de combater o que Crenshaw (2002) define como o cruzamento de múltiplas opressões (raça, gênero e classe). Essa perspectiva foi fundamental para que a secretaria extrapolasse a capital e atingisse o interior do estado, onde a vulnerabilidade social é acentuada por tais sobreposições.

Os Movimentos de Juventude Negra e Coletivos Universitários surgiram no interior das universidades públicas do estado, Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) com a finalidade de fiscalizar as bancas de heteroidentificação e garantir a permanência estudantil. São esses jovens que levam para a Entidade as novas linguagens de combate ao racismo e a urgência de políticas de primeiro emprego e formação tecnológica.

Portanto, essas experiências evidenciam como a organização da sociedade civil, especialmente no âmbito dos movimentos negros, foi e é fundamental para a superação de uma lógica fragmentada e assistencialista das políticas públicas, impulsionando a construção de uma agenda pautada na integralidade, no reconhecimento e na justiça social. Tratam-se, assim, de exemplos emblemáticos de como a ação coletiva pode reconfigurar o campo das políticas públicas, deslocando-o de respostas pontuais para estratégias mais estruturantes e comprometidas com a transformação social.

A criação da Instituição, oficializada pela Lei nº 8.559 (Maranhão, 2007), ocorreu sob uma conjuntura de "repertórios de interação" (Abers; Tatagiba, 2014). Esse conceito expande a visão tradicional de mobilização social ao incluir o

engajamento de ativistas em espaços institucionais. No contexto da promoção da igualdade racial, o Estado passou a ser permeado por militantes que, ao ocuparem cargos na burocracia pública, buscavam imprimir a urgência da reparação histórica e a formulação de políticas públicas com recorte étnico-racial.

Esse "ativismo institucional" impulsionou a institucionalização de órgãos perenes, a exemplo da SEPPIR, em âmbito federal, e de sua instância correlata na esfera estadual maranhense. A incorporação desses novos sujeitos políticos à burocracia estatal viabilizou a conversão das demandas históricas dos movimentos negros — outrora circunscritas às manifestações públicas e à contestação social — em instrumentos normativos, dotações orçamentárias e políticas públicas governamentais.

Conforme analisa Furtado (2018), a trajetória da secretaria ao longo dos últimos quinze anos pode ser compreendida como um movimento pendular que revela não apenas oscilações administrativas, mas, sobretudo, a instabilidade estrutural das políticas de promoção da igualdade racial no âmbito estadual. Nos períodos de maior dinamismo, observa-se a implementação de iniciativas com forte capilaridade social, como o Programa Maranhão Quilombola, que buscou articular ações intersetoriais voltadas ao reconhecimento territorial, ao acesso a direitos e à valorização das comunidades tradicionais. Em contrapartida, os momentos de retração orçamentária expõem a vulnerabilidade institucional da secretaria, frequentemente condicionada a prioridades governamentais mais amplas e à limitada alocação de recursos. Essa alternância evidencia que, embora haja avanços significativos na formulação e execução de políticas, sua continuidade e efetividade permanecem dependentes de condições políticas e fiscais que nem sempre se sustentam ao longo do tempo. Trata-se, portanto, de um cenário que desafia a consolidação de uma política pública estável e estruturante, indicando a necessidade de instrumentos que garantam maior institucionalidade, previsibilidade orçamentária e permanência das ações para além das conjunturas governamentais.

A transição entre diferentes governos demonstrou que a política de igualdade racial no Maranhão passou por um processo de consolidação que, embora sujeito a flutuações ideológicas, tornou-se um caminho sem volta. A presença de lideranças históricas do movimento negro maranhense na base de formação dessa identidade política contribuiu para que a Secretaria não se configurasse apenas como um apêndice administrativo, mas como um espaço de disputa por direitos. Atualmente, o

desafio reside em converter o reconhecimento institucional em igualdade material, garantindo que o legado das conferências e a voz dos movimentos continuem a orientar a distribuição de recursos e a proteção dos territórios tradicionais.

3.2 Marcos legais e normativos da política de igualdade racial no Maranhão

A análise da trajetória das políticas raciais no Maranhão revela um expressivo hiato temporal de quase três décadas entre a organização da sociedade civil e a sua efetiva consolidação no aparelho estatal. Este intervalo não pode ser interpretado como mera inércia burocrática, mas sim como uma evidência contundente do racismo institucional. Enquanto o Centro de Cultura Negra (CCN /MA) foi fundado em 1979, estabelecendo as bases da denúncia contra o estruturas de opressão racial ainda no ocaso da ditadura militar, a formalização da pauta através da criação da Secretaria ocorreu após vinte e oito anos. Esse distanciamento de quase trinta anos denuncia a eficácia das estratégias de silenciamento operadas pelo patrimonialismo maranhense, que logrou manter as demandas por reparação e direitos da população negra no ostracismo político por gerações.

Este intervalo temporal expõe a resistência de um Estado que, sob a máscara da "democracia racial", protegeu os interesses de elites agrárias e políticas, retardando o reconhecimento da questão racial como objeto de política pública estratégica. Portanto, a criação tardia da Instituição não deve ser lida como uma evolução linear da gestão pública, mas como uma ruptura forçada; um rompimento tardio de uma "bolha" de exclusão que, por décadas, tentou converter o direito à diferença e à reparação em folclore ou invisibilidade. Esse intervalo é, em última análise, a prova material de que o Estado brasileiro, e especificamente o maranhense, operou durante a maior parte de sua história democrática como um gestor da exclusão, cedendo apenas sob o tensionamento inadiável dos sujeitos coletivos negros.

O histórico das políticas de igualdade racial no Maranhão, materializada na criação e manutenção da Secretaria, demonstra que o Estado cumpriu a etapa inicial do reconhecimento institucional. Este fenômeno, que Nancy Fraser (2006) define como a aceitação das identidades e das diferenças no âmbito público, é uma conquista contra a invisibilidade histórica. Contudo, a mera existência de uma secretaria ou de leis afirmativas não garante, por si só, a alteração das estruturas

materiais de opressão. Como assevera Sueli Carneiro (2018), o racismo estrutural opera para manter privilégios mesmo quando as instituições parecem democráticas, exigindo que o Estado vá além do simbolismo e alcance a vida concreta das populações marginalizadas.

O cerne dessa problemática reside na distância entre o "direito no papel" e a "justiça na prática". Para converter o reconhecimento em justiça substantiva, o Estado deve garantir que o acesso aos bens fundamentais, como a terra, a educação, a segurança e a saúde, sejam distribuídas de forma a compensar as desvantagens históricas. No contexto maranhense, Alfredo Wagner Berno de Almeida (2006) ressalta que o reconhecimento jurídico da identidade quilombola é inócuo se não for acompanhado pela regularização fundiária efetiva, pois a terra é a substância da sobrevivência dessas comunidades. Sem a entrega do título e a proteção contra o avanço do agronegócio, o reconhecimento permanece no campo da retórica institucional.

Nesse sentido, a transição para a equidade substantiva exige o que Marivânia Furtado (2018) identifica como uma necessária articulação entre o reconhecimento e a redistribuição. Não basta ao Maranhão possuir um Estatuto Estadual da Igualdade Racial (instituído pela Lei nº 11.399, de 28 de dezembro de 2020) com objetivo de reforçar e aplicar políticas públicas específicas à realidade maranhense, com foco na população negra, comunidades quilombolas e de terreiro à luz do Estatuto Nacional da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), se o orçamento destinado à sua execução for insuficiente para alterar os indicadores sociais. Essa transformação substantiva, portanto, manifesta-se quando a política pública é capaz de romper o "nó" da pobreza e da violência que atinge o corpo negro de forma desproporcional. Conforme propõe Kimberlé Crenshaw (2002), a eficácia de uma instituição deve ser medida pela sua capacidade de responder às necessidades das mulheres negras e comunidades tradicionais que vivem nas intersecções mais profundas da vulnerabilidade.

No plano da estruturação, observa-se o esforço contínuo de normatização e consolidação de instrumentos de gestão, como planos estaduais, comissões e instâncias de participação social. Tais canais não apenas conferem maior estabilidade administrativa às políticas de igualdade racial, como também operam como dispositivos de participação cidadã, assegurando que as demandas historicamente formuladas pelos movimentos negros não sejam descontinuadas em contextos de alternância de governo. Como argumenta Jaccoud (2009), a consolidação políticas

representa um avanço na capacidade estatal de reconhecer desigualdades historicamente invisibilizadas, ainda que sua efetividade permaneça condicionada a fatores políticos e orçamentários.

Esse processo, contudo, deve ser analisado à luz do contexto político que possibilitou a criação desse órgão homólogo na esfera estadual. Inserida na conjuntura dos anos 2000, marcada pela ampliação das políticas sociais e pela incorporação de agendas de reconhecimento no interior do Estado brasileiro, a referida pasta emerge como resultado da convergência entre pressão dos movimentos sociais e abertura institucional. O cenário pós-Conferência de Durban (2001) fortaleceu o compromisso do Estado brasileiro com o enfrentamento ao racismo, criando condições para a formulação de políticas específicas.

A estruturação das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil contemporâneo é fruto de um complexo processo de tensão entre o Estado e a sociedade civil organizada. Conforme postulam Abers, Serafim e Tatagiba (2014), a redemocratização inaugurou novas formas de participação, nos quais o movimento social deixou de atuar apenas na periferia do poder para ocupar cargos na burocracia estatal. Esse ativismo institucional permitiu que militantes de organizações históricas — como o Centro — pudessem, décadas depois, imprimir a urgência da reparação histórica na agenda governamental.

No plano jurídico, o Marco Constitucional de 1988 estabeleceu o alicerce para essa transformação ao operar em duas dimensões: a punitiva, no Artigo 5º, XLII, e a promocional, fundamentada no Artigo 3º, inciso IV, que obriga o Estado a agir ativamente para reduzir desigualdades. Contudo, essa transição para um Estado promotor da igualdade material enfrentou obstáculos estruturais. Segundo Saad-Filho (2011), a reestruturação neoliberal do Estado muitas vezes subordina as políticas sociais à lógica da acumulação financeira, criando uma tensão constante entre os direitos universais previstos no instrumento legal e as restrições orçamentárias de cunho gerencial.

Nesse cenário de disputas, a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003, sob a égide da Lei nº 10.678/2003, representou um marco na centralidade da pauta racial no Executivo Federal. Esse movimento nacional ecoou no Maranhão com a consolidação de seu órgão homólogo subnacional em 2007. É imperativo notar, sob um olhar crítico, a lacuna de quase trinta anos entre o surgimento do CCN/MA e a institucionalização dessa pasta de

igualdade racial. Esse intervalo denuncia o vigor do patrimonialismo maranhense que, por gerações, logrou silenciar as demandas por direitos territoriais e justiça racial.

A maturidade normativa desse processo consolidou-se com o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) em âmbito nacional e, de forma mais robusta e recente, com o Estatuto Estadual da Igualdade Racial do Maranhão (Lei nº 11.399/2020). Este último instrumento, ao estabelecer diretrizes para a proteção de comunidades quilombolas e sistemas de cotas, funciona como uma "blindagem jurídica" contra os retrocessos institucionais observados no cenário federal entre 2016 e 2022. Com a recriação do Ministério da Igualdade Racial (2023) e a atuação dos Órgãos de Promoção da Igualdade Racial (OPIRs) locais buscam resgatar a transversalidade das ações, visando transformar a igualdade formal em uma realidade material capaz de romper com o ciclo histórico de marginalização da população negra maranhense.

No cenário maranhense, esse movimento se articula a uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil, na qual a pauta da igualdade racial passa a integrar o projeto político governamental. Conforme destaca Theodoro (2013), a consolidação dessas políticas depende da combinação entre mobilização social e disposição governamental para absorver e institucionalizar demandas históricas.

Ao longo dos 15 anos subsequentes, as mudanças de gestão estadual imprimiram diferentes ritmos, prioridades e capacidades de execução à Instituição, evidenciando o caráter sensível dessa política às orientações político-ideológicas dos governos. Em determinados períodos, observou-se maior fortalecimento institucional, com ampliação de programas, incremento da capilaridade territorial e intensificação das articulações intersetoriais governamentais. Em outros, contudo, verificaram-se retrações orçamentárias, descontinuidades de ações e fragilização administrativa.

3.3 A SEIR/MA nas diferentes gestões governamentais (2010–2025)

O período de estruturação da Instituição durante o governo Jackson Lago (2007–2009), representou uma inflexão institucional relevante, marcada pela abertura ao diálogo com movimentos sociais e pela incorporação da pauta racial na agenda estatal tendo como missão articular, coordenar e monitorar a implementação da política de promoção da igualdade racial e ações afirmativas, combatendo o racismo e manifestações correlatas para garantia de direitos da população negra e dos povos

e comunidades tradicionais. Contudo, a curta duração do governo Lago limitou a consolidação de políticas estruturantes.

Essa criação, durante o referido governo, deve ser compreendida como uma tentativa de ruptura com a estrutura de poder do Sarneismo — termo consolidado para descrever a hegemonia da oligarquia Sarney sobre o Maranhão. Segundo autores como José Roberto de Toledo (2010) e pesquisas sobre o mandonismo local, essa estrutura política operou, por décadas, sob uma lógica de controle institucional e silenciamento das demandas populares. No campo da igualdade racial, essa hegemonia manifestou-se por meio de um "racismo de omissão", onde o Estado ignorava as disparidades raciais e os conflitos agrários envolvendo comunidades quilombolas para preservar o equilíbrio de interesses das elites latifundiárias ligadas ao grupo político dominante.

O mandonismo sarneísta, conforme analisado por Costa (2006) e Reis (2007), operou através de uma 'modernização conservadora' que, ao mesmo tempo em que trazia grandes obras, sufocava a autonomia das comunidades tradicionais e impedia a ascensão de pautas de igualdade racial, fenômeno que justifica o lapso institucional observado até o final daquela década.

Portanto, o vazio de quase trinta anos entre o surgimento do movimento negro organizado e a incorporação oficial da pauta racial não foi um acaso cronológico, mas uma estratégia de preservação do *status quo* oligárquico. A cassação de Jackson Lago em 2009 e o subsequente retorno do grupo Sarney ao governo estadual representaram um processo de 'refluxo institucional'. Sob essa ótica, a política de igualdade racial passou por um período de contenção, no qual a estrutura da secretaria foi mantida formalmente, mas esvaziada de sua capacidade de tensionamento transformador, subordinando-se novamente às dinâmicas de clientelismo e à lógica de gestão que evitava o enfrentamento direto com as raízes das distorções raciais e patrimoniais no estado.

A interrupção do mandato de Jackson Lago em 2009 é lida por parte da historiografia política maranhense (Costa, 2014; Dória, 2009) não como um ato isolado da justiça eleitoral, mas como o desfecho de uma reação oligárquica ao projeto de democratização iniciado em 2007. A utilização de expedientes jurídicos para reverter a soberania popular das urnas — o que a obra de Dória (2009) classifica como uma manobra do 'tapetão' — evidenciou a resiliência do sarneísmo. Esse processo

impeditivo não apenas removeu um gestor, mas desarticulou a recém-criada estrutura da secretaria gestora da política, subordinando a pauta da igualdade racial novamente aos interesses de manutenção da ordem neopatrimonialista."

Nos governos de Roseana Sarney (2009–2014), observa-se uma relativa perda de centralidade da política de promoção da igualdade racial, expressa por indícios de descontinuidade programática, fragilidade institucional e redução da articulação intersetorial. Durante o processo de levantamento documental, buscou-se acessar os Planos Plurianuais (PPA) referentes aos ciclos 2008–2011 e 2012–2015, correspondentes aos governos de Roseana Sarney, com o objetivo de analisar a inserção da política de promoção da igualdade racial nas peças de planejamento estadual. Entretanto, não foram localizados registros completos desses documentos nos portais institucionais consultados, tampouco houve disponibilização integral do material por meio das bases públicas acessadas durante a pesquisa. Tal limitação documental constitui, por si só, um dado relevante, uma vez que evidencia fragilidades relacionadas à transparência, à preservação da memória institucional e à sistematização histórica das políticas públicas no âmbito estadual.

A análise do Plano Plurianual (PPA) 2008–2011 evidencia que a Secretaria não aparecia como unidade orçamentária autônoma na estrutura administrativa do governo estadual, estando vinculada diretamente à Governadoria/Casa Civil. Tal configuração demonstra que a política de promoção da igualdade racial, naquele período, não possuía dotação orçamentária própria nem programa específico claramente individualizado nas peças de planejamento governamental.

Tabela 1 – Resumo do Programa de Trabalho da 3ª Revisão do PPA (2008-2011) do Estado do Maranhão

Código	Órgão / Programa	Tipo de Programa	Unidade Responsável	2011	2012 a 2014	TOTAL
1000	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA			160.607.516	570.400.553	731.008.069
318	Gestão Legislativa	Gestão de Políticas Públicas	ASSEMBLEIA	160.607.516	570.400.553	731.008.069
2000	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO			65.741.963	234.125.872	299.867.835
316	Gestão de Políticas de Controle Externo	Gestão de Políticas Públicas	TCE	64.981.843	231.470.184	296.452.027

332	PROMOEX	Gestão de Políticas Públicas	TCE	760.120	2.655.688	3.415.808
4000	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO			453.484.839	1.621.316.989	2.074.801.828
319	Gestão Judiciária	Gestão de Políticas Públicas	TJ	453.484.839	1.621.316.989	2.074.801.828
7000	PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA			149.254.354	531.284.404	680.538.758
337	Gestão da Cidadania	Gestão de Políticas Públicas	PGJ	149.254.354	531.284.404	680.538.758
8000	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO			19.013.817	67.725.318	86.739.135
341	Gestão da Política de Defesa do Cidadão	Gestão de Políticas Públicas	DPE	19.013.817	67.725.318	86.739.135
1100	GOVERNADORIA DO ESTADO			115.849.305	403.608.455	519.457.760
201	Representação e Defesa do Estado	Serviço ao Estado	PGE	1.654.844	3.918.717	5.573.561
202	Controle Interno do Poder Executivo	Serviço ao Estado	CGE	881.936	3.008.473	3.890.409
317	Gestão Governamental	Gestão de Políticas Públicas	CC	113.312.525	396.681.265	509.993.790
1200	SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO			120.539.938	413.752.261	534.292.199
344	Gestão de Política Públicas e Desenvolvimento das Cidades	Gestão de Políticas Públicas	SECID	10.248.949	29.261.484	39.510.433
515	Habitação Cidadã	Finalístico	SECID	110.290.989	384.490.777	494.781.766
1300	SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA			59.542.401	210.893.549	270.435.950
157	Fortalecimento da Agricultura Familiar	Finalístico	SAGRIMA	17.367.104	60.468.619	77.835.723

Fonte: Maranhão (2011), Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN-MA)¹.

¹ Os valores estão expressos em Reais (R\$ 1,00) e referem-se ao cronograma financeiro de despesas por órgão e programa para o exercício de 2011 e a projeção para 2012-2014.

