SciELO Preprints

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: expansão, estagnação e desmonte (2003-22)

Jhonatan Bento, Cristiano Rodrigues, Cláudia Torres Lopes

https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Submetido em: 2026-11-12
Postado em: 2026-11-12 (versão 1)
(AAAA-MM-DD)

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL

Expansão, estagnação e desmonte (2003-22)

DOI: 10.25091/S01013300202600030007

JHONATAN BENTO*
https://orcid.org/0000-0003-2779-7163
CRISTIANO RODRIGUES**
https://orcid.org/0000-0002-3950-0032
CLÁUDIA TORRES LOPES***
https://orcid.org/0000-0002-2910-7990

RESUMO

O artigo analisa a trajetória das Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil entre 2003 e 2022. Com base em três indicadores empíricos – estrutura administrativa, execução orçamentária e participação social – o estudo identifica três fases distintas: consolidação institucional (2003-14), estagnação (2015-18) e desmonte (2019-22). Além disso, demonstra que o processo de desmonte foi intencional, gradual e articulado, combinando estratégias de omissão, mudança de arena, ação simbólica e desmonte ativo.

PALAVRAS-CHAVE: *promoção de igualdade racial*; *políticas públicas*; *desmonte institucional*; *desigualdades raciais*; *ação estatal*

Policies to Promote Racial Equality in Brazil: Expansion, Stagnation, and Dismantling (2003-2022)

ABSTRACT

This article analyzes the trajectory of Racial Equality Promotion Policies in Brazil between 2003 and 2022. Drawing on three empirical indicators (administrative structure, budget execution, and social participation), the study identifies three distinct phases: institutional consolidation (2003-14), stagnation (2015-18), and dismantling (2019-22).

* Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil.
jhonatanbento.ri@gmail.com
** Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil.
csrodrigues@ufmg.br
*** Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil.
ctorreslopes25@gmail.com

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

In addition, it demonstrates that the dismantling was intentional, gradual, and coordinated, combining strategies of omission, arena shifting, symbolic action, and active dismantling.

Keywords: *promotion of racial equality*; *public policy*; *institutional dismantling*; *racial inequalities*; *government action*

Introdução

A Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco fundamental para a consolidação institucional das Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PPIR) no Brasil, em todos os níveis da federação. O texto criminaliza o racismo e reconhece a titularidade coletiva das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos. No mesmo ano, o governo federal criou, no âmbito do Ministério da Cultura, a Fundação Cultural Palmares (FCP), primeira instituição de nível federal voltada exclusivamente para a temática racial. No entanto, entre 1988 e 2003, os avanços na esfera federal foram limitados. Nesse período, governos estaduais e municipais criaram diversas instituições participativas, tais como conselhos, coordenadorias e secretarias voltadas para assuntos da população negra, que ampliaram a presença institucional do tema no país (Guimarães, 2022; Rodrigues, 2020).

A partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, iniciou-se um ciclo de rápida expansão e tentativa de consolidação das PPIR em nível federal, em articulação também com os demais entes federativos. Entre os marcos desse período estão: a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SePPIR), em 2003; a promulgação da lei n. 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial; e a adoção de políticas de ação afirmativa no ensino superior federal e no serviço público (2012/2014). Essas iniciativas, fruto da atuação conjunta de organizações do movimento negro e de instituições públicas e privadas, desempenharam papel decisivo no enfrentamento ao racismo na sociedade brasileira (Lima, 2010; Rios, 2014; Rodrigues, 2020).

Esse ciclo de institucionalização começou a apresentar sinais de esgotamento ainda durante o governo Dilma Rousseff. No primeiro mandato, a SePPIR sofreu redução orçamentária significativa. Em 2016, no contexto da crise política que culminou no *impeachment*, a secretaria foi incorporada ao recém-criado Ministério das Mulheres, da

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, juntamente com a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

Após o *impeachment*, e especialmente durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-22), o processo de desinstitucionalização e desmonte das PPIR se aprofundou. A agenda de igualdade racial foi alvo de ações intencionais e progressivas de enfraquecimento que combinavam estratégias de baixa e alta visibilidade – como mudanças de arena decisória, ações simbólicas e desmonte ativo – com impactos diretos na densidade e na intensidade da política (Bento, 2024; Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

Este artigo dialoga com a literatura recente sobre o desmonte de políticas públicas no Brasil, fenômeno que ganhou destaque analítico sobretudo durante o governo Bolsonaro. Pesquisas têm identificado a abrangência desses desmontes em diferentes setores, como agricultura familiar, assistência social, meio ambiente, inovação, política indigenista, cultural e de gênero, participação social e saúde (Grisa et al., 2022b; Barbosa; Alves; Grelle, 2021; Cavalcante, 2022; Soares; Baines, 2021; Silva, Hueb; Moreira, 2023; Tokarski et al., 2023; Bezerra et al., 2024; Menicucci, 2024; Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025; Bento, 2024), além de apontarem processos semelhantes nas PPIR.