Figura 1 – Detalhamento de Alteração de Programa: Promoção, Proteção e Articulação da Garantia dos Direitos Humanos (PPA 2012-2015)

GOVERNO DO MARANHÃO

REVISÃO DO PLANO PLURIANUAL 2012-2015 – Exercício 2014

ANEXO III – PROGRAMAS ALTERADOS

Programa: 0542 – Promoção, Proteção e Articulação da Garantia dos Direitos Humanos	Tipo: Finalístico
Justificativa: A inclusão da ação neste programa se faz necessário em virtude de proporcionar de forma transparente as políticas públicas de enfrentamento ao racismo e superação das desigualdades raciais em parcerias com os municípios maranhenses, possibilitando a mobilização, sensibilização e capacitação dos Gestores Públicos, integrantes do Legislativo e representante da sociedade civil, com vistas a garantir recursos orçamentários e financeiros para execução da política de igualdade racial, bem como o assessoramento técnico aos Gestores Municipais, Equipamentação dos Organismos Municipais e materiais necessários ao cumprimento da ação. Objeto de Alteração: Inclusão de Ação	
Objetivo: Reduzir as violações de direitos humanos, contribuindo para a mudança de dogmas e /ou de paradigmas que assegure a ampla	
Público alvo: Cidadãos e vítimas de violação dos direitos humanos	
Órgão Responsável: SEDIHC	
Valor total do Programa: 10.251.689	Despesa de Capital: 0
Despesa Corrente: 10.251.689	

AÇÕES DO PROGRAMA

Em, R\$ 1,00

Tipo	Órgão	Código	Título - Produto (Unidade de Medida) Regionalização (Início - Término)	Finalidade	2014		2015	
					Meta	R\$	Meta	R\$
A	CASA CIVIL	4670.0000	Gestão da Política da Igualdade Racial – Município atendido (unidade)	Aumentar o nível de ações efetivas de enfrentamento ao racismo e superação das desigualdades raciais mediante o desenvolvimento de ações compartilhadas com os municípios maranhenses.	72	127.498	72	135.148
		4670.0001	No Estado do Maranhão		72	127.498	72	135.148

Fonte: Maranhão (2014), Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN-MA).
Revisão do Plano Plurianual 2012-2015 – Exercício 2014²³

Observa-se que as despesas relacionadas ao órgão gestor da política encontravam-se diluídas no programa “Gestão Governamental”, vinculado à Casa Civil, o que dificulta a identificação objetiva dos recursos efetivamente destinados à pauta racial. Essa diluição orçamentária revela uma baixa densidade programática da política de igualdade racial, marcada pela ausência de metas específicas, indicadores próprios e autonomia financeira institucional.

Sob uma perspectiva crítica, esse arranjo administrativo indica que a temática racial ocupava posição periférica na estrutura decisória do Estado, funcionando mais como pauta transversal subordinada à lógica central da governadoria do que como política pública estruturada e prioritária. Tal cenário reforça a compreensão de que a efetivação da igualdade racial no Maranhão ocorreu de forma limitada e dependente da vontade política do governo.

² O documento detalha a inclusão de ações voltadas ao enfrentamento do racismo e superação de desigualdades raciais, sob responsabilidade da SEDIHC, com execução orçamentária via Casa Civil. Valores expressos em R\$ 1,00.

Além disso, a ausência de individualização orçamentária compromete os instrumentos de transparência, monitoramento e fiscalização democrática, dificultando a avaliação concreta da execução das ações voltadas à população negra e às comunidades tradicionais. Nesse sentido, a fragilidade institucional da instituição expressa não apenas um limite administrativo, mas também a própria desproporção de poder presente na definição das prioridades do fundo público estadual.

Ainda que a Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial estivesse formalmente prevista na estrutura administrativa estadual, sua presença nas leis orçamentárias não se traduziu, necessariamente, em prioridade política. Ademais, a análise de políticas correlatas, como o Programa Brasil Quilombola, evidencia uma retração significativa dos recursos a partir de 2011, com níveis de execução cada vez mais reduzidos até 2014, o que reforça a hipótese de enfraquecimento da agenda racial no período. Esse conjunto de elementos aponta para um cenário de subfinanciamento e baixa institucionalidade, no qual a política de igualdade racial permaneceu em posição periférica no interior das prioridades governamentais.

Por outro lado, a partir de 2015, durante a gestão de Flávio Dino (2015–2022), identificamos um movimento de revalorização e fortalecimento institucional, associado à ampliação das capacidades estatais no campo da promoção da igualdade racial. Esse processo se expressa, inicialmente, na sua incorporação à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular do Maranhão - SEDIHPOP, o que favoreceu a transversalidade e a articulação intersetorial das políticas públicas conforme demonstra na figura 2 abaixo:

Figura 2 – Indicadores de Desempenho Intermediário e Avaliação do Programa de Direitos Humanos (Exercício 2016)

 GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento							
NÚMERO DE VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS							
NÚMERO DE PROJETOS SOCIOECONÔMICO E CULTURAIS VOLTADOS PARA O SEGMENTO DA POLÍTICA							
NÚMERO DAS AÇÕES SOCIOEDUCATIVAS EM DIREITOS HUMANOS							
NÚMERO DE ADOLESCENTES NÃO-RECIDENTES EM ATOS INFRAACIONAIS NÚMERO DE ATENDIMENTOS À POPULAÇÃO							
5. INDICADOR(ES) DE DESEMPENHO INTERMEDIÁRIO							
Indicador	Fonte	Unid. Medida	Referência		Resultado		
			Data de Apuração	Valor	Esperado	Apurado	
NC de articulações de ações e políticas de desenvolvimento e direitos humanos	Relatórios de Atividades	unidade	03/01/2016	186,0	186,00	210,00	
NC de espaços de participação popular fortalecidos	Relatórios de Atividades	Unidade (espaços/taças)	04/01/2015	6,0	29,00	78,00	
Unidades de atendimento às vítimas	Relatórios de Atividades	unidade	04/01/2015	2,0	43,00	43,00	
NC de Políticas de Direitos Humanos fortalecidas	Relatórios de Atividades	unidade	03/01/2016	210,0	210,00	85,00	
NC de expansão das unidades de atendimento às vítimas	Relatórios de Atividades	Unidade (espaços/taças)	04/01/2015	1,0	3,00	14,00	
NC expansão de sistema socioeducativo fortalecido/FUNAC	Relatórios de Atividades	Processo	03/01/2016	300,0	300,00	810,00	
6. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO PROGRAMA							
6.1. Análise Crítica do Programa							
Quanto à Concepção							
Concomitante à concepção do programa, o problema identificado ainda se mostra atual, uma vez que a violação de direitos humanos é uma constante na sociedade, apesar dos esforços do Governo do Estado e das ações desenvolvidas pela SEDHPOP, FUNAC e VIVA em 2016, que possibilitaram a ampliação de serviços. No que se refere ao público-alvo, considera-se que está caracterizado e delimitado. As ações realizadas no âmbito do programa atingem a população em toda sua diversidade de público (idosos, crianças e adolescentes, jovens, pessoa com deficiência, LGBT, população negra e quilombola, indígenas, adolescentes envolvidos em atos infracionais e população em geral), principalmente pessoas e populações vulnerabilizadas. O Programa visa atender às Diretrizes do Governo do Maranhão, em consonância com o terceiro Programa Nacional dos Direitos Humanos. Sendo assim, ao promover cultura e educação em direitos humanos e garantir acesso a direitos e a participação popular, contribui para a redução das violações. As ações estão contribuindo para alcançar o objetivo do Programa, uma vez que foram pensadas para promover a defesa de cidadãos ameaçados ou, que por algum motivo, se vejam privados de seus direitos.							
Quanto à Implementação/Execução							
A complexidade das questões, a diversidade do público e das situações e o aumento das demandas, exigiram a definição de diversas estratégias com o objetivo de cumprir as metas estabelecidas e os compromissos de Governo, dentre estas, o estabelecimento de parcerias com o Governo Federal, através do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos para execução de projetos, tais como: Projeto de Formação para a Escola Socioeducativa do MA e PROVITA; com Órgãos estaduais, Ministério do Trabalho, INSS, Pastoral da Juventude na implementação do projeto Jovem Guardiã, SINPROSEMA na cessão de espaço social para atividades esportivas com os adolescentes atendidos na FUNAC. Considerando que Orçamento aprovado em 2016 foi inferior ao executado em 2015, existiu a necessidade de solicitação de suplementação orçamentária. Além da insuficiência dos recursos, a forma de liberação (prazos) tem dificultado a execução dos recursos em tempo hábil. As dotações financeiras foram inferiores às despesas realizadas, ocasionando deficiência na prestação dos serviços. Continua a necessidade de um maior número de profissionais que possam atender plenamente as demandas. Apesar da delatagem nos equipamentos e mobiliários, material de informática desatualizado e em quantidades inferiores ao necessário, o programa foi implementado.							
Quanto aos Resultados							
Os resultados alcançados pelo Programa contribuíram para o alcance da diretriz de governo relacionada à difusão dos direitos humanos. Os resultados foram potencializados a partir das diversas ações realizadas, dentre as quais destacam-se três fatores de sucesso: as parcerias com órgãos do poder público municipal, estadual e federal; organismos internacionais; e sociedade civil. Com relação à existência de projetos estratégicos de Governo, é importante mencionar as ações direcionadas às atividades do Plano Mais IDH, uma vez que tem contribuído no acompanhamento, execução e monitoramento das ações desenvolvidas nos 30 municípios com menor IDH. Quanto ao benefício que o programa gerou para a sociedade, pode-se registrar: 1.Serviços ampliados e mais qualificados para recebimento e tratamento das demandas de violação de direitos humanos; 2.Sociedade informada sobre a política de direitos humanos e serviços relacionados. A pesquisa de opinião, sobre as ações que tem relação direta com os usuários, foram realizadas através de esutas territoriais.							

Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019 – Exercício 2016

137

Fonte: Maranhão (2016), Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN-MA).
 Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 – Exercício 2016.³

No plano programático, observa-se a implementação de iniciativas estruturantes, como a instituição de cotas raciais no serviço público estadual (Lei nº 10.404/2015), bem como o desenvolvimento de projetos voltados às comunidades quilombolas, a exemplo da Rota Maranhão Quilombola e do Selo Quilombos do Brasil. Ademais, a ampliação das ações intersetoriais, com destaque para programas realizados em parceria com a área da educação e dos direitos humanos, evidencia maior capilaridade territorial e integração institucional. Ainda que persistam limitações estruturais, estudos apontam avanços significativos na atuação da secretaria nesse período, sobretudo quando comparada a gestões anteriores. ³Tais evidências reforçam a análise de Gabriela Lotta e Arilson Favareto (2016), segundo a qual a

³ A avaliação destaca que o orçamento aprovado para 2016 foi inferior ao executado em 2015, gerando a necessidade de suplementação orçamentária para o cumprimento das metas. Os dados refletem ações voltadas a populações vulneráveis, incluindo comunidades quilombolas e o sistema socioeducativo (FUNAC)

implementação de políticas públicas no Brasil está diretamente condicionada às capacidades estatais e às prioridades políticas de cada governo, indicando que, no ⁴ caso maranhense, a maior priorização política da agenda racial esteve diretamente associada à ampliação de sua institucionalidade e de sua capacidade de ação.

No governo de Carlos Brandão (2023–2025), observa-se a continuidade e, em certa medida, o aprofundamento do processo de consolidação da política de promoção da igualdade racial no Maranhão, com avanços significativos no campo do planejamento, mas ainda sem dotação orçamentária própria conforme quadro abaixo.

⁴ O Programa 0590 prevê um investimento total de R\$ 146.018.630,00 ao longo de quatro anos, com foco no enfrentamento de injustiças sociais e na proteção de grupos vulneráveis, incluindo comunidades quilombolas e populações tradicionais. Os valores referem-se à estimativa financeira para as ações finalísticas e de investimento (FUNAC)

Figura 3 – Planejamento Orçamentário e Metas Físicas do Programa de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (PPA 2020-2023)



GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO
Anexo dos Programas do Plano Plurianual 2020 - 2023

em R\$

Programa	0590 PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS											
Elas Estruturante	Enfrentar as Injustiças Sociais											
Descrição	4 - Promover e garantir o acesso a políticas públicas de assistência social e direitos humanos, assegurando que populações vulneráveis tenham os seus direitos civis, políticos, econômicos e sociais protegidos, que a igualdade de gênero, de raça e de orientação sexual seja respeitada e que a proteção a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais seja incentivada, enfrentando, assim, todas as expressões de violência e reduzindo as desigualdades sociais											
Tipo	Finalístico											
Objetivo	Garantir o respeito aos direitos humanos e acesso às políticas públicas dos indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade e violação de direitos											
Público Alvo	População Maranhense											
Órgão Responsável	54000 Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular											
Total do Programa	R\$ 346.058.630,00											
Indicador	Índice IDHM											

AÇÕES DO PROGRAMA

Tipo	Órgão	Código	Título - Produto (Unidade de Medida) Regimentação (Início - Término)	Fonte	2020		2021		2022		2023	
					Meta	R\$	Meta	R\$	Meta	R\$	Meta	R\$
A	FEDCA	4633.0000	ATENDIMENTO E DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - Projeto Apoiado (Unidade)		3	654.578	3	1.358.234	3	781.528	3	734.478
		4633.0001	No Estado do Maranhão	0.1.01		654.578		1.358.234		781.528		734.478
		4633.0001	No Estado do Maranhão	0.1.07		0		600.000		0		0
A	FEDPI	4835.0000	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA - Projeto Apoiado (Unidade)		6	540.000	6	600.000	6	600.000	6	660.000
		4835.0001	No Estado do Maranhão	0.1.07		540.000		600.000		600.000		660.000
A	FEPD	4856.0000	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - Projeto Apoiado (Unidade)		4	270.000	4	300.000	4	300.000	4	330.000
		4856.0001	No Estado do Maranhão	0.1.07		270.000		300.000		300.000		330.000
A	FEPDD	4864.0000	APOIO A AÇÕES DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS - Projeto Apoiado (Unidade)		8	320.000	8	400.000	8	370.000	8	390.000
		4864.0001	No Estado do Maranhão	0.1.07		320.000		400.000		370.000		390.000
P	FUNAC	3066.0000	CONSTRUÇÃO E APELHAMENTO DAS UNIDADES DE ATENDIMENTO - Unidade de Atendimento Construída/Equipada (Unidade)		1	500.000	1	1.150.000	1	500.000	1	500.000
		3066.0001	No Estado do Maranhão	0.1.01		500.000		1.150.000		500.000		500.000
		3066.0001	No Estado do Maranhão	0.1.22		0		1.000.000		0		0
A	FUNAC	4292.0000	EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS RESTRITIVAS E PRIVATIVAS DE LIBERDADE - Adolescente Atendido (Unidade)		6.000	22.767.163	6.150	22.940.051	6.300	25.396.365	6.550	26.237.497
		4292.0001	No Estado do Maranhão	0.1.01		16.580.254		16.790.359		17.946.645		18.248.814
		4292.0123	No Município de Imperatriz	0.1.01		1.402.259		850.000		1.403.915		1.738.329
		4292.0219	No Município de São Luís	0.1.01		4.782.138		3.906.848		5.257.688		5.642.955

Fonte: Maranhão (2019), Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN-MA). Anexo dos Programas do Plano Plurianual 2020-2023.

O quadro apresentado no Plano Plurianual (PPA) 2020–2023 do Governo do Maranhão permite identificar importantes elementos sobre a forma como a política voltada à população negra, quilombola e demais grupos vulnerabilizados foi incorporada ao planejamento estatal. Porém, observa-se que a política de promoção da igualdade racial não aparece estruturada como um programa autônomo e específico dentro do PPA.

As ações relacionadas à população negra e quilombola estão inseridas no Programa 0590 – “Promoção e Defesa dos Direitos Humanos”, vinculado à SEDIHPOP. Essa configuração revela que a temática racial foi tratada de maneira

transversal e agregada ao conjunto das políticas de direitos humanos, ao lado de ações voltadas para crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e direitos difusos.

Esse aspecto é significativo porque demonstra um limite no processo de formalização da política de igualdade racial no Estado. Embora o documento reconheça explicitamente a necessidade de garantir “a igualdade de gênero, de raça e de orientação sexual” e de incentivar a proteção de “povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais”, não há um programa exclusivo, com metas próprias e orçamento claramente delimitado para a política racial. Isso sugere que a pauta racial permanece subsumida à agenda mais ampla dos direitos humanos, o que pode dificultar tanto a visibilidade política quanto o monitoramento específico das ações direcionadas à população negra e quilombola.

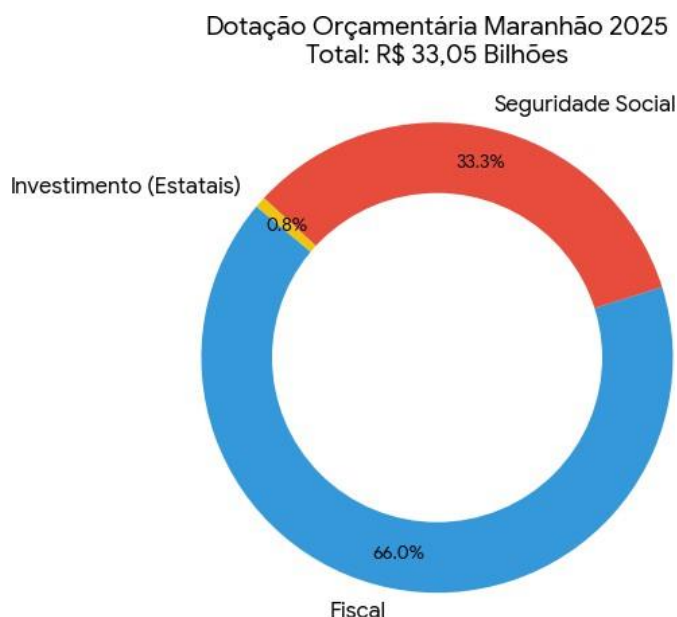
Outro elemento importante refere-se ao caráter discursivo do planejamento. O PPA adota uma linguagem alinhada às diretrizes contemporâneas dos direitos humanos e do enfrentamento das desigualdades sociais, reconhecendo a existência de vulnerabilidades estruturais relacionadas à raça, gênero e pertencimento étnico. Entretanto, ao analisar as ações previstas, percebe-se que há maior detalhamento orçamentário para áreas historicamente mais consolidadas institucionalmente, como socioeducação, infância e adolescência, enquanto as ações especificamente relacionadas à igualdade racial e às comunidades quilombolas aparecem fragmentadas no conjunto do programa.

Além disso, o quadro evidencia uma centralização administrativa na SEDIHPOP, responsável pela coordenação do programa. Isso pode indicar uma tentativa de articulação intersetorial das políticas de direitos humanos; contudo, também revela a ausência de autonomia administrativa e orçamentária específica para a política racial. Na prática, esse modelo tende a gerar dependência institucional e limitações na execução de ações estruturantes voltadas às comunidades negras e quilombolas.

Do ponto de vista analítico, o documento expressa uma contradição recorrente nas políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: há reconhecimento formal das desigualdades raciais e da necessidade de proteção das populações negra e quilombola, mas esse reconhecimento nem sempre se converte em instrumentos robustos de financiamento, consolidação e execução de políticas específicas. Assim, o quadro do PPA 2020–2023 sugere que a política para a população negra e

quilombola no Estado permaneceu inserida em uma lógica de transversalidade discursiva, porém com fragilidades em termos de estrutura institucional, definição programática e prioridade orçamentária.

Esse movimento se evidencia, sobretudo, na incorporação da temática racial ao Plano Plurianual 2024–2027, bem como na aprovação do Plano Estadual de Política de Promoção da Igualdade Racial - PLANEPIR 2025–2035 (Decreto nº 37.387, de 26 de janeiro de 2022, em regulamentação à Lei nº 11.399, de 28/12/2020 que estabelece diretrizes, metas e mecanismos de monitoramento para um horizonte de dez anos, consolidando a política como estratégia de Estado e não apenas de governo. Do ponto de vista orçamentário, verifica-se a existência de ações específicas vinculadas à Instituição no interior de programas mais amplos de direitos humanos, indicando sua formalização nas peças orçamentárias, ainda que com execução condicionada à disponibilidade fiscal anual. Ademais, a manutenção e ampliação de instrumentos como o Orçamento Participativo, presente nas diversas regiões do estado, reforçam a incorporação das demandas sociais na definição das prioridades governamentais. Embora não se observe, até o momento, a consolidação de um orçamento plenamente estável e autônomo para a política de igualdade racial, o conjunto dessas evidências aponta para um cenário de maior institucionalidade, previsibilidade e integração da agenda racial ao planejamento público, em um contexto de expansão da capacidade fiscal do Estado, cujo orçamento global alcança patamares superiores a R\$ 30 bilhões anuais conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Distribuição da Dotação Orçamentária do Maranhão (LOA 2025)

Fonte: Elaborado pelo autor (2026), com base em dados da SEPLAN-MA e IBGE (2025)⁵.

Embora o governo de Carlos Brandão (2023–2025) demonstre um amadurecimento no desenho institucional da igualdade racial — materializado no PLANEPIR 2025–2035, ainda em fase de implementação, e na inserção da temática no PPA 2024–2027 —, a efetividade dessa política esbarra em um persistente gargalo estrutural: a estagnação da titulação de territórios quilombolas. Observamos que o avanço na dimensão administrativa e orçamentária da Secretaria não foi acompanhado, na mesma proporção, por uma resolução resolutiva dos conflitos fundiários no estado.

O gráfico referente à dotação orçamentária do Estado do Maranhão para 2025 evidencia aspectos importantes da estrutura fiscal estadual e permite estabelecer relações relevantes com a política pública voltada à população negra e quilombola.

Inicialmente, observamos que a maior parte da dotação orçamentária está concentrada no campo fiscal, correspondente a 66% do orçamento total estadual, enquanto a seguridade social representa 33,3% e os investimentos das estatais apenas 0,8%.⁵ Esse arranjo demonstra que o orçamento estadual permanece fortemente comprometido com despesas fiscais e administrativas, reduzindo a

⁵ MARANHÃO. [Lei Orçamentária Anual - LOA 2025](#). São Luís: SEPLAN, 2024. Análise baseada em indicadores do IBGE (2025).

margem para ampliação de investimentos estruturantes em políticas sociais específicas.⁶

Quando essa distribuição é relacionada à política de promoção da igualdade racial, evidencia-se um dos principais limites históricos da consolidação dessa agenda no Maranhão: a baixa prioridade orçamentária destinada às políticas voltadas à população negra e quilombola.

Embora a pauta racial esteja formalmente reconhecida nos instrumentos de planejamento estatal, como o Plano Plurianual (PPA), sua materialização financeira permanece restrita e diluída em programas mais amplos de direitos humanos e assistência social.

A predominância das despesas fiscais revela que o Estado opera sob forte pressão de manutenção do equilíbrio das contas públicas, pagamento de obrigações administrativas e custeio da máquina estatal. Nesse contexto, políticas redistributivas e reparatórias, como aquelas direcionadas às comunidades quilombolas e à população negra, tendem a ocupar posição secundária na disputa pelo fundo público. Isso ajuda a compreender por que muitas ações de igualdade racial apresentam baixa capacidade de execução, dependência de articulação intersetorial e reduzida autonomia institucional.

Outro aspecto relevante refere-se ao reduzido percentual destinado aos investimentos estatais (0,8%). Esse dado sugere limitações na capacidade do Estado de expandir infraestrutura social, regularização fundiária, equipamentos públicos e ações estruturantes em territórios quilombolas. Considerando que muitas comunidades quilombolas maranhenses enfrentam precariedade no acesso à saúde, educação, saneamento, mobilidade e titulação de terras, a baixa capacidade de investimento impacta diretamente a efetividade das políticas públicas destinadas a essas populações.

Além disso, o gráfico reforça uma característica recorrente das políticas de igualdade racial no Brasil: a existência de reconhecimento normativo e discursivo sem correspondência proporcional no orçamento público. Em outras palavras, há avanços no plano institucional e jurídico, mas a alocação concreta de recursos permanece insuficiente para enfrentar desigualdades raciais historicamente estruturadas.

⁶ MARANHÃO. [Lei Orçamentária Anual - LOA 2025](#). São Luís: SEPLAN, 2024. Análise baseada em indicadores do IBGE (2025).

Assim, o gráfico demonstra que os limites da política para a população negra e quilombola no Maranhão não decorrem apenas de questões administrativas, mas também da própria estrutura de prioridades do orçamento estadual. A concentração dos recursos em despesas fiscais e a baixa capacidade de investimento reduzem as possibilidades de consolidação de uma política racial robusta, contínua e financeiramente sustentável, reforçando a dependência de ações pontuais e de articulações intersetoriais dentro da administração pública.

Sob uma ótica crítica, essa disparidade revela que a incorporação estatal da pauta racial corre o risco de tornar-se uma 'burocratização de papel'. Enquanto os instrumentos de planejamento e monitoramento se sofisticam, a execução da reforma agrária estadual permanece refém de um balanço de forças que privilegia o agronegócio e as elites agrárias locais, frequentemente aliadas à base de sustentação política do governo. A estagnação na entrega de títulos definitivos pelo ITERMA (Instituto de Colonização e Terras do Maranhão) evidencia que, apesar do orçamento global do Estado ultrapassar os R\$ 30 bilhões, a vontade política para o enfrentamento direto ao latifúndio ainda é suplantada pela lógica da conciliação patrimonialista.

Portanto, a ampliação da capacidade fiscal e a formalização da agenda racial nas dotações orçamentárias contrastam com a paralisia do direito à terra. Esse cenário sugere que a política de igualdade racial no Maranhão vive um momento de transversalidade administrativa com omissão territorial. Sem a titulação, as metas decenais do PLANEPIR correm o risco de serem esvaziadas, uma vez que a posse da terra é a condição existencial primária para a reprodução física e cultural das comunidades negras e quilombolas maranhenses.

As conclusões apresentadas na tabela comparativa abaixo baseiam-se no cruzamento de fontes oficiais, documentos institucionais e literatura acadêmica especializada. Essa análise permitiu compreender o movimento pendular e a trajetória não linear caracterizado por avanços, inflexões e acomodações burocráticas ao longo das últimas três gestões governamentais entre os anos de 2010 e 2025, evidenciando uma oscilação das prioridades governamentais entre a consolidação institucional e a subordinação a outras pautas de direitos humanos.

Para compreender a historicidade e as contradições desse processo, as dimensões político-administrativas da secretaria foram avaliadas a partir de indicadores qualitativos essenciais, categorizados em blocos que explicitam a transição de uma agenda de governo para uma política de Estado.

Portanto, para mapear esse cenário, a tabela ancora-se em dimensões analíticas fundamentais que compreendem o contexto dessa política pública, quais sejam: Capacidade Estatal, Marco Estratégico, Participação Social/Popular, Planejamento, Capilaridade, Intersetorialidade, Programas, Institucionalidade e Centralidade Política.

Tabela 2 - Evolução da Gestão da Política de Igualdade Racial no Maranhão por Dimensões Governamentais (2010-2025).

Dimensão	Gov. Roseana Sarney (2010-2014)	Gov. Flávio Dino (2015-2022)	Gov. Carlos Brandão (2023-2025)
Capacidade Estatal	Fragilidade A SEIR/MA possuía pouco quadro técnico e baixa autonomia (Casa Civil)	Consolidação. Estratégias de Fortalecimento do quadro técnico da SEIR/MA, mas ainda com baixa autonomia (SEDIHPOP)	Instabilidade Continuidade do fortalecimento da capacidade técnica, mas ainda sem autonomia decisória/administrativa da pasta (SEDIHPOP)
Marco Estratégico	Inexistente/Frágil. Baseado em ações pontuais e sem estatuto próprio.	Consolidação Início da Blindagem. Aprovação do Estatuto Estadual (2020).	Robusto. Em relação aos instrumentos estratégicos, PLANEPIR 2025-2035 estabelece metas de longo prazo.
Participação Social	Protocolar. Conselhos com pouca influência nas decisões orçamentárias.	Expansiva. Fortalecimento da pauta no Orçamento Participativo e conferências.	Instabilidade. Participação integrada ao planejamento do PPA somente em Dez/2025
Planejamento	Fragilidade Ad hoc (criado temporariamente) Ações reativas sem visão de longo prazo.	Transicional. Inclusão da pauta em programas de governo estruturantes.	Sistêmico recente. Agenda racial integrada ao PPA 2024-2027 e ao PLANEPIR.

Capilaridade	Baixa. Concentrada em ações na capital ou grandes polos quilombolas.	Média. Expansão via caravanas e ações itinerantes (Programa Maranhão Quilombola).	Em construção. Presença regional via Orçamento Participativo em todas as regiões.
Intersetorialidade de	Nula. A pauta ficava "confinada" na SEIR/MA, sem diálogo com outras pastas.	Em construção. Início de parcerias entre SEIR/MA, SEDES, SES, ITERMA, INCRA,	Em construção Pauta transversal integrada a programas intersetoriais de Direitos Humanos.
Programas	Assistencialistas. Foco em eventos e distribuições pontuais.	Estruturantes. Foco em direitos quilombolas, educação e infraestrutura.	Em consolidação. Gestão de Metas recente Foco na execução do plano decenal e monitoramento.
Orçamento	Irrisório e Instável. Dependência extrema de recursos do Governo Federal.	Crescente. Ampliação de recursos próprios, apesar da crise fiscal nacional e ainda, com baixa autonomia	Contraditório. Reconhece a importância da pauta, mas não aloca verbas suficientes, tornando esse direito "insuficiência social".
Institucionalidade de	Frágil. Política vinculada à vontade da governante.	Em consolidação. Criação de leis que dificultam o desmonte da política.	Em consolidação. A política torna-se estratégia de Estado, protegida pelo Estatuto.
Centralidade Política	Periférica. A SEIR/MA era vista como uma secretaria de "menor relevância".	Estratégica. A pauta racial converteu-se no eixo programático do discurso de renovação	Administrativa. Subordinação da política pública a indicadores estritamente administrativos.

Fonte: Elaborada pela autora (2026), com base em relatórios institucionais da SEIR/MA e Planos Plurianuais (PPA).

O recorte correspondente à gestão de Roseana Sarney (2010–2014) explicita um cenário de profunda fragilidade na capacidade estatal e no planejamento do órgão, que operava sob severa escassez de quadro técnico especializado e com autonomia decisória quase nula, permanecendo administrativamente subordinada à Casa Civil. Essa debilidade estrutural refletia-se em um modelo *ad hoc* e reativo, cujas ações institucionais eram acionadas de forma temporária para responder a demandas imediatas, sem diagnósticos prévios ou visão estratégica de longo prazo.

Essa vulnerabilidade estendia-se ao marco estratégico, considerado inexistente devido à ausência de estatutos próprios para blindar a autarquia contra

descontinuidades políticas. Sem o amparo de balizas jurídicas perenes, a pauta étnico-racial ocupava uma posição periférica e secundária no núcleo duro do Executivo, resultando em medidas majoritariamente assistencialistas, focadas em eventos simbólicos e distribuições pontuais que não alteravam as vulnerabilidades estruturais da população negra e quilombola.

Sob a ótica da governança democrática, a participação social configurava-se como meramente protocolar, uma vez que os conselhos de direito exerciam papel figurativo e sem incidência real sobre as decisões macroeconômicas ou orçamentárias. Esse insulamento burocrático traduzia-se em baixa capilaridade, confinando a atuação ministerial à região metropolitana de São Luís ou a enclaves tradicionais de extrema visibilidade, além de uma intersectorialidade nula perante as demais secretarias.

Todo esse arranjo materializou-se em uma institucionalidade altamente dependente de repasses federais voluntários e da discricionariedade do governante de turno, deixando a política pública à mercê da conveniência política.

A ascensão da gestão de Flávio Dino (2015–2022) inaugurou um período de reorganização que alterou significativamente a gramática da política racial no estado. A capacidade estatal ingressou em um processo de consolidação, caracterizado pelo fortalecimento do corpo burocrático e pela inserção de quadros especializados, embora a autonomia plena ainda encontrasse limites na vinculação administrativa à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP).

Paralelamente, o marco estratégico avançou em direção à estabilização, impulsionado pela aprovação do Estatuto Estadual da Igualdade Racial em 2020, instrumento normativo que iniciou a segurança jurídica da agenda ao retirá-la do campo da mera conveniência programática e transformá-la em obrigação legal do Estado.

Nessa conjuntura, o tema ascendeu a uma posição estratégica de centralidade política, convertendo-se em eixo discursivo e prático de renovação e justiça social. Esse prestígio político viabilizou a transição de ações paliativas para projetos estruturantes relacionados a direitos de natureza permanente, tais como a regularização fundiária de territórios tradicionais, o acesso à educação formal

diferenciada e investimentos em infraestrutura comunitária. O planejamento assumiu um caráter transicional, logrando êxito ao integrar a pauta nas principais ações transversais do Estado, como o Programa Maranhão Quilombola.

A democratização da gestão pública expressou-se por meio de uma participação social expansiva, fomentada pela inserção ativa dos movimentos sociais nos fóruns de deliberação, nas conferências estaduais e nas plenárias do Orçamento Participativo. Essa abertura democrática impulsionou uma capilaridade média, promovendo a interiorização progressiva das atividades estaduais através de caravanas e mutirões itinerantes capazes de alcançar comunidades historicamente isoladas. Adicionalmente, a articulação horizontal apresentou-se em construção, inaugurando pactuações e comitês integrados entre a pasta e órgãos finalísticos de terra, saúde e assistência social, pavimentando o caminho para uma institucionalidade menos vulnerável a retrocessos imediatos.

A conjuntura seguinte, sob a liderança de Carlos Brandão (2023–2025), caracteriza-se por um processo de maturação burocrática que caminha junto a novas contradições materiais. A capacidade estatal ingressou em um quadrante de instabilidade, onde a perenidade do acúmulo técnico e metodológico conquistado nos anos anteriores coexiste com a permanente ausência de autonomia decisória e financeira do setor.

Em contrapartida, o modelo normativo consolidou-se como robusto, sustentado pela formulação do Plano Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PLANEPIR 2025-2035), diretriz que projeta metas, indicadores e horizontes temporais decenais que transcendem os mandatos eletivos de curto prazo. Esse amadurecimento reflete-se em um planejamento sistêmico recente, no qual as demandas étnico-raciais foram formalmente vinculadas aos instrumentos de previsão orçamentária do Estado, como o Plano Plurianual (PPA 2024-2027) e o próprio plano decenal.

Diante disso, a relevância da agenda sofreu um deslocamento: afastou-se do forte apelo discursivo e de mobilização popular do período anterior e assumiu um caráter eminentemente administrativo, sendo subordinada a métricas, relatórios de monitoramento e indicadores gerenciais. Alinhados a essa lógica burocrática, os

programas de governo apresentam-se em consolidação, com foco voltado para o monitoramento de metas e avaliação contínua dos resultados pactuados. Contudo, essa engrenagem tecnocrática depara-se com limites em suas dimensões relacionais.

A participação social tem demonstrado sinais de instabilidade, manifestada em um refluxo da intensidade do controle social cotidiano, com inserções que muitas vezes ocorrem de forma tardia ou pontual nas peças de planejamento estadual. O alcance geográfico e a intersectorialidade permanecem classificados em construção; enquanto o primeiro busca consolidar sua interiorização espacial de forma permanente por meio das escutas regionais do Orçamento Participativo, a segunda busca cristalizar a transversalidade da igualdade racial no interior dos programas macro de Direitos Humanos do Estado. Em suma, a institucionalidade mantém-se firme, uma vez que a robustez das barreiras normativas erguidas pelo Estatuto garante que esta política pública seja compreendida, formalmente, como uma estratégia duradoura de Estado.

Nesse cenário recente, a intersectorialidade e a capilaridade operam em elaboração contínua, asseguradas pela presença regional das demandas raciais em todas as regiões do estado via plenárias do Orçamento Participativo e pela integração formal a programas macro de Direitos Humanos. Contudo, a participação social experimentou momentos de instabilidade no período, atingindo uma integração efetiva e madura ao planejamento estratégico do PPA apenas em dezembro de 2025.

A análise dos relatórios de gestão da pasta, confrontada com os dados de execução orçamentária disponíveis no Portal da Transparência, nos marcos regulatórios estabelecidos e nas literaturas acadêmicas, permite inferir que a política de igualdade racial no Maranhão percorreu um caminho de maturação institucional evidente. O que se iniciou como uma estrutura de baixa capilaridade e orçamento limitado na Gestão de Roseana Sarney, evoluiu para uma fase de expansão e reestruturação na Gestão de Flávio Dino, culminando no período de Carlos Brandão, que evidencia uma fase de acomodação institucional e sofisticação burocrática.