O texto está estruturado em três seções, para além desta introdução. Na próxima seção, apresentamos a abordagem teórica sobre o desmonte de políticas públicas. Em seguida, descrevemos o desenho metodológico da pesquisa. Na terceira seção, analisamos a trajetória das PPIR, destacando três períodos distintos: consolidação institucional, estagnação e desmonte. Por fim, sintetizamos os principais achados e discutimos as contribuições do estudo.

Desmonte de políticas públicas: conceitos, estratégias e impactos

O estudo das mudanças institucionais e de seus efeitos sobre a expansão, retração ou adaptação de políticas públicas é um campo consolidado na ciência política (Sátyro, 2024). Diversas abordagens teóricas, tais como o Multiple Streams Framework (Kingdon, 2003), o Advocacy Coalition Framework (Sabatier, 1988), a Punctuated Equilibrium Theory (Baumgartner; Jones, 1993) e a Teoria da Mudança Institucional Gradual (Mahoney; Thelen, 2009), têm se dedicado a explicar as transformações nas políticas públicas, desempenhando papel central na análise de processos de formulação, alteração e implementação de agendas governamentais.

Apesar desse avanço teórico, a descontinuidade e o desmonte de políticas públicas ainda ocupam espaço limitado no centro dessas investigações, sendo pouco explorados

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

dentro do próprio ciclo de políticas públicas (Bauer; Knill, 2012). Nesse campo, Paul Pierson (1994) foi pioneiro ao analisar tentativas de enfraquecimento das políticas de bem-estar social nos Estados Unidos e no Reino Unido, introduzindo o conceito de *retrenchment* para se referir a processos de redução ou retração dessas políticas. Seu argumento central é que esse processo não constitui mera reversão da expansão anterior, mas sim uma ação política distinta e desafiadora, dada a necessidade de operar em um ambiente moldado pelo próprio Estado de bem-estar. O conceito de *retrenchment* foca, sobretudo, na resistência gerada pelos beneficiários de políticas consolidadas e nos custos eleitorais para atores que buscam reduzi-las. Essa abordagem, contudo, foi formulada para democracias consolidadas com sistemas robustos de *welfare* e tende a privilegiar o peso das instituições e das coalizões de defesa como barreiras ao retrocesso. O avanço representado por Michael Bauer e Christoph Knill (2012) reside, portanto, no deslocamento do foco: das restrições estruturais que dificultam o desmonte para a agência intencional dos atores políticos que o promovem, especialmente em contextos em que as políticas-alvo têm baixa blindagem institucional e pouca visibilidade pública, condições que, como demonstraremos, caracterizam as PPIR.

Avançando essa reflexão, Bauer e Knill (2012) desenvolveram o conceito de *policy dismantling*, centralizando a análise no papel dos atores políticos na definição de ações destinadas a reduzir ou desestabilizar políticas, instituições e programas. Essa formulação teórica emergiu em contextos de pressão por austeridade, nos quais governos recorrem a estratégias para enfraquecer ou eliminar políticas implementadas em períodos de prosperidade.

Para os autores, o desmonte pode ser de natureza direta, oculta ou simbólica e caracteriza-se pela redução de políticas públicas em determinadas regiões tanto em número quanto em intensidade (Bauer; Knill, 2012). Também apontam que o desmonte pode envolver alterações nos elementos centrais da política e/ou ser alcançado pela manipulação das capacidades de implementação e supervisão (Bauer; Knill, 2014, p. 25).