Essa transição consolida-se estrategicamente na blindagem da pauta por meio de instrumentos de longo prazo, como o PLANEPIR 2025-2035, deixando de ser refém da vontade discricionária de governantes para se firmar como uma diretriz de Estado

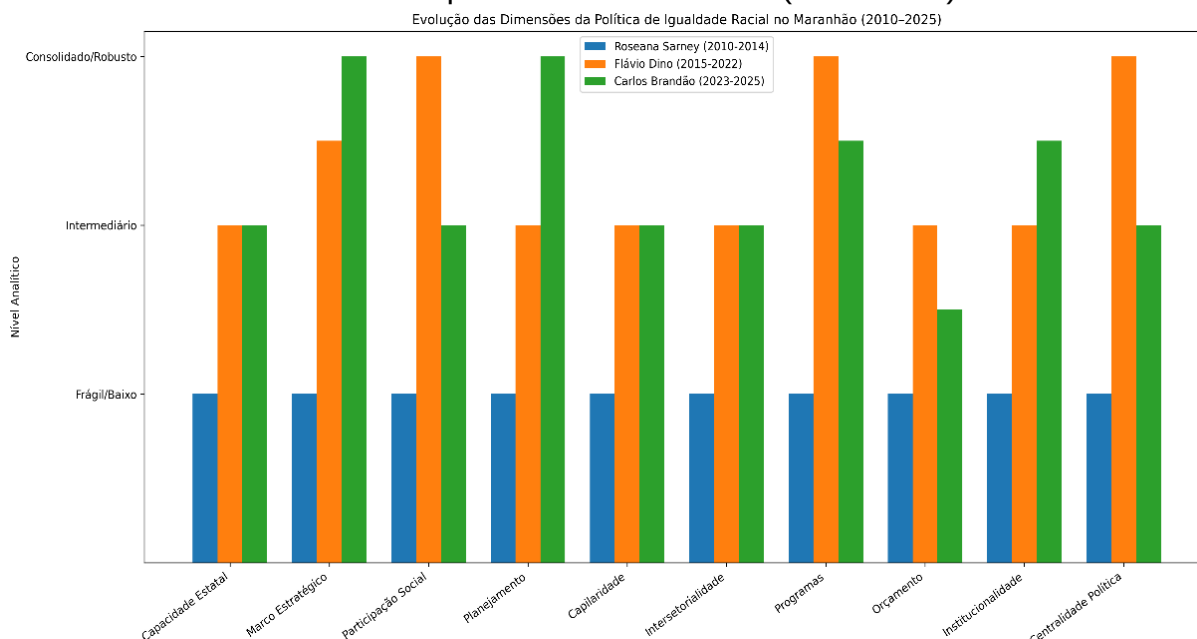
protegida por lei. O maior indicativo dessa maturidade técnica é a integração orçamentária observada ao final do recorte temporal, em dezembro de 2025, quando a agenda racial é formalmente incorporada ao PPA (2024-2027) e articulada de forma intersectorial nas plenárias do Orçamento Participativo, ainda que no plano das reivindicações.

A avaliação crítica deste cenário revela, contudo, o paradoxo do movimento pendular em sua face contemporânea. Ao mesmo tempo em que a pauta ganha robustez sistêmica e planejamento decenal, ela enfrenta o desafio do gerenciamento, no qual a subordinação da igualdade racial a indicadores estritamente administrativos e a persistente insuficiência na alocação real de recursos geram uma contradição: o risco de converter direitos duramente conquistados em uma situação de "insuficiência social". Portanto, conclui-se que o ápice do movimento pendular em 2025 não representa o fim das disputas, mas sim uma mudança de patamar.

A luta por igualdade racial no estado avançou da necessidade de reconhecimento e criação institucional para a exigência de eficácia material, autonomia financeira e execução orçamentária real.

Para facilitar a compreensão dos dados apresentados no quadro acima, eles foram representados em gráfico, permitindo uma melhor interpretação. A elaboração deste gráfico justifica-se pela necessidade de monitorar, avaliar e conferir transparência à evolução histórica das capacidades estatais na área da igualdade racial no Maranhão. Ao mensurar e confrontar visualmente as dimensões cruciais em diferentes ciclos temporais, buscou-se ir além da narrativa oficial de avanços, identificando com os gargalos estruturais e as distorções que ainda limitam a efetividade plena dos direitos territoriais e sociais das comunidades quilombolas.

Gráfico 2 – Evolução Comparativa dos Indicadores da Política de Igualdade Racial no Maranhão por Período de Gestão (2009-2025).



Fonte: Elaboração própria (2026), com base nos dados consolidados da [SEPLAN-MA](#) e nos Relatórios de Avaliação do Plano Plurianual (2009-2025).

Embora o quadro comparativo evidencie um inegável avanço na arquitetura institucional da Secretaria no período entre 2009 a 2025, é imperativo questionar a densidade desse protagonismo. A robustez dos marcos regulatórios e a inserção orçamentária, por si só, não anulam o caráter periférico que a questão racial ainda ocupa no núcleo duro decisório do Estado, revelando uma falha entre a eficiência administrativa e a eficácia na alteração das condições estruturais de desigualdade no Maranhão.

Enquanto o gráfico acima aponta para uma trajetória de ascensão e maturidade institucional, a análise da realidade política maranhense sugere a persistência de um 'racismo institucional de baixa intensidade'. Nele, o Estado aparelha-se de marcos regulatórios e nomenclaturas modernas, mas mantém a questão racial subalternizada nas decisões de grande impacto macroeconômico e territorial.

O paradoxo da Política de Igualdade Racial no Maranhão reside na distância entre o 'Estado no Papel' e o 'Estado no Território'. Se por um lado os instrumentos de gestão como por exemplo o PLANEPIR e o PPA, sugerem uma maturidade inédita, a análise dos grupos vulnerabilizados revela que essa estrutura carece de poder de veto. Nas comunidades quilombolas, o protagonismo racial é frequentemente

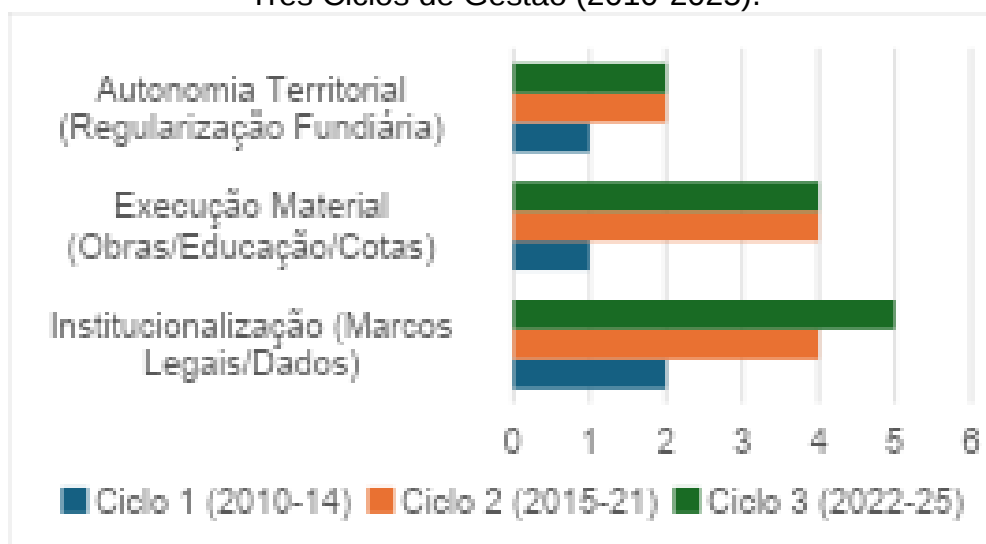
atropelado pela prioridade econômica desenvolvimentista; nas periferias urbanas, a intersectorialidade sucumbe à hegemonia das políticas de repressão.

Assim, a formalização observada nos gráficos não é um fim em si mesma, mas um meio que, sem o devido protagonismo político, corre o risco de se tornar uma 'burocracia do alívio' que gerencia a exclusão sem jamais erradicá-la.

A análise dos dados consolidados revela que a Política de Igualdade Racial no Maranhão não é um bloco monolítico, mas um processo atravessado por três ciclos distintos de maturação, cada um com avanços técnicos que mascaram limites políticos profundos.

Para facilitar a visualização das tendências identificadas, os dados foram sistematizados no gráfico abaixo, permitindo uma leitura comparativa entre os diferentes ciclos de implementação da política.

Gráfico 3 – Análise Comparativa da Capacidade Estatal e Autonomia Territorial em Três Ciclos de Gestão (2010-2025).



Fonte: Elaboração própria (2026), fundamentada nos dados da [SEPLAN-MA](#) e nos marcos regulatórios do Estado do Maranhão (2010-2025).

O gráfico apresenta uma evolução comparativa em três ciclos temporais — Ciclo 1 (2010–2014), Ciclo 2 (2015–2021) e Ciclo 3 (2022–2025) — considerando três dimensões fundamentais da política de igualdade racial e quilombola: institucionalização, execução material e autonomia territorial. A análise evidencia uma tendência de crescimento gradual das capacidades operacionais do Estado, embora esse avanço ocorra de forma desigual entre os diferentes eixos.

A primeira dessas dimensões, correspondente à estruturação estatal, devendo ser compreendida como a dimensão formal e burocrático-legal da política. Ela representa o direito garantido em tese e a tradução da demanda social em linguagem normativa e administrativa. Entendemos que o fortalecimento dessa dimensão reflete a habilidade do Estado de criar secretarias, consolidar marcos regulatórios, estruturar conselhos paritários e institucionalizar fluxos de planejamento. Contudo, a eficácia desse aparato limitou-se ao plano simbólico e procedimental se desvinculada de canais de implementação real; a formalização, portanto, sinaliza que o Estado reconhece formalmente a pauta da população negra e quilombola e a abriga em seu organograma, conferindo-lhe perenidade jurídica perante a alternância de governos.

Observa-se que na tendência geral de crescimento institucional, todos os indicadores apresentam aumento progressivo ao longo dos ciclos, demonstrando um processo de consolidação da política pública racial no Maranhão. O Ciclo 1 (2010 – 2014) aparece como o período mais frágil institucionalmente, marcado por baixos níveis de estruturação administrativa, reduzida execução prática das ações e limitada capacidade de garantia territorial às comunidades quilombolas.

Já no Ciclo 2 (2015–2021) ocorre uma ampliação significativa da atuação estatal, especialmente nos campos da implementação e da execução material. O Ciclo 3 (2022–2025) consolida essa tendência, atingindo os maiores índices em praticamente todos os indicadores.

Esse comportamento demonstra que, ao longo do tempo, houve fortalecimento dos instrumentos formais da política de igualdade racial, com ampliação de marcos normativos, sistemas de informação, conselhos, planos e mecanismos administrativos voltados à pauta racial e quilombola.

O salto entre o primeiro e o segundo ciclo sugere um período de maior incorporação da pauta racial pela estrutura estatal. Já o crescimento no terceiro ciclo indica um aprofundamento institucional, revelando que a política deixa de ocupar um espaço apenas simbólico e passa a apresentar maior estabilidade administrativa.

Entretanto, o fato de o indicador atingir o nível máximo apenas no último ciclo sugere que a consolidação institucional ainda é recente e possivelmente dependente da conjuntura política e orçamentária.

Por sua vez, a Execução Material constitui a dimensão socioassistencial e operacional da política pública, atuando diretamente sobre as condições de vida

imediatas e contingenciais das populações historicamente vulnerabilizadas. Esta dimensão mensura a capacidade do Estado de mobilizar recursos orçamentários e convertê-los em bens públicos tangíveis e serviços setoriais — tais como infraestrutura básica, escolas de educação escolar quilombola, ações afirmativas e programas de fomento produtivo. Trata-se de uma vertente essencialmente distributiva e de curto a médio prazo, cuja função primordial é mitigar os efeitos perversos da exclusão social por meio de políticas de bem-estar. Embora vital para assegurar a dignidade cotidiana, a execução material opera na lógica da prestação de serviços públicos, intervindo nos sintomas da desigualdade sem necessariamente desestabilizar as causas que a reproduzem.

Durante os ciclos analisados, a execução material apresenta uma das evoluções mais expressivas do gráfico: O crescimento abrupto entre o primeiro e o segundo ciclo demonstra que houve ampliação concreta das ações governamentais, especialmente em áreas como: políticas educacionais; ações afirmativas; programas de infraestrutura; iniciativas voltadas às comunidades quilombolas.

Entretanto, a estabilidade entre os ciclos 2 e 3 revela uma possível desaceleração da expansão material da política. Isso pode indicar que, apesar do fortalecimento institucional recente, a ampliação prática das ações não avançou no mesmo ritmo.

Esse dado é importante porque evidencia uma contradição recorrente nas políticas públicas raciais brasileiras: a existência de avanços normativos e administrativos que nem sempre se convertem proporcionalmente em melhoria concreta das condições de vida da população negra e quilombola.

O cerne da questão e o verdadeiro divisor de águas na eficácia da política pública reside na Autonomia Territorial, denominada como a dimensão estrutural da igualdade racial. Esta dimensão afeta diretamente a raiz histórica da desigualdade no Brasil: o monopólio da terra e o racismo epistêmico-territorial. A regularização fundiária e a titulação definitiva dos territórios quilombolas extrapolam a lógica da mera assistência governamental; configuram-se como atos de justiça transicional e reparação histórica que asseguram a base física, jurídica e cosmológica necessária para a reprodução cultural e a soberania econômica dessas comunidades. É a dimensão que confere sustentabilidade de longo prazo a todas as outras intervenções do Estado.

A autonomia territorial é o eixo mais frágil do gráfico, embora também apresente crescimento, os números demonstram que a regularização fundiária e a garantia territorial das comunidades quilombolas avançaram de maneira lenta e limitada ao longo dos anos.

Mesmo com melhorias institucionais e expansão de programas governamentais, a questão territorial permanece como principal desafio estrutural da política racial no Maranhão. Isso sugere: entraves burocráticos; conflitos fundiários; baixa capacidade estatal de titulação; dependência de articulação federal e resistência política e econômica sobre o acesso à terra.

O fato de o indicador permanecer praticamente estagnado entre os ciclos 2 e 3 evidencia que a autonomia territorial continua sendo um ponto de vulnerabilidade histórica, revelando os limites da atuação estatal frente às desigualdades estruturais.

Assim, os dados sugerem que o Estado avançou na construção administrativa da política de igualdade racial do que na transformação efetiva das condições estruturais que afetam a população negra e quilombola.

A tendência observada reforça a ideia de que a estatização das demandas, embora necessária, não garante automaticamente justiça racial substantiva. Há um descompasso entre: a formalização das políticas; a capacidade de execução; e a efetiva transformação das desigualdades históricas.

Desse modo, o gráfico evidencia que a política de igualdade racial no Maranhão caminha para maior consolidação institucional, mas ainda enfrenta limites importantes para produzir mudanças estruturais profundas, sobretudo no que se refere à autonomia territorial e ao acesso à terra pelas comunidades quilombolas.

Esse cenário é o que Milton Santos (2007) define como o ápice da Cidadania Mutilada. O Maranhão avançou em frentes importantes de reparação, como a legislação de Cotas e Ações Afirmativas em concursos públicos, atacando a desigualdade no mercado de trabalho formal. Contudo, permanece como a grande barreira intransponível: a regularização fundiária quilombola caminha em ritmo muito inferior à demanda e à infraestrutura social.

A contradição é clara: o Estado atendeu parcialmente em entregar bens móveis e imóveis (escolas, poços), mas demonstrou incapacidade política de garantir o território — que é a base indispensável para a reprodução material e simbólica dessas comunidades. Assim, o ciclo da intersectorialidade revela um limite estrutural: a política pública consegue oferecer o acesso ao consumo de serviços estatais pontuais, mas

hesita em enfrentar o conflito de poder necessário para a garantia definitiva da posse da terra.

Esse diagnóstico corrobora a tese de que o aparato estatal encontra seu teto de atuação quando a implementação dos direitos das minorias colide diretamente com os interesses econômicos hegemônicos, representados pelas dinâmicas do agronegócio, da especulação imobiliária e do coronelismo agrário. Em suma, o Estado avança na gestão da pobreza e na burocratização da igualdade, mas retrocede ou estagna diante do desafio impositivo de democratizar o acesso à terra.

Neste cenário, a gestão por dados corre o risco de tornar-se uma nova face do Biopoder, conforme discutido por Mbembe (2018). Ao quantificar a dor e a exclusão sem mobilizar os recursos orçamentários para saná-las, o Estado exerce um controle sobre as populações negras que é, ao mesmo tempo, técnico e paralisante.

A eficácia institucional demonstrada no gráfico, portanto, só encontrará sua realização plena quando o mapeamento técnico for o gatilho para a redistribuição real de poder e recursos, rompendo a lógica de que a igualdade racial seja apenas uma "pauta de gestão" e tornando-a, definitivamente, o eixo central do desenvolvimento maranhense.

A análise da Política de Promoção da Igualdade Racial no Maranhão, no marco temporal de 2010 a 2025, revela um fenômeno de estruturação burocrática sem precedentes. Como demonstram os indicadores de gestão, a transição de um modelo incipiente e fragmentado para uma estrutura dotada de marcos regulatórios — como o PLANEPIR e a inserção definitiva no Plano Plurianual (PPA) — sugere, à primeira vista, uma vitória do antirracismo institucional. Contudo, sob a superfície da eficiência administrativa, reside um paradoxo: o fortalecimento dos instrumentos de gestão não tem se traduzido, necessariamente, na ruptura com a Cidadania Mutilada que caracteriza a experiência histórica da população negra no estado.

Segundo a perspectiva de Milton Santos, a cidadania no Brasil é operada de forma incompleta, onde o território é o palco de uma hierarquização de direitos. No Maranhão, essa "fratura" manifesta-se no espaço entre a norma e a vida. Enquanto o dado técnico celebra a intersetorialidade e a capacidade estatal, a realidade nos quilombos e nas periferias urbanas revela que a pauta racial ainda ocupa uma posição periférica no núcleo estratégico do governo. A política de igualdade racial, embora institucionalizada, carece de protagonismo político para confrontar projetos

desenvolvimentistas que, frequentemente, atropelam direitos territoriais e identitários em nome de um progresso que não inclui os corpos negros.

Quando essa política é dotada de instrumentos técnicos, mas esvaziada de poder de veto sobre áreas como Segurança Pública ou Gestão Territorial, o Estado acaba por exercer uma "necropolítica burocratizada". Ou seja, o fortalecimento da secretaria permite ao Estado gerir as consequências da desigualdade — através de programas assistenciais e fóruns de participação — sem, contudo, abdicar da prerrogativa de submeter esses mesmos grupos à precariedade habitacional, à violência institucional e ao cerceamento de seus meios de reprodução física e cultural.

Em última análise, o confronto entre o gráfico ascendente da maturação institucional e a estagnação dos indicadores de violência e conflitos agrários demonstra que a incorporação dessas pautas pelo Estado é um passo necessário, mas insuficiente. Sem o protagonismo que permita à questão racial centralizar o orçamento e as diretrizes estratégicas de governo, a política pública corre o risco de tornar-se um anteparo ético — ou seja, uma estrutura que moderniza o discurso estatal, mas preserva intactas as estruturas de poder que mantêm a população negra maranhense sob o signo de uma cidadania incompleta.

A transição da secretaria para um "motor de transformação" efetivo em 2025 depende, menos de novas leis, e mais da disposição orçamentária de priorizar a vida negra sobre os interesses de grupos econômicos que historicamente ocupam o território maranhense ou seja, o desafio contemporâneo da política de igualdade racial no Maranhão não reside, primordialmente, na ausência de marcos normativos — já relativamente consolidados desde a Constituição Federal de 1988 e reforçados por legislações infraconstitucionais e planos estaduais —, mas na capacidade concreta do Estado de converter reconhecimento jurídico em materialidade orçamentária e ação pública efetiva. Nesse sentido, a ideia de "coragem orçamentária" remete à disputa política em torno da alocação de recursos: trata-se de decidir, no interior do orçamento público, quais agendas serão priorizadas e quais permanecerão em posição periférica.

Essa transformação implica ultrapassar a lógica de políticas simbólicas ou de baixa densidade financeira e avançar para uma estratégia estruturante, com financiamento contínuo, metas claras e capilaridade territorial. Isso envolve, por exemplo, garantir dotação suficiente para programas voltados às comunidades quilombolas, à educação antirracista, ao acesso à terra por meio de titulação e à

proteção de territórios tradicionais — áreas que, historicamente, entram em tensão com interesses econômicos associados ao crescimento do agronegócio, da mineração e de grandes empreendimentos.

Assim, a disputa não é apenas técnica, mas profundamente política: priorizar a “vida negra” significa reorientar o fundo público em favor de populações historicamente marginalizadas, enfrentando estruturas desiguais de poder que tendem a capturar o orçamento estatal. Nesse cenário, a Secretaria necessita menos da criação de novos dispositivos legais e mais da capacidade de influenciar o ciclo orçamentário — do planejamento (PPA) à execução (LOA) —, assegurando que a pauta da igualdade racial não seja apenas reconhecida, mas efetivamente financiada e implementada.

Paralelamente, a Instituição buscou consolidar articulações intersetoriais, reconhecendo a natureza transversal da política de igualdade racial. A interlocução com áreas como saúde, educação, assistência social e direitos humanos permitiu a incorporação da pauta racial em políticas mais amplas, como a promoção da saúde da população negra e a educação para as relações étnico-raciais. Conforme aponta Silva (2012), a transversalidade constitui condição indispensável para que tais políticas incidam de maneira efetiva sobre as estruturas de desigualdade. Nesse sentido, a incorporação da pauta racial em áreas acima citadas não pode figurar apenas como uma adesão retórica ou normativa; ela exige o suporte material que viabilize as transformações pretendidas.

Outro elemento central refere-se à tensão entre participação social e burocratização, particularmente em cenários de alternância de poder. Se, por um lado, a incorporação de lideranças dos movimentos sociais fortaleceu a legitimidade da Pasta, por outro, as dinâmicas burocráticas e as mudanças de gestão impuseram limites à continuidade das ações e à radicalidade das agendas propostas. Nesse sentido, Dagnino (2002) ressalta que a relação entre sociedade civil e Estado é atravessada por disputas, nas quais a participação pode tanto ampliar direitos quanto ser absorvida por lógicas administrativas. Essa absorção manifesta-se, sobretudo, quando a legitimidade conquistada pelos movimentos sociais dentro da estrutura do órgão gestor não encontra eco nas decisões financeiras do núcleo de governo.

Portanto, o que está em jogo é a passagem de uma institucionalidade formal para uma institucionalidade substantiva, na qual o compromisso com a justiça social racial se traduza em investimentos públicos consistentes e sustentáveis. Sem essa

inflexão orçamentária, mesmo os avanços normativos e institucionais tendem a se manter limitados, reproduzindo um padrão histórico em que direitos são reconhecidos, mas não plenamente realizados.

Não obstante os avanços registrados, a análise empírica evidencia limites persistentes — como a descontinuidade programática, a dependência de instâncias federais e a insuficiência de recursos — que, somados à precariedade dos sistemas de monitoramento, mantêm o espaço entre a formulação normativa e a transformação social efetiva. Como observa Pires (2011), esses entraves institucionais são recorrentes no cenário brasileiro e limitam a capacidade das políticas de produzirem mudanças substantivas em contextos de desigualdades históricas. Contudo, apesar de atravessada por tais oscilações, a Pasta da Igualdade Racial consolidou-se como um espaço estratégico de mediação, contribuindo para tensionar hierarquias e inscrever a questão racial no centro da agenda pública estadual. O desafio contemporâneo, portanto, reside em converter esse reconhecimento institucional em justiça substantiva, uma vez que, como conclui Gomes (2017), a efetividade dessas políticas depende da superação de sua existência puramente formal em favor de um compromisso contínuo com a transformação das bases sociais que reproduzem o racismo no Brasil.

Dessa forma, a permanência da SEIR/MA como secretaria de caráter extraordinário explicita uma contradição fundamental: ao mesmo tempo em que representa o reconhecimento institucional da pauta racial, sua posição na estrutura estatal revela a dificuldade de convertê-la em prioridade política permanente. Tal condição impacta diretamente sua autonomia, capacidade orçamentária e poder de articulação, limitando seu potencial de indução de políticas estruturantes. Alinhada à literatura contemporânea sobre as relações de poder, essa configuração pode ser interpretada como expressão das estruturas profundas de opressão racial, que operam não apenas na exclusão direta, mas também na marginalização institucional das agendas de enfrentamento à desigualdade.

Ainda assim, a perenidade da pauta antirracista ao longo de diferentes mandatos indica um processo relevante de consolidação institucional. Mesmo diante de oscilações, essa pasta contribuiu para a construção de uma gramática pública da igualdade racial no Maranhão, incorporando categorias como racismo institucional, interseccionalidade e justiça social no vocabulário analítico do Estado. Tal movimento representa um avanço simbólico e político significativo, ao redefinir os termos do

debate público e ampliar a capacidade de incidência dos movimentos sociais. Conforme argumenta Almeida (2019), o reconhecimento do racismo estrutural como categoria de análise é fundamental para orientar ações governamentais comprometidas com a superação das desigualdades.

Nessa perspectiva, a análise de sua atuação ao longo do período delimitado demonstra que a Secretaria se consolidou como um espaço estratégico de mediação entre Estado e sociedade civil, ainda que atravessado por limites estruturais e mudanças políticas. Suas ações, programas e articulações contribuíram para tensionar hierarquias históricas e inscrever a questão racial no centro da agenda pública estadual. O desafio contemporâneo, portanto, reside em aprofundar sua capacidade de induzir transformações estruturais, convertendo o reconhecimento institucional em justiça substantiva.

A permanência da pasta da igualdade racial nessa condição institucional — isto é, como órgão “extraordinário” — não é um dado meramente administrativo, mas um elemento que revela, de forma bastante concreta, os limites do processo de consolidação da política de igualdade racial no Maranhão. Longe de ser neutra, essa classificação carrega implicações simbólicas, políticas e operacionais que tensionam o próprio sentido de formalização discutido anteriormente.

Do ponto de vista institucional, o caráter extraordinário tende a indicar uma posição de menor centralidade na estrutura governamental, frequentemente associada a menor autonomia orçamentária, dependência hierárquica mais acentuada e maior vulnerabilidade às mudanças de gestão. Como observa Luciana Jaccoud, políticas de igualdade racial no Brasil historicamente enfrentam dificuldades para se consolidar como políticas de Estado, permanecendo muitas vezes condicionadas à vontade política dos governos de ocasião. Nesse sentido, a não elevação da SEIR/MA ao status de secretaria ordinária pode ser interpretada como um sinal de que a pauta racial ainda não alcançou o mesmo grau de prioridade institucional que outras áreas da administração pública.

Sob a perspectiva simbólica, a manutenção desse caráter “extraordinário” reforça uma lógica de excepcionalização da questão racial, como se o enfrentamento ao racismo não fosse uma dimensão estrutural da sociedade maranhense, mas um tema periférico ou conjuntural. Essa leitura dialoga com a crítica formulada por Silvio Almeida, para quem o racismo estrutural opera justamente na naturalização das desigualdades e na marginalização das políticas que buscam enfrentá-las. Ao

negligenciar a igualdade racial na centralidade da gestão pública, o Estado falha em seu papel democrático e reitera a hierarquização social, transformando a omissão institucional em um mecanismo de perpetuação da desigualdade.

Além disso, essa condição institucional impacta diretamente a capacidade de implementação das políticas. A depender do arranjo administrativo, secretarias extraordinárias tendem a apresentar limitações no orçamento, no quadro técnico permanente e no poder de articulação intersetorial. Isso compromete a transversalidade da política de igualdade racial, que, como destaca Tatiana Dias Silva, depende de forte capacidade de coordenação entre diferentes áreas governamentais. Sem esse lastro institucional, a instância pode acabar atuando mais como órgão de articulação simbólica do que como indutora efetiva de políticas estruturantes.

Por outro lado, é importante reconhecer que, em determinados contextos, a criação de estruturas extraordinárias pode representar uma estratégia inicial de inserção institucional de agendas historicamente invisibilizadas. Conforme argumenta Evelina Dagnino, a incorporação de demandas dos movimentos sociais pelo Estado frequentemente se dá de forma gradual e tensionada, começando por espaços institucionais ainda frágeis, mas politicamente significativos. Nesse sentido, a existência da Entidade, ainda que como secretaria extraordinária, não deve ser desconsiderada como conquista, especialmente quando analisada à luz da trajetória dos movimentos negros no Maranhão.

Contudo, passados mais de 15 anos de sua criação, a permanência dessa condição deixa de ser apenas etapa transitória e passa a indicar uma possível estagnação no processo de maturação institucional. A não evolução para uma estrutura mais robusta sugere limites na capacidade do Estado de internalizar de forma plena a agenda da igualdade racial como política estruturante. Essa permanência pode refletir tanto disputas internas por recursos e poder quanto a persistência de uma cultura política que ainda não reconhece a centralidade do enfrentamento ao racismo.

4 A INTERSETORIALIDADE NA SEIR/MA: ENTRE A ARTICULAÇÃO POLÍTICA E OS LIMITES ESTRUTURAIS

A estagnação no processo de institucionalização, discutida na seção anterior, impõe limites severos à autonomia e ao fortalecimento da secretaria. Diante disso, é na operacionalização da intersectorialidade que a pasta busca frestas para exercer sua capacidade de indução.

Diante das barreiras estruturais, que ainda não internalizou plenamente a agenda racial como política estruturante, a atuação transversal deixa de ser apenas uma recomendação gerencial para se tornar o mecanismo central de viabilização das ações no território.

Contudo, essa dinâmica instaura uma tensão fundamental: por um lado, a intersectorialidade permite que a SEIR/MA rompa o isolamento orçamentário ao articular entregas com pastas mais robustas; por outro, corre o risco de converter a secretaria em uma mera instância de mediação, cujas prioridades permanecem subordinadas à vontade política de setores que detêm o controle dos recursos e da força coercitiva do Estado.

4.1 Intersectorialidade como estratégia de atuação da SEIR/MA

Essa intersectorialidade constitui-se como uma resposta à fragmentação das políticas setoriais herdadas do modelo de gestão burocrática taylorista, que dividia as ações do Estado em "caixas" isoladas. No campo das políticas de promoção da igualdade racial, essa estratégia é indispensável, uma vez que o racismo, enquanto fenômeno estrutural, perpassa transversalmente as áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho e segurança, entre outras áreas. Conforme define Cunha (2014), a intersectorialidade é a articulação de saberes e experiências no planejamento, na execução e na avaliação das políticas, visando alcançar resultados integrados em situações complexas. Não se trata apenas de uma "junção" de secretarias, mas de uma nova gramática da gestão pública que pressupõe o compartilhamento de recursos e a corresponsabilidade. Essa compreensão teórica encontra eco no cotidiano institucional da Secretaria. Segundo relato de uma servidora da pasta, a intersectorialidade é percebida como o reconhecimento de que 'as

desigualdades raciais não se resolvem em um único setor', exigindo uma atuação que supere a visão fragmentada do Estado.

Essa perspectiva teórica é validada pela práxis burocrática do órgão. Quando questionadas sobre a conceituação e a operacionalização desse arranjo, as servidoras da pasta evidenciam que a política de igualdade racial demanda, obrigatoriamente, uma engenharia federativa e orgânica.

A política de promoção da igualdade racial se efetiva a partir de uma ampla congregação de esforços de diversos entes federados, que incluem o governo federal, estaduais e municipais, o que significa o desenvolvimento de diversas ações implementadas pelos ministérios e órgãos estaduais e municipais (Informação Verbal, 2026).

Esse entendimento reforça a premissa de que a intersectorialidade na Unidade administrativa opera na fresta entre a necessidade de angariar capilaridade institucional e a dependência de pactuações com outros órgãos para materializar suas diretrizes.

Nesse sentido, Inojosa (2001) argumenta que a intersectorialidade é o método que permite ao Estado operar sobre a "totalidade social", superando a visão setorializada que mutila o atendimento ao cidadão. Para a autora, a articulação intersectorial exige a construção de redes de compromisso que transcendam a formalidade dos organogramas. Contudo, a literatura alerta que a intersectorialidade não ocorre no vácuo político. Abrucio (2005) destaca que o sucesso da articulação transversal depende diretamente da "coordenação governamental" e da autoridade política que o órgão indutor possui. Sem essa centralidade, a intersectorialidade pode se degradar em uma "fragmentação disfarçada", onde os órgãos colaboram apenas em nível periférico, sem renunciar a seus núcleos orçamentários e decisórios.

Essa fundamentação teórica permite compreender que a intersectorialidade para a Instituição não é apenas um arranjo administrativo, mas uma disputa de sentido sobre o papel da igualdade racial no interior do Estado. Se a política racial for entendida apenas como um "adjetivo" das outras pastas, a intersectorialidade servirá apenas para gerenciar carências; se for entendida como um "eixo", ela se torna a ferramenta de transformação das estruturas de poder.

Para isso, a consolidação institucional da política de igualdade racial no Maranhão ganha novo impulso com a edição da Medida Provisória nº 517/2025, posteriormente convertida na Lei nº 12.733, de 11 de dezembro de 2025, que promove

a reorganização da estrutura administrativa do Poder Executivo estadual. No âmbito dessa reforma, observa-se o reposicionamento da Instituição de extraordinária para ordinária, indicando sua elevação no arranjo institucional e maior centralidade na agenda governamental.

O reconhecimento político dessa transição administrativa é corroborado pela percepção técnica no interior da pasta. Para os servidores, essa mudança de patamar jurídico-administrativo não é apenas formal, mas estratégica para a continuidade das políticas, como destaca uma das servidoras entrevistadas:

Nos últimos 15 anos, o Maranhão avançou na política de igualdade racial com a consolidação de marcos legais e o fortalecimento institucional da SEIR/MA, que passou de secretaria extraordinária para secretaria ordinária, garantindo maior estabilidade e prioridade à pauta. (Informação Verbal, 2026).

Trata-se de um movimento que transcende a dimensão formal da estrutura administrativa, sinalizando o reconhecimento político da pauta racial como pilar estratégico de governo e criando condições mais favoráveis para a ampliação de sua capacidade de coordenação, articulação intersetorial e execução de políticas públicas.

Contudo, essa elevação institucional não elimina, por si só, os desafios históricos relacionados à autonomia da secretaria, especialmente no que se refere à sua capacidade de influenciar o ciclo orçamentário, definir prioridades próprias e operar com relativa independência frente às dinâmicas políticas mais amplas do governo. Nesse sentido, a trajetória recente da secretaria pode ser compreendida à luz do movimento pendular apontado por Celso Furtado, no qual avanços institucionais coexistem com períodos de restrição material e fragilidade na implementação de políticas públicas. Ademais, essa limitação dialoga com a tensão mais ampla entre o projeto de um Estado social, comprometido com a universalização de direitos — conforme delineado na Constituição Federal de 1988 — e as pressões de uma racionalidade neoliberal que tende a restringir o papel do Estado, limitando investimentos sociais e subordinando a alocação de recursos a interesses econômicos dominantes. Assim, persiste o desafio de converter o reconhecimento institucional em capacidade efetiva de ação, o que depende, fundamentalmente, da ampliação da autonomia política e financeira da instituição e de sua inserção estratégica no processo decisório orçamentário. A relevância dessa transição administrativa é corroborada pelos servidores da secretaria, que identificam na

passagem de secretaria extraordinária para ordinária um marco de consolidação que garante 'maior estabilidade e prioridade à pauta' dentro do arranjo governamental.

Dessa forma, a identificação dos instrumentos de articulação intersetorial revela um complexo xadrez institucional, onde a secretaria atua como o entrelaçamento de uma rede que busca sensibilizar e constranger pastas dotadas de maior capilaridade e orçamento, estabelecendo parcerias e diálogos com estas pastas estratégicas. A execução de políticas voltadas às comunidades quilombolas e populações negras urbanas não ocorre de forma isolada, mas através de três instâncias principais: os Comitês Intersetoriais, os Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) e os Planos de Ação Territorial.

No que tange à engenharia de planejamento, a materialização dessas instâncias perpassa pela necessidade de pactuação normativa. De acordo com os relatos técnicos colhidos na secretaria, a intersetorialidade expressa-se de forma basilar:

Na construção do Plano Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que irá orientar os demais órgãos de estado na efetivação de ações, com definições de metas, objetivos, estratégias, prazos e recursos, essa deve ser uma construção coletiva, com estabelecimento de diálogos e pactuações (Informação Verbal, 2026).

Assim, a articulação com a Educação (SEDUC) e a Saúde (SES) manifesta-se prioritariamente no cumprimento de metas de acesso. Na educação, o mecanismo é a implementação das diretrizes para a Educação Escolar Quilombola, onde a SEIR/MA atua no diagnóstico da infraestrutura e na formação de professores. Na saúde, o diálogo foca na Política de Saúde Integral da População Negra, buscando garantir que o atendimento básico chegue aos territórios via caravanas e unidades móveis. Aqui, a intersetorialidade é prestadora de serviços, combatendo a face mais imediata da exclusão social. Essa articulação descrita teoricamente ganha materialidade no cotidiano dos serviços prestados. A intersetorialidade, sob a ótica de quem operacionaliza a política, deixa de ser um conceito abstrato para se tornar um método de enfrentamento à fragmentação do direito. Conforme relata a técnica entrevistada:

A intersetorialidade na prática da SEIR/MA se expressa na articulação com diferentes secretarias [...]. Isso se materializa, por exemplo, na parceria com a saúde, por meio da implementação da Política de Saúde Integral da

População Negra e ações voltadas às comunidades quilombolas; com a educação, na formação de professores e na aplicação da Lei 10.639/03; com a assistência social, na inclusão e acompanhamento de famílias negras e quilombolas em situação de vulnerabilidade. (INFORMAÇÃO VERBAL, 2026).