Essa definição estabelece dois eixos analíticos centrais: a densidade, medida pela profundidade e abrangência da política, assim como pela variação interna em suas subáreas e pelo volume de atividade legislativa no campo; e a intensidade, indicador do grau de rigor ou generosidade da política, cuja redução implica menor interferência estatal na área (Bauer; Knill, 2012, 2014). A intensidade, por sua vez, subdivide-se em *formal* – referente às capacidades administrativas e procedimentais da política – e *substancial* – relativa ao escopo, ao conteúdo normativo e ao público-alvo efetivamente contemplado.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

No presente artigo, operacionalizamos essas categorias da seguinte forma: (a) a densidade é mensurada pelo número e pela abrangência temática dos programas, ações e estruturas institucionais voltados para as PPIR em cada período; (b) a intensidade formal é captada pelo status hierárquico das unidades administrativas responsáveis pela política, pelo volume orçamentário autorizado e executado e pelo funcionamento dos mecanismos de participação e controle social; e (c) a intensidade substancial é avaliada por alterações no escopo normativo, na definição de público-alvo e no enquadramento discursivo das políticas. Essa operacionalização conecta diretamente os indicadores empíricos adotados (estrutura administrativa, orçamento e participação social) às categorias analíticas do marco de Bauer e Knill, como detalhado na seção metodológica.

Além dessas dimensões, o marco teórico de Bauer e Knill considera que a decisão de desmontar políticas resulta da interação entre oportunidades políticas, restrições institucionais e estratégias dos atores envolvidos. O processo é influenciado por fatores macroeconômicos, reconfigurações políticas, pressões internacionais e pela estrutura do próprio campo de política pública (Bauer; Knill, 2012; Grisa et al., 2022b; Grisa; Niederle, 2021; Sabourin; Craviotti; Milhorance, 2020).

Os autores identificam quatro estratégias distintas de desmonte:

1. Por omissão: redução sutil na prestação de serviços, mantendo a política em baixa visibilidade;
2. Por mudança de arena: transferência de responsabilidades para outras esferas decisórias;
3. Por ação simbólica: de alta visibilidade, mas com efeitos práticos limitados;
4. Ativo: redução substancial ou eliminação de políticas, com efeitos diretos perceptíveis.

Originalmente formulado para analisar políticas sociais e ambientais em contextos de austeridade, o conceito de desmonte tem sido ampliado, inclusive para examinar mudanças motivadas por governos de extrema direita (Bauer; Peters; Pierre, 2021; Sátyro, 2024), contexto no qual se insere o caso brasileiro recente. Nesse sentido, Alexandre Gomide, Michelle de Sá Silva e Maria Leopoldi (2023) observam que os processos de desmonte de políticas públicas no contexto de retrocesso, diferentemente do padrão usual da literatura internacional, manifestaram-se de forma ativa e explícita. Essa estratégia era intencional e buscava o reconhecimento por parte de coalizões de apoio que tinham interesse material ou simbólico na desconstrução de políticas progressistas.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Aplicar essa lente analítica ao caso das PPIR é fundamental para compreender as dinâmicas recentes de retrocesso institucional no Brasil. Argumentamos que, em um contexto de erosão democrática, o desmonte dessas políticas ocorreu de forma ativa e deliberada, impulsionado por coalizões políticas e sociais interessadas na desconstrução de agendas de promoção da igualdade. A experiência das PPIR demonstra como políticas voltadas para grupos historicamente marginalizados permanecem especialmente vulneráveis a processos de reversão, dada sua baixa blindagem institucional, fragilidade orçamentária e dependência de arranjos participativos instáveis. Assim, ao articular o referencial teórico sobre o desmonte de políticas públicas ao campo da igualdade racial, este estudo contribui para aprofundar a compreensão sobre os mecanismos e efeitos da retração estatal em políticas de justiça social em contextos de regressão democrática.

Procedimentos metodológicos

A análise da trajetória das PPIR no Brasil, entre 2003 e 2022, abrange três períodos distintos: consolidação institucional (2003-14), estagnação (2015-18) e desmonte (2019-22). Para caracterizar cada um deles, utilizamos três indicadores empíricos: (a) estrutura administrativa; (b) previsão e execução orçamentária; (c) participação social.

Estrutura administrativa

Entendemos por estrutura administrativa o arranjo organizacional adotado pelo Poder Executivo, englobando ministérios ou unidades administrativas com ou sem status equivalente, e suas alterações ao longo do período. Para mapear essas mudanças, realizamos análise documental das legislações federais que criaram, modificaram ou extinguiram tais estruturas, incluindo leis e decretos. A consulta foi feita principalmente no *Portal da Legislação* (Brasil, s. d.), que permite identificar dispositivos revogados, alterados ou correlacionados. Complementarmente, utilizamos estudos acadêmicos, reportagens e materiais produzidos por órgãos governamentais, como notas oficiais, notícias institucionais e relatórios técnicos.

Orçamento

A análise do ciclo orçamentário envolveu três etapas. Primeiramente, identificamos programas, ações e planos orçamentários voltados para as PPIR nos Planos Plurianuais (PPA) de 2004-7, 2008-11, 2012-15, 2016-19 e 2020-23, bem como nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Em seguida,

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

coletamos dados orçamentários no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) para o período de 2003 a 2022. Por fim, corrigimos os valores pela inflação, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o ano-base de 2022.[1]

Participação social

Consideramos participação social o conjunto de arranjos institucionais criados pelo Executivo para democratizar a gestão e o processo decisório das PPIR. Dada sua relevância como espaço de interlocução e deliberação, priorizamos a análise do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). Para isso, conduzimos pesquisa documental centrada em legislações federais e atos normativos administrativos, complementada por registros públicos das atividades do conselho. Do ponto de vista analítico, a participação social conecta-se às categorias de Bauer e Knill (2012) por duas vias: primeiro, como indicador da *intensidade formal* da política, na medida em que conselhos, conferências e planos nacionais constituem capacidades procedimentais formalizadas de implementação e monitoramento; segundo, como sinal da *densidade* da política, pois o esvaziamento de arenas participativas reduz o número de instrumentos ativos e restringe a abrangência da agenda. Assim, a redução ou a desativação desses espaços não é apenas uma variável independente: é em si mesma uma estratégia de desmonte mensurável, que dificulta a contestação pública das restrições orçamentárias e da reordenação administrativa.

Da institucionalização ao desmonte?

A trajetória recente das PPIR no Brasil combina um ciclo inicial de institucionalização, marcado por avanços normativos, ampliação programática e criação de estruturas específicas, com um processo posterior de estagnação e desmonte. Desde 2003, a pauta conquistou espaço inédito no aparato estatal, ancorada em demandas históricas do movimento negro e apoiada por instrumentos de participação social, transversalidade interministerial e ações afirmativas. No entanto, a partir de meados da década de 2010, mudanças institucionais, restrições orçamentárias e reconfigurações burocráticas reduziram a densidade e a intensidade da política, culminando, no governo Bolsonaro, em estratégias ativas de desmonte que enfraqueceram capacidades administrativas, procedimentais e substantivas. Esta seção analisa esse percurso, destacando as

[1] A base de dados pode ser acessada em Rodrigues (2025).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

continuidades, rupturas e os mecanismos de transformação ao longo dos diferentes governos.

Institucionalização e expansão da agenda (2003-14)

A trajetória recente da política de promoção da igualdade racial no Brasil consolidou-se a partir dos governos do PT, quando a agenda, historicamente demandada pelo movimento negro, passou a ocupar posição central na estrutura estatal. Três aspectos foram decisivos nesse processo: (i) a criação de uma burocracia pública específica e orçamento próprio, com destaque para a criação, em 2003, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), elevada a ministério em 2008, o fortalecimento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), a realização das Conferências Nacionais de Igualdade Racial (2005, 2009, 2013) e a formulação do Estatuto da Igualdade Racial (lei n. 12.288/2010); (ii) a transversalidade racial em programas e ações de diferentes pastas, abrangendo áreas como educação, saúde, regularização fundiária e desenvolvimento social; (iii) a ampliação temática e programática da política, incluindo a adoção de cotas raciais no ensino superior (lei n. 12.711/2012) e no serviço público federal (lei n. 12.990/2014), políticas de saúde específicas para a população negra, o Programa Brasil Quilombola e a titulação de terras quilombolas.

Apesar dos avanços, estudos apontam desafios persistentes no período: (a) insuficiência de recursos humanos e financeiros; (b) dificuldades para efetivar a transversalidade racial nas políticas setoriais; (c) resistência à institucionalização de abordagens interseccionais entre raça, gênero e desigualdades sociais; (d) morosidade e entraves jurídicos na titulação de terras quilombolas; (e) vulnerabilidade orçamentária, com tendência de queda na execução a partir de 2011 (Rodrigues, 2020; Bento, 2024; Carlos, Pereira, Rodrigues, 2025).

Primeiros sinais de estagnação e rebaixamento institucional (2015-18)

O processo de estagnação tem início no primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT), com sinais de retração orçamentária e perda de centralidade da agenda. Em 2015, a SEPPIR foi incorporada ao recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRJDH), o que rebaixou seu status institucional e reduziu sua autonomia orçamentária. Esse reordenamento burocrático implicou fragmentação da agenda, dificuldades de gestão e menor capacidade de coordenação interministerial.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Após o *impeachment*, em 2016, já no governo Temer (PMDB), a agenda de igualdade racial permaneceu com baixa prioridade, sendo mantida sob o mesmo arranjo ministerial, mas com orçamento reduzido e sem expansão significativa de programas. A diminuição de recursos e a ausência de novas iniciativas no período indicam um esgotamento do ciclo de expansão iniciado em 2003, marcando o início de uma fase de baixa densidade da política, embora sua intensidade substancial (escopo e beneficiários) ainda não tivesse sofrido alterações expressivas.