O diálogo com a Secretaria Estadual de Segurança (SSP) é marcado pela tentativa de institucionalizar o enfrentamento à intolerância religiosa e à violência contra a juventude negra. O mecanismo central é a mediação de conflitos, onde a Secretaria atua como um observador e indutor de protocolos de abordagem que respeitem os direitos humanos nos territórios tradicionais e nas periferias urbanas. Complementarmente, a articulação com a Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) fortalece a rede de proteção contra violações territoriais, utilizando comitês de mediação para prevenir o agravamento de disputas fundiárias. Já o diálogo com a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) busca garantir que a população negra e quilombola tenha acesso prioritário aos sistemas de segurança alimentar e transferência de renda, reconhecendo as vulnerabilidades históricas que o isolamento burocrático muitas vezes ignora.

A manifestação formal da intersetorialidade na Secretaria estrutura-se por meio de uma densa arquitetura jurídica, composta por regulamentos, decretos, leis e planos plurianuais que buscam institucionalizar a transversalidade da pauta racial. Instrumentos como o Estatuto Estadual da Igualdade Racial (Lei nº 10.744, de 12 de dezembro de 2017), o Plano Maranhão Quilombola – PMQ (Decreto nº 30.981, de 24 de julho de 2015) e o Plano Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Decreto nº 31.428/2015), não são meras peças burocráticas; configuram-se como tentativas de "amarrar" as pastas detentoras de maiores orçamentos — como Saúde, Educação e Infraestrutura — a obrigações finalísticas voltadas às comunidades tradicionais. Sob a ótica de Ferreira (2014), a transversalidade nas políticas públicas exige uma reconfiguração do "fazer estatal", rompendo com a fragmentação dos ministérios e secretarias para enfrentar problemas complexos.

No entanto, se essa inscrição normativa não for acompanhada de estratégias de controle orçamentário e poder de veto, ela corre o risco de permanecer no que Milton Santos (2007) denomina como o campo das "normas cegas". Nesse cenário, a lei existe enquanto reconhecimento formal, mas sua eficácia é filtrada por uma estrutura que preserva a Cidadania Mutilada, uma vez que a execução real da política

permanece subordinada à conveniência política de setores que não priorizam o enfrentamento ao violência racial de matriz histórica.

4.2 Programas estruturantes: Maranhão Quilombola e ações territoriais

Para avaliar a eficácia dos projetos e programas executados pela Instituição, é importante compreender a distinção teórica entre o Direito e o Território. No âmbito da gestão pública racial, o Direito apresenta-se como a tecnologia de reconhecimento; é o estatuto, a lei e o decreto que inscrevem o sujeito quilombola no orçamento do Estado. Todavia, como adverte Milton Santos (2007), o Direito, quando desprovido de base territorial, configura-se como uma "abstração espacial". O território não é apenas um depósito de infraestrutura ou um endereço para a entrega de políticas públicas; ele é, em essência, o suporte da existência e da reprodução cultural. Sem a titulação da terra, o Direito à educação ou à saúde — entregue via programas intersetoriais — torna-se uma concessão precária, uma vez que a base física da comunidade permanece sob constante ameaça de expropriação.

Nessa perspectiva, a análise das ações da instituição deve confrontar se a política executada está produzindo soberania territorial ou apenas gestão da sobrevivência. Ao prover poços artesianos e escolas, o Estado opera no campo do Direito ao serviço público, exercendo o que Mbembe (2018) define como o controle da vida pela provisão material. Entretanto, se a capacidade técnica da secretaria para entregar esses bens não for acompanhada de força política para garantir a posse da terra, o que ocorre é a manutenção de uma "geografia da espera". O território torna-se o local aonde o Estado chega para oferecer o serviço, mas se retira quando o conflito fundiário exige o enfrentamento das elites agrárias. Assim, a avaliação dos programas intersetoriais não pode se restringir ao número de beneficiários atendidos; ela deve mensurar o quanto essas ações fortalecem a autonomia do sujeito sobre o seu espaço, ou se apenas aperfeiçoam os mecanismos de uma cidadania que, embora assistida, permanece territorialmente cortada.

Na execução territorial, essa arquitetura enfrenta seu maior teste. A intersectorialidade ganha corpo em ações de impacto imediato, como a Caravana de Direitos Quilombolas e as obras de infraestrutura do Programa Escola Digna. Nessas instâncias, a pasta assume um papel de mediadora, articulando a chegada de serviços básicos — documentação, consultas médicas e poços artesianos — a territórios

historicamente invisibilizados. Essa "estatização da sobrevivência", embora essencial, precisa ser analisada à luz do conceito de Biopoder de Achille Mbembe (2018). Para o autor, o poder soberano moderno manifesta-se na capacidade de gerir a vida e a exposição à morte; ao prover o acesso à água ou à educação básica sem garantir a regularização fundiária, o Estado exerce um gerenciamento da carência que melhora as condições de existência imediata, mas não altera a vulnerabilidade estrutural dos grupos. É o que se observa no "Nó da Terra": a intersectorialidade é eficaz para a entrega do "tijolo" (infraestrutura), mas esbarra em uma inércia paralisante quando o tema é a soberania territorial.

Como se aponta na literatura especializada (2017), a efetividade das ações afirmativas e das políticas de promoção da igualdade depende de uma mudança na base social e na distribuição de poder. Sem a garantia do território, a intersectorialidade corre o risco de tornar-se uma mera técnica de gestão de conflitos que amortece as tensões sociais, sem desestabilizar as hierarquias de dominação que sustentam o racismo institucional.

Ao avaliar o Programa Maranhão Quilombola, instituído pelo Decreto Estadual nº 30.981/2015, observa-se a intensificação de ações intersectoriais voltadas à promoção de direitos em territórios tradicionais, especialmente por meio da articulação entre a Secretaria de Estado da Igualdade Racial (SEIR/MA), a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e a Secretaria de Estado de Infraestrutura (SINFRA). Nesse contexto, destacam-se iniciativas como a implantação de unidades do Programa Escola Digna e a instalação de sistemas de abastecimento de água em comunidades quilombolas. Sob a ótica da capacidade técnica, o PMQ demonstra uma proficiência elevada em diagnosticar demandas e capilarizar serviços.

Contudo, a análise documental revela a ausência de sistematização integrada dos dados, não sendo possível identificar, de forma consolidada, o quantitativo exato de escolas e sistemas implantados especificamente em territórios quilombolas ao longo dos anos e por município. As informações disponíveis encontram-se dispersas em relatórios institucionais e registros administrativos setoriais, o que evidencia limites na produção e integração de dados públicos, constituindo, por si só, um indicador das fragilidades da intersectorialidade na gestão da política.

Essa ambivalência indica que o Estado é ágil em prover o serviço (gestão da vida), mas paralisante em garantir a soberania, ou seja, a propriedade. Como argumenta Santos (2007), a entrega do serviço sem a posse da terra mantém o

quilombola em um estado de espera institucional, onde ele é beneficiário de uma política, mas não é dono do seu espaço de reprodução. Portanto, o PMQ, apesar de sua robustez técnica, ainda atua predominantemente no gerenciamento da exclusão social, oferecendo o acesso ao consumo de serviços estatais sem desatar o "Nó da Terra" que sustenta as desigualdades raciais no Maranhão.

A Caravana de Direitos Quilombolas constitui-se como a expressão mais visível da intersectorialidade na "ponta", mobilizando uma rede de órgãos (Defensoria pública, Saúde, Direitos Humanos, Segurança Pública – Instituto de Identificação) para atendimentos em territórios de difícil acesso. Do ponto de vista da capacidade técnica, a Caravana é um sucesso de coordenação, atingindo níveis de planejamento que justificam os altos índices observados no gráfico de evolução institucional da secretaria. Longe de ser uma ação puramente assistencialista, a experiência acumulada pela burocracia da secretaria aponta para uma densa articulação de eixos de cidadania. Como exemplifica a servidora Socorro Guterres, a atuação territorial ganha concretude por meio da:

Promoção da Caravana Quilombola, que congrega ações de saúde, assistência social, expedições de documentação, cultura, oficinas de orientações sobre agricultura familiar e reaproveitamento de alimentos, oficinas de educação e tecnologias, etc; [e do] Programa Agentes Jovens de Desenvolvimento Rural Quilombola - ADRQ, que trabalha formação de jovens nas áreas de cidadania, agroecologia, participação social, meio ambiente, enfrentamento ao racismo e valorização da cultura ancestral e territorial (Informação Verbal, 2026).

Contudo, a avaliação crítica desse projeto, à luz de Mbembe (2018), sugere a manifestação de um Biopoder episódico.

O Estado "irrompe" no território para garantir a sobrevivência imediata — o documento, a consulta, a orientação jurídica — exercendo uma gestão técnica da carência. Todavia, por ser uma ação itinerante, ela corre o risco de não se converter em uma presença estatal permanente e estruturante. A dificuldade política manifesta-se na incapacidade de transformar a "visita" do Estado em uma mudança no cenário político local. Sem a alteração das bases sociais e do poder político sobre o orçamento global, a Caravana pode ser lida como um mecanismo de amortecimento: ela oferece o "Direito" de forma fragmentada e temporária, mas não assegura o "Território" como espaço de cidadania plena e inalienável.

A trajetória institucional da pasta, conforme evidenciada na evolução dos indicadores de Planejamento e Marco Estratégico no gráfico da seção anterior, alcançando o Nível 5 no período recente, revela a consolidação de uma burocracia qualificada e capaz de operar com qualidade técnica. Através das propostas dos programas e projetos como PMQ e Caravana Quilombola tendo como objetivos a elaboração de diagnósticos georreferenciados, monitoramento por dados e uma estratégia intersetorial estável, a secretaria conseguiu articular e organizar as ações para as demandas sociais imediatas. No entanto, o paradoxo que se apresenta em 2025 é a falta entre essa capacidade técnica e a dificuldade política de converter o planejamento em transformação estrutural. O Estado, embora aparelhado para mapear as desigualdades sociais, parece paralisado no momento de deslocar o orçamento e a soberania em favor dos sujeitos racializados.

Todavia, a eficiência nos marcos regulatórios e a sofisticação dos planos de gestão enfrentam o que a servidora identifica como um dos entraves mais persistentes à consolidação da política: o racismo institucional. Esse fenômeno atua como um filtro que retém o avanço das ações na "ponta", evidenciando que a técnica, desacompanhada de uma ruptura política, esbarra em barreiras invisíveis. Segundo a depoente:

Os desafios centrais envolvem, primeiro, a dificuldade de transformar os marcos legais em ações concretas, já que muitas políticas ainda não são plenamente implementadas. Outro ponto importante é o racismo institucional, que ainda afeta o acesso da população negra aos serviços públicos. (Informação Verbal, 2026).

A articulação com os órgãos estaduais de políticas públicas, manifesta-se prioritariamente no cumprimento de metas de acesso e na ampliação da capilaridade das ações nos territórios.

O mecanismo central é a mediação de conflitos, onde a Instituição atua como um observador e indutor de protocolos de abordagem que respeitem os direitos humanos nos territórios tradicionais e nas periferias urbanas.

A articulação com as pastas de Agricultura e Terras — notadamente a Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SAGRIMA) e o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA) — configura-se como a dimensão mais sensível e estratégica da intersetorialidade, sobretudo no que se refere à agenda de regularização fundiária das comunidades tradicionais. Trata-se de um campo em que

a atuação conjunta busca acelerar processos históricos de titulação, fundamentais para a garantia de direitos territoriais. Contudo, é precisamente nesse ponto que se evidenciam os principais limites da ação intersetorial. Enquanto iniciativas de caráter mais operacional, como a distribuição de insumos agrícolas e a perfuração de poços artesianos, apresentam maior fluidez e capacidade de execução, as ações voltadas à titulação definitiva das terras enfrentam entraves jurídicos complexos, além de pressões políticas externas que tensionam o processo. Esse cenário revela um desequilíbrio entre a capacidade de indução do órgão gestor da política de igualdade racial — que atua como articuladora e mobilizadora de demandas — e sua limitada capacidade decisória sobre a estrutura fundiária, indicando que, embora a intersetorialidade exista no plano formal, sua efetividade é condicionada por disputas de poder e pela própria configuração institucional do Estado.

A noção de assimetria de poder decisório, aqui utilizada, dialoga com a tradição teórica que compreende o Estado como espaço de disputas e desigualdades internas. Nessa perspectiva, conforme argumenta Poulantzas (1985), o Estado constitui uma condensação das relações de força entre diferentes grupos sociais, o que implica distribuição desigual da capacidade de decisão. De forma complementar, Bachrach e Baratz (1962) evidenciam que o poder também se manifesta no controle da agenda e na capacidade de veto, enquanto Lukes (2005) amplia essa compreensão ao destacar dimensões menos visíveis do poder. Assim, a dificuldade de avanço em agendas estruturais, como a regularização fundiária, pode ser interpretada como expressão desses desequilíbrios no interior do aparato estatal.

Assim, do ponto de vista da decisão política, o cenário indica que as agendas mais estruturais — como a titulação definitiva de territórios — dependem menos da coordenação intersetorial e mais do cenário político dentro do Estado e fora dele, envolvendo atores com maior capacidade de veto. Ou seja, enquanto políticas de menor conflito distributivo avançam com maior celeridade, aquelas que implicam redistribuição de poder e recursos enfrentam maior resistência e lentidão. Em síntese, o caso demonstra que a intersetorialidade, embora necessária, não é suficiente para garantir a efetivação de direitos quando não há respaldo político e institucional capaz de sustentar decisões em campos marcados por disputas estruturais.

Conclui-se que os instrumentos de articulação da Secretaria conseguiram tirar a pauta racial da periferia administrativa, transformando-a em uma pauta obrigatória no calendário das outras pastas. Contudo, a eficácia dessa articulação é desigual:

enquanto a integração entre diferentes setores funciona bem na entrega de serviços básicos (como Saúde, Educação, Direitos Humanos e Assistência Social), ela enfrenta forte resistência quando se trata de mudar a estrutura econômica e garantir os direitos legais sobre a terra (Agricultura e Terras). Esse cenário confirma que a cooperação entre órgãos públicos, mesmo sendo tecnicamente sofisticada, esbarra nos limites do biopoder do Estado, que prefere oferecer assistência a ceder autonomia e direitos reais às comunidades.

O exame da capacidade de atuação da Instituição não estaria completo sem a análise do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR (Decreto nº 8.136/2013) instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial – EIR como principal engrenagem de gestão compartilhada que busca descentralizar as políticas antirracistas no Brasil. Criado para organizar e articular a implementação de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais no Brasil, a adesão do Maranhão ao sistema representa um marco regulatório. Sob a ótica da capacidade técnica, o SINAPIR fortaleceu a instituição ao estabelecer parâmetros de gestão, facilitar o acesso a recursos federais via editais e institucionalizar a exigência de conselhos e planos estaduais. No entanto, essa adesão instaura uma dialética entre o fortalecimento burocrático e a limitação da autonomia frente às demandas locais.

Por um lado, o SINAPIR funciona como um indutor de boas práticas de gestão, padronizando processos que contribuíram para o salto de eficiência observado nos ciclos de 2022–2025. Todavia, a adesão ao sistema também revela as amarras do pacto federativo. A capacidade de atuação da pasta permanece, em larga medida, condicionada ao repasse de recursos da União, o que subordina as prioridades locais às flutuações das agendas políticas federais. Quando o Governo Federal prioriza ações de "gestão da carência" em detrimento da "soberania territorial", o Sistema pode atuar como um limitador, canalizando a energia institucional da secretaria para programas de assistência em vez de fortalecer o enfrentamento direto aos conflitos fundiários.

No que tange aos conflitos territoriais, o papel do referido Sistema demonstra-se ambivalente. Se, formalmente, o sistema reconhece a proteção das comunidades quilombolas, na prática, ele carece de instrumentos coercitivos para interferir na política de terras do estado ou para acelerar processos de demarcação que tramitam em instâncias federais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Portanto, o SINAPIR é eficaz para elevar a maturidade administrativa da Secretaria — garantindo o que chamamos de "técnica como fetiche" através de relatórios e conformidades — mas ainda é insuficiente para dotar a secretaria de uma autonomia que a permita agir de forma resolutiva sobre a complexa teia de desigualdades, conflitos e impasses jurídicos que envolvem a propriedade rural no Maranhão.

A adesão ao sistema fortalece a pasta setorial enquanto peça do aparato estatal nacional, mas não resolve a tensão fundamental: o modelo nacional é desenhado para gerir políticas de "igualdade", mas os conflitos maranhenses exigem políticas de "soberania e justiça reparatória territorial", dimensões que o SINAPIR ainda não consegue operacionalizar plenamente na ponta.

Este cenário sugere que a técnica, se desvinculada de um protagonismo político real, corre o risco de tornar-se o que Milton Santos (2007) chama de "técnica como fetiche". A proficiência em planejar e articular — demonstrada no sucesso de programas como o Escola Digna e a Caravana de Direitos — esbarra em um "teto de vidro" quando o enfrentamento exige a redistribuição de poder, como ocorre na titulação quilombola ou na alteração das prioridades orçamentárias. A dificuldade política, portanto, não é um subproduto da falta de competência da Instituição, mas uma resistência ativa de setores tradicionais da política maranhense que aceitam a "gestão da carência", mas rejeitam a "alteração da propriedade".

O cenário revela um contraste crucial entre a competência técnica e a força política de transformação. A eficiência em certas frentes demonstra que o aparato governamental tem condições operacionais para executar políticas públicas. No entanto, quando as decisões avançam para dimensões que exigem redistribuição de poder e de recursos — como a titulação de terras quilombolas ou a reconfiguração de prioridades orçamentárias —, emergem resistências que não são meramente administrativas, mas profundamente ideológicas.

Essa barreira invisível apontada pela literatura é categoricamente confirmada no cotidiano da gestão. Ao analisar os entraves para a consolidação da política racial no estado, a servidora Socorro Guterres localiza o nó da estrutura estatal, argumentando que:

O racismo institucional presente em muitas instituições e órgãos se constitui como um dos grandes entraves para a efetivação das políticas de promoção da igualdade racial; [aliado à] fragilidade das organizações e população negra, no que diz respeito ao conhecimento e informações sobre a realidade do negro no Brasil, suas histórias de luta e resistência. Esse

desconhecimento contribui significativamente para negação de identidades e consequentemente ausências de representação (Informação Verbal, 2026).

É nesse ponto que a análise se aproxima do conceito de racismo estrutural formulado por Silvio Almeida, segundo o qual o racismo não se manifesta apenas em práticas discriminatórias individuais, mas está inscrito no funcionamento das instituições e na organização da sociedade. A dificuldade em avançar em agendas fundiárias e estruturais indica que determinados interesses — historicamente vinculados à concentração de terra e poder — operam como instrumentos de contenção, limitando o alcance das políticas de igualdade racial.

A referência à ideia de “técnica como fetiche”, desenvolvida por Milton Santos, reforça essa interpretação ao evidenciar que o domínio técnico, quando desvinculado de um projeto político transformador, pode funcionar como elemento de legitimação da ordem existente, sem alterar suas bases estruturais. Assim, a valorização da eficiência administrativa em políticas de menor conflito distributivo convive com a paralisia em áreas que exigem enfrentamento direto das desigualdades históricas.