Sintetizamos no Quadro 1 os principais marcos institucionais e programáticos das PPIR, desde a sua criação até o período de estagnação. A apresentação em ordem cronológica nos permite visualizar a transição entre fases de expansão e retração. O quadro mostra que, a partir de 2015, medidas de reestruturação ministerial, cortes orçamentários e ausência de novas iniciativas sinalizam o início do enfraquecimento institucional da política.

QUADRO 1

Trajetória das PPIR no Brasil (2003-18): da institucionalização à estagnação

Ano	Marco institucional ou programático	Observações e impactos
2003	Criação da SePPIR e do CNPIR (lei n. 10.678, de 23 de maio de 2003); lei n. 10.639/2003 (história e cultura afro-brasileira no currículo escolar)	Início da transversalização da agenda racial no Executivo; fortalecimento da participação social; marco educacional relevante
2004-7	Programa Universidade para Todos (Prouni) (lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005); Comitê Técnico de Saúde da População Negra (portaria n. 2.632, de 15 de dezembro de 2004); decreto n. 4.887/2003 (titulação de terras quilombolas)	Ampliação de ações afirmativas; políticas específicas de saúde; regulamentação da titulação de terras quilombolas
2007	Institucionalização e ampliação do Programa Brasil Quilombola (PBQ) (decreto n. 6.261/2007)	Integração de ações para comunidades quilombolas

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

2008	SePPIR elevada a status de ministério (lei n. 11.693, de 11 de junho de 2008); lei n. 11.645/2008 (história e cultura indígena e afro-brasileira no currículo escolar)	Maior autonomia institucional; ampliação da abordagem educacional para inclusão da temática indígena
2009	Institucionalização da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) pelo Ministério da Saúde (portaria n. 992, de 13 de maio de 2009)	Consolidação da pauta de combate ao racismo e promoção da equidade para a população negra na saúde
2010	Aprovação do Estatuto da Igualdade Racial (lei n. 12.288/2010)	Marco jurídico central: institucionaliza princípios e diretrizes para promoção da igualdade racial
2012	Lei n. 12.711/2012 (cotas raciais e sociais nas universidades federais)	Expansão das ações afirmativas no ensino superior público
2013	III Conferência Nacional de Igualdade Racial; criação do Sinapir (decreto n. 8.136, de 5 de novembro de 2013)	Fortalecimento da participação social e tentativa de ampliar a articulação federativa
2014	Lei n. 12.990/2014 (cotas raciais no serviço público federal)	Ação afirmativa inédita no funcionalismo; reforço da inclusão racial em cargos públicos
2015	Incorporação da SePPIR ao MMIRJDH (medida provisória n. 696, de 2 de outubro de 2015)	Rebaixamento do status institucional; perda de autonomia orçamentária e capacidade de coordenação interministerial
2016	Reorganização ministerial (lei n. 13.266/2016)	Fragmentação da agenda e redução de recursos; início da estagnação
2017-2018	Baixa expansão programática; manutenção do arranjo ministerial	Redução da densidade da política; manutenção do escopo, mas sem novos avanços substantivos

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos acessados no *Portal da Legislação*.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Estratégias de desmonte e reconfiguração sob Bolsonaro (2019-22)

O processo de desmonte das PPIR foi aprofundado durante o governo Bolsonaro, que agiu de forma intencional, deliberada e consciente para o desmonte das políticas de promoção da igualdade racial. Esse governo adotou estratégias de desmonte que conduziram a mudanças na densidade e na intensidade formal e substancial dessas políticas. Assim como constataram Euzeneia Carlos, Matheus Pereira e Cristiano Rodrigues (2025) sobre as políticas para mulheres, as mudanças na intensidade formal das PPIR foram tangenciadas pela redução nas capacidades administrativas (estrutura burocrática e orçamento) e pela redução das capacidades procedimentais de implementação e monitoramento (conselhos, conferências, comitês e canais) e as mudanças na intensidade substancial das políticas promoveram o aprofundamento do retrocesso, pois o nível da intervenção governamental também alterou, nesse casso, o escopo ou conteúdo normativo das políticas e de seu público-alvo.

Capacidades administrativas e redefinição da estrutura burocrática

A reforma administrativa implementada pelo governo Jair Bolsonaro, por meio da lei n. 13.844/2019, extinguiu o Ministério dos Direitos Humanos (MDH) e transferiu a promoção dos direitos da população negra para o recém-criado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Nesse novo arranjo, a agenda de igualdade racial foi enquadrada como um tema de direitos humanos, mas perdeu status e autonomia política. A Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR) passou a abrigar dois departamentos (de Políticas Étnico-Raciais e de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais) com competências amplas, porém pouco propositivas e de baixa capacidade de indução de políticas.

A criação do MMFDH, sob liderança da ministra Damares Alves, significou mais do que uma reorganização administrativa: implicou a inserção da igualdade racial em uma arena marcada por uma concepção neoconservadora de direitos humanos, centrada na valorização da família tradicional e na rejeição de pautas de gênero e raça. Essa redefinição institucional afetou negativamente as capacidades administrativas da política, reduziu recursos orçamentários, fragilizou a estrutura burocrática e enfraqueceu a transversalidade racial nas políticas setoriais (Inesc, 2023; Abreu; Lima Júnior, 2020; Lopes; Neves, 2022).

No plano simbólico, houve uma operação deliberada de desqualificação da desigualdade racial como problema público, associada à negação da existência do racismo

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

no país. A agenda de igualdade racial perdeu centralidade e passou a ser interpretada sob a ótica restritiva do "direito à não discriminação", dentro de um espectro limitado de ações, muitas delas descoladas do acúmulo institucional e normativo construído desde 2003.

A nomeação de Sandra Terena, mulher indígena, para a chefia da SNPIR foi inicialmente apresentada como sinal de pluralidade, mas sua exoneração, após a prisão de seu cônjuge por envolvimento em atos antidemocráticos, resultou na nomeação de Paulo Roberto, ex-assessor de Bolsonaro, consolidando o alinhamento da secretaria à agenda governamental.

Em comparação com a estrutura instituída pelo decreto n. 7.261/2010, quando a SePPIR, com status ministerial, contava com órgãos de assistência direta e três secretarias temáticas voltadas para a implementação das PPIR, o arranjo adotado no MMFDH representou um rebaixamento institucional. A redução de cargos estratégicos, a fragmentação das funções e a ausência de diretrizes claras de transversalidade racial indicam um retrocesso na intensidade formal da política, com impacto direto na sua capacidade de coordenação e implementação.

A Figura 1 mostra como a reconfiguração da estrutura burocrática, da SePPIR com status ministerial em 2010 para a SNPIR no interior do MMFDH após 2019, expressa uma estratégia de desmonte baseada na mudança de arena decisória. Ao subordinar a pauta racial a um ministério estruturado em torno da lógica das "políticas familiares", redefiniu-se o enquadramento dos direitos humanos a partir de valores neoconservadores. Essa inflexão deslocou a transversalidade racial para um plano secundário, tendo repercussões na capacidade de implementação das PPIR e na prioridade orçamentária conferida a essa agenda.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

FIGURA 1

Comparativo da estrutura burocrática das PPIR

SEPPIR – 2010			MMFDH/SEPPIR – 2019	
Órgão/Unidade	**Status organizacional**		**Órgão/Unidade**	**Status organizacional**
Gabinete do(a) Ministro(a)	Ministério		Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria nacional
Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas	Secretaria temática		Departamento de Políticas Étnico-raciais	Departamento temático
Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais	Secretaria temática		Departamento de Monitoramento de Políticas Étnico-raciais	Departamento temático
Secretaria de Políticas para Comunidades Quilombolas	Secretaria temática			
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)	Órgão colegiado			
Assessoria Internacional	Assessoria especial			
Assessoria de Comunicação	Assessoria especial			

Fonte: Elaboração própria com base no decreto n. 7.261, de 12 de agosto de 2010, e na da lei n. 13.844/2019.