Portanto, o contexto não apenas aponta para desigualdades de poder decisório, mas também evidencia como essas disparidades estão racialmente estruturadas. A aceitação de políticas voltadas à “gestão da carência” e a resistência à “alteração da propriedade” indicam que há limites institucionais e políticos que reproduzem desigualdades raciais, confirmando que o racismo institucional se expressa, também, na seletividade das decisões estatais e na definição do que é politicamente viável implementar.

A ascensão da secretaria ao patamar máximo, de acordo com o gráfico apresentado na Seção 2, em instrumentos de Planejamento e Marco Estratégico, embora represente um amadurecimento estrutural, exige uma análise cautelosa sob a lente de Milton Santos. Em sua crítica contundente contida em *O Espaço do Cidadão* (2007), o geógrafo argumenta que vivemos um período em que a técnica deixa de ser um prolongamento do esforço humano para se tornar um “fetiche”. O fetiche da técnica ocorre quando o aparato administrativo do Estado passa a acreditar — ou a induzir a crença — de que a solução para problemas históricos e estruturais, como o racismo e a desigualdade fundiária, reside na sofisticação dos métodos de gestão, e não na ruptura das correlações de força política.

No contexto maranhense, esse fetiche manifesta-se na crença de que a elaboração de planos decenais, o georreferenciamento de quilombos e a criação de

indicadores de monitoramento de alta precisão são, por si sós, o enfrentamento ao racismo. Santos alerta que essa tecnocracia produz uma "geografia dos fluxos" que ignora a "geografia dos homens". Ao converter a dor e a exclusão das comunidades tradicionais em dados estatísticos e barras de progresso, o Estado opera uma abstração da realidade. A técnica torna-se um álibi para a inércia: o gestor público pode exibir relatórios técnicos impecáveis e diagnósticos territoriais minuciosos enquanto a titulação da terra — que exige o enfrentamento direto contra o latifúndio e setores conservadores do poder local — permanece paralisada.

A técnica fetichizada serve, portanto, como um mecanismo de "resfriamento" do conflito social. Segundo Santos, a técnica moderna é frequentemente utilizada para domesticar o futuro, tornando-o previsível dentro das normas do Estado social-liberal. No âmbito institucional, a competência operacional assegura a execução eficiente de iniciativas como a Caravana de Direitos ou o Programa Escola Digna; contudo, essa mesma capacidade técnica se mostra impotente para destravar os conflitos e as regularizações de terras. Isso se deve ao fato de a competência técnica conseguir materializar o 'objeto' — como a edificação de uma escola, a abertura de um poço ou a emissão de um documento —, mas se mostrar politicamente incapaz de assegurar o 'espaço', isto é, o território legalizado. Esse descompasso culmina no que Milton Santos conceitua como a alienação do território: o cidadão é alcançado pelo serviço público, mas permanece privado do domínio real sobre o lugar onde vive.

Dessa forma, a análise dos ciclos de gestão mostrados na Seção 2, revela que o amadurecimento dos processos (2022–2025) pode esconder uma armadilha institucional. Se a técnica não for o suporte de uma vontade política soberana, ela se degrada em uma burocracia do antirracismo que mapeia as feridas com precisão, mas se recusa a aplicar o remédio amargo da redistribuição de poder. O desafio da efetividade, portanto, não é mais uma questão de "como fazer" (competência técnica), mas de "para quem fazer" e "contra quem agir" (vontade política). Sem transpor o limite do fetiche, a gestão por dados corre o risco de ser apenas o aperfeiçoamento técnico de uma cidadania que continua, na essência, desprovida e despojada de seu chão.

Dessa forma, entende-se que a intersetorialidade, enquanto mecanismo de atuação, cumpriu o papel de retirar a política de igualdade racial da invisibilidade administrativa, mas ainda não é suficiente para integrá-la ao centro decisório do Estado.

A consolidação de uma 'burocracia do antirracismo' técnica e eficiente é um avanço inegável. Contudo, a efetividade substantiva dessa política — aquela capaz de desatar o 'Nó da Terra' e romper o biopoder institucional — exige a transição do mero assistencialismo para uma efetiva governança. Sem essa mudança de patamar, a sofisticação operacional continuará produzindo diagnósticos exemplares sobre feridas que a inércia do Estado se recusa a curar.

Nessa arena institucional, a articulação intersetorial não se encerra nas fronteiras do aparato estatal; ela é tensionada e legitimada pela relação com a sociedade civil organizada.

A relação do órgão gestor com os movimentos sociais, especialmente os movimentos negros, é descrita como uma "parceria institucional" de vigilância e complementariedade. Enquanto a secretaria assume o papel de braço executor do Estado, cabe aos movimentos a função crítica de tensionar a agenda e garantir que o planejamento se converta em entrega real. Conforme destaca a servidora entrevistada:

A SEIR/MA deve estruturar com os movimentos sociais, sobretudo o movimento negro uma relação de parceria institucional. A SEIR/MA é um órgão executor de políticas públicas, que é a função do Estado. O movimento [é o] formalizador de demandas, fiscalizador das implementações e das demandas solicitadas. (Informação Verbal, 2026).

Essa dinâmica de forças se materializa em instâncias de cogestão, como o Conselho de Promoção da Igualdade Racial e as Conferências, que funcionam como espaços de "freios e contrapesos" da política racial. Para a técnica da pasta, esses espaços são vitais para que a intersectorialidade não se torne uma técnica isolada, uma vez que:

A Secretaria utiliza diversos mecanismos de participação social, como o Conselho de Promoção da Igualdade Racial, as Conferências [...], além de câmaras técnicas, grupos de trabalho, comitês gestores e audiências públicas. Esses espaços funcionam como instâncias de cogestão e deliberação, onde a Secretaria propõe as políticas, mas a validação, acompanhamento e fiscalização ficam sob responsabilidade do controle social. (Informação Verbal, 2026).

Dessa forma, a participação social atua como o componente de "constrangimento democrático" mencionado anteriormente, impedindo que a pauta racial seja diluída ou negligenciada pelas pastas detentoras de maiores orçamentos no momento da execução orçamentária.

4.3 Caminhos para Fortalecer a Transversalidade Racial: A Intersetorialidade como mecanismo político

Para que a transversalidade racial no Maranhão ultrapasse o estágio da "gestão por adesão" e alcance a eficácia substantiva, é necessário que a intersectorialidade seja reconfigurada enquanto um comando político central. O fortalecimento dessa agenda não reside no acúmulo de mais instrumentos técnicos, mas na alteração da hierarquia decisória do Estado. Um dos caminhos fundamentais para esse fortalecimento é a vinculação direta do órgão aos processos de formulação do ciclo orçamentário global. Enquanto a pauta racial for dependente da "sensibilidade" de outras pastas para a execução de suas metas, a transversalidade permanecerá fragilizada. É preciso que a intersectorialidade se manifeste através de instrumentos de cogestão orçamentária, onde a Instituição possua prerrogativas de monitoramento e validação sobre os gastos de secretarias finalísticas (Saúde, Educação, Infraestrutura, Assistência Social, entre outras) que incidam sobre territórios quilombolas e populações negras.

Ademais, o fortalecimento da transversalidade exige a superação do modelo de ações itinerantes e episódicas em favor de redes permanentes de governança territorial. Como discutido anteriormente, ações como a Caravana de Direitos cumprem um papel emergencial, mas a intersectorialidade praticada deve institucionalizar instâncias locais de decisão que garantam a presença contínua do Estado. Isso implica em dotar a Secretaria de capacidade institucional para não apenas sugerir recortes raciais, mas para coordenar fóruns intersectoriais com poder deliberativo sobre as políticas de infraestrutura e desenvolvimento regional.

O caminho para a transversalidade plena exige superar a 'técnica como fetiche', convertendo-a em suporte para a ação política. Isso significa que o dado técnico deve constranger o Estado a agir, traduzindo o diagnóstico em titulação de terra e transformando a intersectorialidade em uma estratégia real de redistribuição de recursos e poder.

Superar os limites observados na trajetória da Secretaria exige que a intersectorialidade deixe de ser um mero arranjo de 'boa vontade' administrativa e se torne um imperativo político e orçamentário. O fortalecimento da transversalidade racial não decorrerá do acúmulo de novos diagnósticos, mas da capacidade da secretaria em pautar o centro decisório do governo, garantindo que o orçamento global

do estado seja estruturalmente atravessado pelo critério da proporcionalidade distributiva.

O órgão gestor passou por reconfigurações ao longo do tempo, destacando-se sua vinculação, a partir de 2015, à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), o que reforça seu caráter transversal e sua atuação articulada com outras políticas sociais. Essa inserção evidencia o papel da organização como órgão de coordenação intersetorial, responsável por mobilizar diferentes pastas governamentais na implementação da Política Estadual de Promoção da Igualdade Racial.

No que se refere à estrutura administrativa e equipe, a referida instituição caracteriza-se por um quadro reduzido e predominantemente técnico, composto por gestores (secretária e secretária-adjunta), assessorias jurídicas, equipe administrativa e apoio psicossocial, além de estagiários e colaboradores vinculados a programas específicos. Embora na categoria de ordinária, essa configuração reflete o padrão das secretarias extraordinárias, marcadas por menor autonomia administrativa e dependência de outras estruturas do Executivo estadual, o que impacta diretamente sua capacidade de execução direta de políticas.

Em termos orçamentários, os dados mais recentes da Lei Orçamentária Anual indicam que a política de promoção da igualdade racial dispõe de recursos relativamente limitados no conjunto das despesas estaduais. Para o exercício de 2024, por exemplo, a ação específica de “Promoção da Política de Igualdade Racial” apresenta dotação inferior a outros programas da área de direitos humanos, evidenciando sua baixa centralidade no orçamento público. Esse dado reforça a característica da instituição como órgão de articulação — e não de execução direta em larga escala —, dependendo da cooperação com outras secretarias para viabilizar políticas estruturantes.

Apesar dessas limitações, a Secretaria tem desempenhado papel relevante na coordenação de iniciativas estratégicas, como o Sistema Estadual de Promoção da Igualdade Racial (SEPIR), instituído pela Lei nº 11.399/2020, que organiza as ações governamentais e fortalece a integração entre Estado e sociedade civil. Além disso, atua na promoção de políticas voltadas à educação, saúde, cultura, liberdade religiosa e desenvolvimento sustentável, frequentemente por meio de parcerias interinstitucionais e projetos como o Maranhão Quilombola e ações de formação e mobilização social.

Diante do cenário exposto, o balanço dos últimos 15 anos da política de igualdade racial no Maranhão apresenta-se marcado por uma dualidade: se por um lado há o diagnóstico técnico dos entraves, por outro, observa-se o reconhecimento unânime do corpo funcional da pasta acerca dos avanços normativos e institucionais conquistados. Entre esses marcos, destacam-se a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, a implementação do sistema estadual de cotas, a criação da Delegacia de Combate a Crimes Raciais e a conversão do próprio órgão em secretaria de Estado ordinária.

Para além do "fetiche da técnica", as saídas apontadas pelas agentes institucionais para que a igualdade racial ganhe centralidade orçamentária exigem um tripé fundamental:

O efetivo compromisso dos gestores públicos, a formação continuada baseada em ações afirmativas e no letramento racial, e a promoção de campanhas permanentes de combate ao racismo (Informação Verbal, 2026).

Dessa forma, a análise da pasta revela uma estrutura institucional que combina baixa capacidade orçamentária e executiva direta com elevada função de articulação política, o que a posiciona como um ator estratégico, porém limitado, no enfrentamento das desigualdades raciais. Tal configuração reforça os desafios da intersectorialidade, na medida em que a efetivação das políticas depende não apenas da capacidade técnica da Secretaria, mas também do equilíbrio de forças no interior do Estado e da prioridade política atribuída à agenda da igualdade racial.

É preciso transitar de uma intersectorialidade de "carona" para uma cogestão estratégica, onde a pauta racial possua prerrogativas de intervenção sobre as políticas de infraestrutura e desenvolvimento, impedindo que a técnica continue a ser usada como um fetiche que adia o enfrentamento do conflito fundiário.

Somente através desse reposicionamento será possível romper o "movimento pendular" apontado por Celso Furtado, no qual os avanços institucionais e normativos da pauta racial coexistem com períodos de asfixia material e fragilidade executiva. Ao dotar a SEIR/MA de autonomia financeira e poder de decisão sobre os fluxos territoriais, o Estado maranhense daria um passo necessário para sanar a "cidadania mutilada" de Milton Santos, devolvendo ao sujeito negro e quilombola não apenas o acesso ao serviço público episódico, mas a soberania sobre o seu próprio chão e o controle sobre o seu destino. Esses caminhos, fundamentados na convergência entre

competência técnica e coragem política, são o que permitirão à política de igualdade racial ultrapassar a gestão da carência e alcançar, finalmente, uma vigência estatal permanente, onde a reparação histórica deixe de ser um projeto de governo para consolidar-se como um pilar inegociável do Estado.

5 CONCLUSÃO

A presente dissertação propôs-se a analisar a trajetória institucional do órgão gestor das políticas de igualdade racial no Maranhão, investigando as tensões entre a formalização jurídica, a capacidade técnica e a efetividade política no enfrentamento ao racismo histórico. Ao longo deste percurso, restou demonstrado que a institucionalização da pauta racial no território maranhense não constitui um processo linear, mas configura um campo de disputa contínua entre o reconhecimento de direitos e a manutenção de estruturas de poder tradicional.

A referida trajetória revelou-se como um objeto de estudo privilegiado para compreender as tensões entre o projeto de Estado democrático e as persistentes estruturas de exclusão herdadas do período colonial e imperial. Ao encerrar esta investigação, guiada pelo método do materialismo histórico-dialético, as reflexões finais convergem para a compreensão de que a oficialização da pauta racial é um campo de forças em constante disputa, onde avanços burocráticos nem sempre se traduzem em transformações imediatas na base material da existência das populações negras e quilombolas.

A análise desenvolvida na primeira seção evidenciou que a trajetória das políticas sociais no Brasil é marcada por profundas contradições, resultantes da articulação entre heranças históricas, disputas políticas e reconfigurações contemporâneas do Estado. Partindo da formação estatal patrimonialista teorizada por Raymundo Faoro, demonstrou-se que a indistinção entre o público e o privado compromete a universalização dos direitos e opera de forma racializada. Nesse cenário, o racismo se configura não como um epifenômeno, mas como um elemento estruturante que condiciona o próprio acesso da população negra ao fundo público e aos espaços de poder.

Nesse contexto, a contribuição de Lélia Gonzalez é fundamental para compreender como o racismo por denegação sustenta a invisibilização das disparidades raciais, obscurecendo seu reconhecimento como um problema público e, consequentemente, retardando a formulação de ações governamentais específicas. Essa dinâmica evidencia que a universalidade formal consagrada pela Constituição Federal de 1988, embora represente um marco civilizatório inegável, esbarra em limites concretos quando descolada das desigualdades estruturais, o que exige a sua urgente articulação com o princípio da justiça social.

Diante desse cenário, a intersectorialidade emerge como estratégia fulcral para o enfrentamento das múltiplas expressões da questão racial. Mais do que um mero arranjo administrativo, ela se constitui como práxis política que tensiona a lógica fragmentária do aparelho estatal, exigindo a convergência de agendas e o reconhecimento das especificidades histórico-sociais que singularizam a população negra. Contudo, a materialização dessa agenda é indissociável de condicionantes estruturais — como a vontade política, a capacidade institucional e, fundamentalmente, uma correlação de forças favorável à universalização de direitos, nos termos propostos pela análise gramsciana de Carlos Nelson Coutinho.

Nesse horizonte, os instrumentos de participação e gestão cidadã — com destaque para os conselhos de políticas públicas — configuram-se como arenas estratégicas dessa disputa. Essas instâncias traduzem a dialética entre as possibilidades de democratização do aparelho estatal e os seus limites intrínsecos, tensionados pela hegemonia neoliberal e pelo consequente risco de esvaziamento de sua potência política. No campo da igualdade racial, a efetividade de tais canais depende fundamentalmente de sua capacidade de inflexão sobre o núcleo decisório governamental, traduzindo-se na incidência real sobre a peça orçamentária — desde a sua definição até a sua execução.

Concluindo esta seção, ficou evidente que a arquitetura das políticas de promoção da igualdade étnico-racial no Brasil resulta de uma historicidade de lutas sociais, tensionada pela convergência entre as demandas endógenas do movimento negro e as agendas transnacionais de direitos humanos. Esse itinerário viabilizou a institucionalização de marcos jurídicos e aparatos governamentais de grande relevância — a exemplo do Estatuto da Igualdade Racial —, embora a eficácia real desses mecanismos permaneça subordinada às volatilidades da disputa política e às barreiras estruturais do próprio Estado.

É precisamente nesse horizonte de avanços normativos e constrangimentos institucionais que se situou a análise do caso maranhense nesta pesquisa. Ao examinar a trajetória do órgão setorial voltado à igualdade racial à luz dessas premissas históricas, ficou evidente que a práxis dessa pasta esbarra em desafios complexos para internalizar a diretriz intersectorial. Conforme demonstrado ao longo deste trabalho, o enfrentamento das disparidades étnico-raciais no território permanece severamente condicionado aos limites de sua capacidade operacional, às

fragilidades da autonomia política e à restrita capilaridade do órgão no processo decisório do aparelho estatal.

A imersão analítica na trajetória da secretaria (2010-2025) descortinou uma evolução institucional de relevo. Se, no marco inicial de 2010, a pasta operava sob o signo da "extraordinariedade" — categoria que trazia intrínseca a marca da transitoriedade e da subsegmentação orçamentária —, o encerramento do horizonte temporal em 2025 consolidou um ponto de inflexão com a promulgação da Lei nº 12.733/2025. A transição para uma estrutura administrativa ordinária sinaliza que a promoção da igualdade racial tendeu a se deslocar da condição de projeto de governo para institucionalizar-se como política de Estado. Contudo, o acúmulo crítico desta investigação demonstra que a robustez jurídica permanece estéril se desacompanhada de autonomia financeira, sob o risco de o órgão converter-se em mero gestor da carência — operando uma racionalidade assistencialista incapaz de incidir sobre os determinantes estruturantes das desigualdades étnico-raciais.

A análise da atuação intersetorial concreta revelou que a pasta estadual desenvolveu uma notável expertise na articulação de redes de proteção. Os arranjos de diálogo com os setores da Saúde, Educação, Assistência Social, Direitos Humanos, Infraestrutura e Segurança Pública evidenciaram a viabilidade de transversalizar a pauta racial, assegurando que o recorte específico sobre a população negra permeasse as diversas matrizes dos serviços públicos. Contudo, é na dimensão territorial que essa coordenação de agendas encontra o seu limite dialético. O acúmulo desta investigação constatou que, enquanto o aparato estatal logra êxito na entrega de ações de infraestrutura e assistência — tipificadas aqui como "políticas de fluxo" —, opera-se uma paralisia histórica no que tange às "políticas de estoque", especificamente a regularização fundiária quilombola. O tensionamento entre o modelo de desenvolvimento econômico ancorado na expansão de grandes empreendimentos e o direito originário ao território tradicional permanece, portanto, como a principal contradição não dirimida da gestão pública maranhense.

O exame empreendido acerca da trajetória da pasta estadual de promoção da igualdade racial, no recorte temporal de 2010 a 2025, permitiu constatar que as evidências empíricas coligidas confirmam, de maneira perfeitamente homóloga, as formulações teóricas desenvolvidas no horizonte antecedente deste trabalho sobre a natureza contraditória do Estado e os limites estruturais das políticas sociais em contextos hipertrofiados por desigualdades históricas. Tal como problematizado a

partir da tradição crítica, o aparato estatal não se configura como um ente neutro ou homogêneo, mas como uma arena densa de disputas, atravessada por interesses antagônicos e por assimetrias de poder que condicionam e, por vezes, obstaculizam a materialização dos direitos.

Nessa direção, a incorporação estatal da agenda de igualdade racial no Maranhão pode ser interpretada, à luz da perspectiva de Nancy Fraser, como um avanço significativo no plano do reconhecimento, ao conferir visibilidade e legitimidade política às demandas historicamente invisibilizadas da população negra. Contudo, conforme alerta a autora, arranjos centrados predominantemente nessa dimensão tendem a produzir efeitos limitados quando dissociados de estratégias robustas de redistribuição. A experiência do órgão gestor evidencia precisamente esse tensionamento: embora haja avanços institucionais importantes, estes se mostraram insuficientes para alterar, de forma estrutural, as condições materiais que sustentam as clivagens raciais no estado.

Essa constatação dialoga diretamente com a crítica formulada por Florestan Fernandes acerca do caráter incompleto da integração do negro na ordem social brasileira, na medida em que a formalização de direitos não foi acompanhada pela incorporação efetiva dessa população às estruturas de poder e de acesso a recursos. No caso maranhense, a persistência de disparidades no acesso à terra, à renda e aos serviços públicos demonstra que a política de igualdade racial ainda enfrenta severos óbices para incidir sobre o que o autor denomina de “núcleo duro” das relações sociais.

Ademais, conforme discutido no horizonte teórico inicial a partir das contribuições de Silvio Almeida, o racismo estrutural não se limita a práticas discriminatórias individuais, mas se manifesta na própria organização das instituições e na distribuição desigual de excedentes e oportunidades. A trajetória da pasta ilustra essa dinâmica ao evidenciar que, mesmo com o reconhecimento institucional da pauta, o aparato setorial permaneceu, por longos períodos, em posição periférica no interior da estrutura estatal, marcado por estrangulamentos orçamentários e reduzida capacidade de incidência nas decisões estratégicas de governo.

Neste sentido, a oscilação observada no fôlego de atuação da secretaria ao longo dos diferentes mandatos reforça a perspectiva de Peter Evans acerca da importância das capacidades estatais para a efetividade das ações públicas. Como demonstrado, momentos de maior dinamismo institucional estiveram associados não apenas à vontade política, mas também à existência de recursos, estrutura administrativa e articulação intersetorial. Por outro lado, períodos de retração revelam como a fragilidade dessas competências compromete a continuidade e o alcance das ações, evidenciando a estreita dependência da agenda em relação às prioridades governamentais de turno.

A centralidade da sociedade civil nesse processo, por sua vez, confirma a leitura gramsciana do Estado como espaço ampliado de disputa, no qual a sociedade política e a sociedade civil se interpenetram. A atuação de organizações como o Centro de Cultura Negra (CCN /MA) e a ACONERUQ evidencia que a gênese e a permanência do órgão resultam de um acúmulo histórico de lutas, reforçando a compreensão de que a ampliação de direitos é indissociável da capacidade de mobilização dos sujeitos coletivos.

Entretanto, como também problematizado anteriormente, a incorporação dessas demandas pelo aparato estatal não elimina as contradições do processo de consolidação. Ao contrário, a inserção dessa pauta na estrutura administrativa evidencia os limites de uma organização governamental marcada pela fragmentação e pela lógica setorial. A intersetorialidade, embora amplamente defendida como estratégia de enfrentamento de desigualdades complexas, revela-se insuficiente quando desacompanhada de autoridade política e de instrumentos concretos de coordenação e financiamento, corroborando as críticas à sua utilização meramente retórica.

A permanência, por longo período, da pasta como uma secretaria de caráter extraordinário sintetiza, de forma emblemática, essas contradições. À luz dos debates conceituais introdutórios, tal configuração pode ser interpretada como expressão da hierarquização interna das políticas públicas, na qual determinadas agendas — especialmente aquelas voltadas ao enfrentamento das desigualdades raciais — são mantidas em posição subalterna. Essa condição impactou diretamente sua autonomia institucional e sua capacidade de planejamento de longo prazo, reforçando a ideia de

que a exclusão social também se reproduz por meio das engrenagens do próprio Estado.

Outro elemento que mereceu destaque refere-se ao descompasso entre o avanço dos instrumentos técnico-administrativos e a efetiva transformação das condições de vida da população negra. Esse hiato reforça a crítica à racionalidade gerencial que orienta parte significativa das políticas públicas contemporâneas, na medida em que privilegia a formalização de procedimentos e indicadores em detrimento da produção de resultados substantivos. Assim, a existência de planos, programas e mecanismos de monitoramento, embora relevantes, não garante, por si só, a superação das disparidades raciais.

Dessa forma, a experiência acumulada pela secretaria evidencia que a política de igualdade racial no Maranhão avançou no plano do reconhecimento institucional, mas ainda enfrenta obstáculos significativos para se consolidar como política de Estado capaz de promover equidade substantiva. A distância entre o “direito formal” e sua efetivação concreta no território permanece como um dos principais desafios, revelando que a transformação social exige mais do que a oficialização de agendas: requer a reconfiguração das prioridades políticas e da alocação de recursos.

Por fim, em diálogo direto com as reflexões teóricas anteriormente apresentadas, conclui-se que o porvir da instituição depende de sua capacidade de transitar de um lugar de reconhecimento simbólico para uma posição de centralidade estratégica no interior do Estado. Isso implica não apenas o fortalecimento de sua autonomia institucional, mas, sobretudo, a ampliação de sua incidência no ciclo orçamentário — dimensão na qual se define, em última instância, o grau de prioridade conferido às políticas públicas. Somente a partir dessa inflexão será possível superar os limites identificados e construir uma política de igualdade racial que atue não apenas na gestão das desigualdades, mas na transformação das estruturas que historicamente as produzem.

No que concerne especificamente à análise da prática intersetorial, os dados evidenciam que esse mecanismo, longe de ser apenas uma inovação gerencial, constitui-se como o principal instrumento de viabilização da pauta racial em um contexto institucional marcado por limitações estruturais. A intersectorialidade emerge,

simultaneamente, como estratégia de ampliação da capacidade de ação da pasta e como expressão dos limites de sua autonomia no interior do aparato estatal.

Em diálogo com o referencial teórico mobilizado, observa-se que a intersectorialidade, no caso estudado, opera como uma solução adaptativa diante da insuficiência de recursos próprios e da posição periférica historicamente ocupada pela política de igualdade racial. Ao articular ações com pastas mais robustas — como Saúde, Educação e Infraestrutura —, a secretaria consegue romper, ainda que parcialmente, o isolamento orçamentário e ampliar sua presença no território. Nesse sentido, a coordenação cumpre um papel fundamental na garantia de direitos imediatos, especialmente no que se refere ao acesso a serviços básicos para populações negras e quilombolas.

Contudo, essa mesma dinâmica revela uma tensão estrutural. Conforme já problematizado a partir das contribuições de Fernando Luiz Abrucio, a eficácia da coordenação intersectorial depende diretamente da autoridade política do órgão indutor. No caso analisado, a ausência de poder decisório sobre o orçamento e sobre as agendas estratégicas das demais pastas limita o alcance dessa articulação, convertendo, em muitos momentos, o esforço intersectorial em um mecanismo de mediação subordinada. Assim, o órgão atua como indutor e articulador, mas não como instância de comando, o que condiciona sua capacidade de promover transformações estruturais.

Essa limitação torna-se ainda mais evidente quando se confronta a prática intersectorial com a distinção entre Direito e Território, conforme elaborada por Milton Santos. A análise demonstrou que a intersectorialidade é altamente eficaz na produção daquilo que se pode denominar de “materialidade do direito”, por meio da entrega de serviços, infraestrutura e ações emergenciais. Entretanto, sua capacidade de incidir sobre o território — entendido como espaço de poder, soberania e reprodução social — permanece restrita. A ausência de avanços significativos na regularização fundiária das comunidades quilombolas explicita esse limite, indicando que a política ainda opera predominantemente no campo da gestão da sobrevivência.

Nessa mesma direção, a leitura proposta por Achille Mbembe contribui para aprofundar a compreensão do caráter ambivalente da intersectorialidade. Ao viabilizar

o acesso a serviços essenciais, o Estado exerce uma forma de gestão da vida que melhora as condições imediatas de existência; contudo, ao não enfrentar as bases estruturais da desigualdade — especialmente no que se refere à terra e à distribuição de poder —, mantém os sujeitos em uma condição de vulnerabilidade permanente. A coordenação de agendas, nesse sentido, pode operar como tecnologia de administração da carência, mitigando os efeitos do racismo sem desestabilizar suas causas.

Outro aspecto central evidenciado ao longo da pesquisa refere-se à ruptura entre a elevada capacidade técnica da pasta e sua limitada capacidade política de incidência. A consolidação de instrumentos sofisticados de planejamento, monitoramento e articulação institucional demonstra o amadurecimento burocrático da secretaria, especialmente no período recente. No entanto, conforme alerta Milton Santos em sua crítica à “técnica como fetiche”, a sofisticação dos meios não garante, por si só, a transformação da realidade social. A técnica mostra-se plenamente eficaz para organizar a ação estatal, mas insuficiente para alterar as correlações de força que sustentam as desigualdades raciais no Maranhão.

A análise dos principais instrumentos da intersetorialidade — como os Comitês Intersectoriais, os Acordos de Cooperação Técnica e o Plano Maranhão Quilombola — reforça essa interpretação. Enquanto a articulação avança de forma consistente nas áreas de provisão de serviços, encontra barreiras significativas quando se trata de temas que envolvem redistribuição de poder, como a regularização fundiária e a reorientação do orçamento público. Esse descompasso evidencia que a intersetorialidade, embora tecnicamente consolidada, ainda opera sob os limites impostos por uma estrutura estatal que privilegia a gestão da carência em detrimento da promoção da soberania.

A inserção do órgão no Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) reforça essa ambivalência. Se, por um lado, o sistema federal contribui para o fortalecimento institucional e para a padronização de práticas administrativas, por outro, evidencia a dependência da política estadual em relação às diretrizes e aos recursos da União. Tal dinâmica revela que a articulação intersectorial, no contexto federativo brasileiro, é atravessada por múltiplos níveis de poder, o que pode tanto ampliar quanto restringir a autonomia dos entes subnacionais.

Desta forma, concluímos que a intersectorialidade cumpriu um papel fundamental na retirada da política de igualdade racial da invisibilidade administrativa, consolidando-a como uma pauta transversal no interior do Estado. No entanto, sua efetividade permanece condicionada à capacidade de transitar de um modelo baseado na articulação e na adesão para um modelo fundamentado no comando político e na cogestão dos recursos. Sem essa inflexão, corre-se o risco de consolidar um mecanismo eficiente de coordenação técnica, mas insuficiente para promover transformações estruturais.

Por fim, em consonância com as reflexões desenvolvidas ao longo de todo o trabalho, afirma-se que o desafio central não reside mais na construção de instrumentos técnicos ou na ampliação da articulação institucional, mas na redefinição da posição da política de opção de igualdade racial no interior do Estado. Isso implica deslocar a intersectorialidade do campo da mediação para o campo do poder, assegurando à secretaria não apenas a capacidade de dialogar com outras pastas, mas de incidir diretamente sobre as decisões estratégicas que definem a distribuição de recursos e a organização do território.

Somente a partir dessa transformação será possível converter a intersectorialidade de uma estratégia de viabilização em um instrumento efetivo de justiça racial, capaz de romper com a lógica histórica de reprodução das desigualdades e de afirmar a igualdade racial como eixo estruturante — e não acessório — da ação estatal no Maranhão. Em última análise, a instituição cumpriu a missão histórica de tornar o racismo um problema administrativo; cabe agora ao Estado torná-lo uma prioridade política absoluta, rompendo o pêndulo da precariedade em direção à justiça reparatória definitiva.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

ARRETCHE, Marta. **Instituições federais e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

AVRITZER, Leonardo. **A participação social no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BENSUSAN, Nurit. **A intersectorialidade nas políticas sociais**. São Paulo: Cortez, 1994.

BIBLIOTECA DIGITAL. **Planejamento, orçamento e a promoção da Igualdade racial**: Reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 / 2008-2011: relatório de pesquisa. Disponível em: <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/handle/123456789/614>. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Organizadora: Luciana Jaccoud. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5611. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Organizador: Mário Theodoro. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5605. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRONZO, C. **Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

BRONZO, C. **Intersectorialidade, autonomia e território no enfrentamento da pobreza**. Campinas: Alínea, 2007.

CARNEIRO, Sueli. **Enegrecer o feminismo**: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. [S. l.], 2003.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Políticas sociais e intersectorialidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2003.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, 2002.

DRAIBE, S. M. Intersectorialidade. In: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013. v. 2.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA. **Brasil: o desafio do desenvolvimento**. Brasília, 1993.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FARAH, M. F. S. Análise de Políticas Públicas no Brasil: De uma Prática Não Nomeada à Institucionalização do "Campo de Públicas". **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, p. 959-979, 2016.

FARAH, M. F. S. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 35, p. 119-144, 2000.

FEDOZZI, Luciano. **O Poder de Aldeia**: política e gestão pública no Brasil. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FERREIRA, J. P. **Intersetorialidade nas políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2014.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro educador**: saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis: Vozes, 2017.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

INOJOSA, R. M. Sinergia no governo municipal: intersectorialidade. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, 2001.

JACCOUD, Luciana. **A construção de uma política de assistência social no Brasil**: caminhos e desafios. Brasília: IPEA, 2009.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersectorial das políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6, n. 1, 1997.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: X CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2005, Santiago, Chile. **Anais [...]**. Santiago: CLAD, 2005.

JUNQUEIRA, L. A. P. A intersectorialidade na gestão das políticas sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2004.

MARANHÃO. [Lei nº 12.520, de 30 de dezembro de 2024](#). Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2025. São Luís: SEPLAN-MA, 2024. Dados consolidados e analisados pelo **IBGE** (Estatísticas de Finanças Públicas). Elaboração própria (ou do autor), 2025.

MARANHÃO (Estado). Assembleia aprova projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 2025. **Assembleia Legislativa do Maranhão**, 2025. Disponível em: <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/assembleia-aprova-projeto-de-lei-orcamentaria-anual-para-o-exercicio-financeiro-de-2025/>. Acesso em: 30 abr. 2026.

MARANHÃO (Estado). **Lei nº 12.733, de 11 de dezembro de 2025**. Dispõe sobre a reorganização da estrutura da Administração Pública Estadual, altera a Lei nº 10.213, de 9 de março de 2015 e dá outras providências. São Luís: Governo do Estado, 2025.

MARANHÃO (Estado). **Orçamento Participativo 2024**. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/orcamento-participativo-2024-32>. Acesso em: 30 abr. 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Planejamento do Maranhão. **Plano Plurianual (PPA) 2024-2027**. Disponível em: <https://SEPLAN-MA.ma.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Planejamento do Maranhão. **Projeto de Lei do Orçamento do Estado 2014**. São Luís: SEPLAN-MA, 2014. Disponível em: <https://www.SEPLAN-MA.ma.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2026.

MARINI, C; MARTINS, H. F. Um Governo Matricial: Estruturas em rede para gerar resultados de desenvolvimento. In: LEVY, E.; PRAGO, P. A. (org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, Casa Civil, 2005.

MBEMBE, Achille. **Crítica da Razão Negra**. São Paulo: Antígona, 2018.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MEDEIROS, Roberto Rocha. **Intersetorialidade e gestão pública**: os desafios da articulação governamental. São Paulo: Hucitec, 2010.

MENDES, E. V. **As redes de atenção à saúde**. Brasília: OPAS, 2011.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SKIDMORE, Thomas E. **Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SPOSATI, Aldaíza. A menina intersectorialidade. **Revista Inscrita**, Brasília, v. 9, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. **A Menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. [S. l.], 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; BEZERRA, Carla de Paiva; SILVA, Marcelo Kunrath. **Participação e democracia**: o Brasil precisa de conselhos. Nexo Jornal, 25 maio 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Participa%C3%A7%C3%A3o-e-democracia-o-Brasil-precisa-de-conselhos>. Acesso em: 05 abr. 2022.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual**: racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

VEIGA, L.; BRONZO, C. **Estratégias intersectoriais de gestão municipal de serviços sociais**. Belo Horizonte: [s. n.], 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 01 mai. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução 68/237**: Década Internacional dos Afrodescendentes. 2014. Disponível em: <https://decada-afro-onu.org>. Acesso em: 01 mai. 2026.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

I – IDENTIFICAÇÃO

Sexo () Feminino () Masculino

Escolaridade () Fundamental () Médio () Superior () Pós-Graduado (a)

Tipo de Vínculo () Efetivo(a) () Comissionado(a) () Contratado(a)

Cargo / Função: _____ Ano de ingresso: _____

Tempo de serviço: _____

II ENTREVISTA

Eixo 1: Intersectorialidade

a) Como a senhora compreende o conceito de intersectorialidade no âmbito das políticas públicas, particularmente no campo da promoção da igualdade racial?

b) A partir dessa compreensão, como a intersectorialidade se expressa na prática institucional da Secretaria de Estado de Igualdade Racial?

c) Quais ações, estratégias ou experiências poderiam exemplificar essa efetivação no âmbito da promoção da igualdade racial?

Eixo 2 – Articulação com os Movimentos Sociais

a) Como se configura a relação da Secretaria de Estado de Igualdade Racial com os movimentos sociais, especialmente os movimentos negros?

b) Quais são os principais mecanismos de diálogo, participação e construção conjunta adotados pela Secretaria?

Eixo 3 - Avanços e desafios da política de igualdade racial no Maranhão

a) Considerando sua experiência na SEIR/MA, quais avanços a senhora identifica na política de igualdade racial no Maranhão nos últimos 15 anos?

b) E, em contrapartida, quais são os principais desafios que ainda limitam sua consolidação e efetividade?

c) E, diante desse cenário, quais possibilidades se colocam para o fortalecimento e a ampliação dessa política?