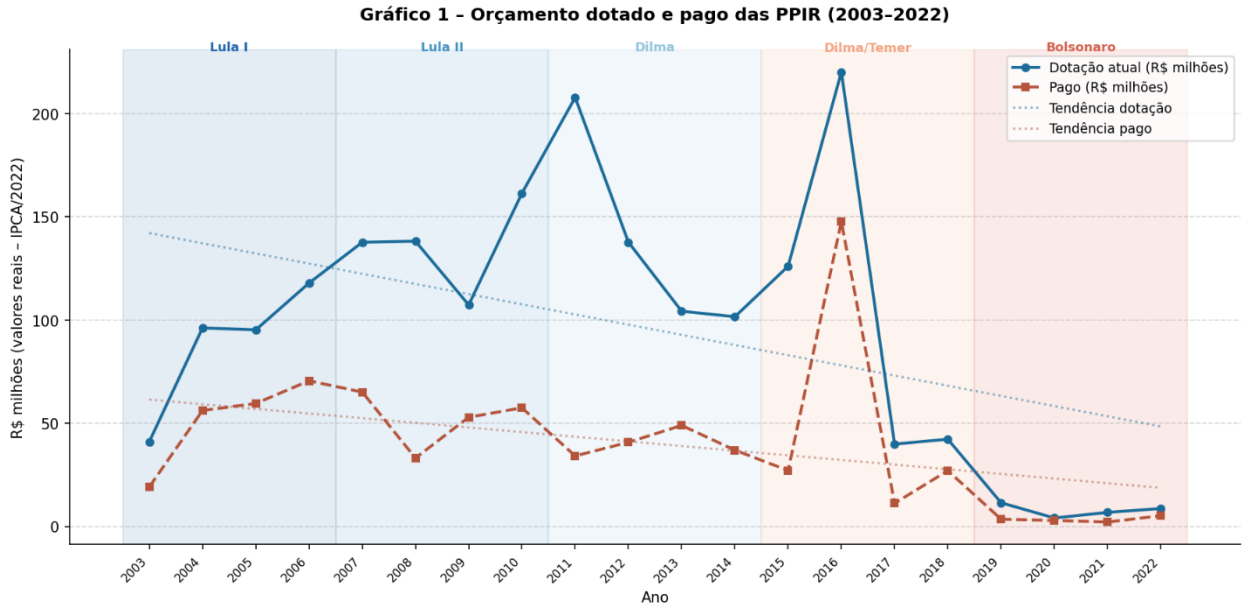
Orçamento das PPIR: entre oscilações e corte estrutural

Ao longo do período analisado, foram elaborados cinco Planos Plurianuais (PPAs). Com exceção do último (2020-23), todos incluíram programas e ações voltados para a promoção da igualdade racial. O Gráfico 1 revela que, entre 2003 e 2022, tanto a dotação quanto a execução orçamentária das políticas de promoção da igualdade racial oscilaram fortemente, com tendência de queda ao longo do período. Nos primeiros anos (2003-6), correspondentes ao governo Lula I, o orçamento dotado cresceu de R$ 41,1 milhões para R$ 117,9 milhões, enquanto os valores efetivamente pagos acompanharam o movimento ascendente, alcançando R$ 70,6 milhões em 2006. Essa trajetória refletiu o esforço inicial de institucionalização da SEPPIR e a incorporação do tema da igualdade racial na agenda federal.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

GRÁFICO 1

Orçamento dotado e pago das PPIR (2003-22)



Fonte: Rodrigues (2025).

Durante o governo Lula II, o orçamento previsto atingiu patamares elevados, com destaque para 2010, quando o valor dotado alcançou R$ 161,4 milhões. Entretanto, a execução não acompanhou plenamente a expansão, variando entre R$ 33,2 milhões (2007) e R$ 57,4 milhões (2010). A discrepância entre dotação e pagamento sinaliza que, embora o governo tenha autorizado recursos maiores, parte significativa não se traduziu em execução efetiva.

Em 2011 a dotação chegou a R$ 207,8 milhões, mas a execução foi de apenas R$ 34,2 milhões. Nos anos seguintes do governo Dilma, tanto os valores previstos quanto os pagos declinaram, consolidando a tendência de retração. O governo Dilma/Temer (2015-18) registrou o ponto mais alto da série (2016), com R$ 220,1 milhões dotados, dos quais R$ 147,6 milhões foram pagos – o maior volume pago desde a criação da SePPIR. Contudo, a partir de 2017 a retração se intensificou: a dotação caiu para R$ 39,9 milhões, e a execução despencou para R$ 11,2 milhões, marcando o início da fase de desinstitucionalização.

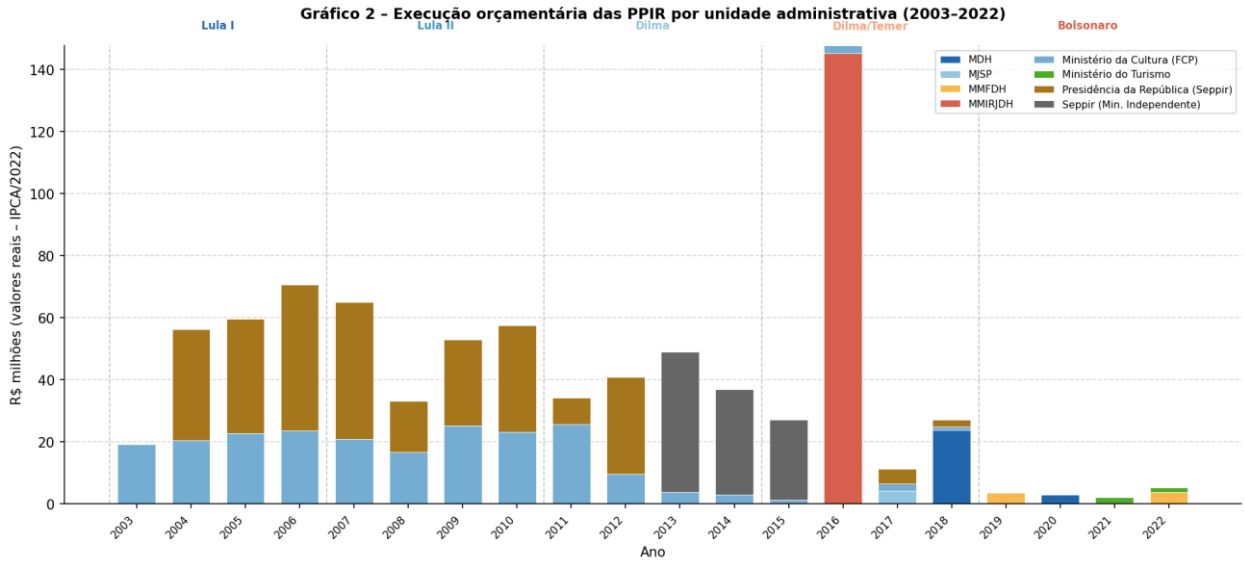
No governo Bolsonaro, a política orçamentária para igualdade racial sofreu um esvaziamento quase completo. A dotação caiu para R$ 11,5 milhões em 2019, valor inferior ao primeiro ano da SePPIR, e continuou em queda até R$ 8,7 milhões em 2022. O valor pago foi ainda mais reduzido, chegando a apenas R$ 2,2 milhões em 2021.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

As linhas de tendência reforçam esse diagnóstico: tanto a curva do orçamento dotado quanto a do orçamento pago apontam declínio contínuo ao longo de duas décadas. Além de expressar a instabilidade dos programas e a baixa prioridade do tema, os dados ilustram o caráter vulnerável da agenda de igualdade racial às mudanças de governo e às disputas no ciclo orçamentário, como também aponta o Gráfico 2.

GRÁFICO 2

Execução orçamentária das PPIR por unidade administrativa (2003-22)



Fonte: Rodrigues (2025).

Nos governos Lula I e Lula II, a Presidência da República liderou a execução, com valores entre R$ 35,6 milhões (2003) e R$ 46,9 milhões (2005). Nesse período, a SePPIR consolidou seu papel como unidade central da política, absorvendo parcelas crescentes do orçamento, especialmente a partir de 2011.

Durante o governo Dilma, a SePPIR concentrou a maior parte dos recursos, alcançando R$ 45 milhões em 2013. A exceção ocorreu em 2014, quando o Ministério da Cultura assumiu a liderança, com R$ 25,7 milhões destinados a programas de regularização fundiária e valorização da cultura quilombola. Esse desvio revela a transversalidade do tema e a dependência de articulação interministerial.

No governo Dilma/Temer, há forte oscilação. Em 2015, a SePPIR executou R$ 25,8 milhões, mas em 2016 o recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos concentrou R$ 145,2 milhões, o maior aporte de todo o período. Já

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

em 2017, após nova reorganização, a SePPIR perdeu o status ministerial e foi rebaixada a secretaria subordinada, executando apenas R$ 4,7 milhões.

No governo Bolsonaro, a coordenação orçamentária das PPIR passou por fragmentação ainda mais acentuada. Em 2019, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos executou R$ 3,5 milhões, enquanto o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania aplicou R$ 2,9 milhões. Em 2020 não houve execução registrada. Em 2021, os valores foram de apenas R$ 375,2 mil pelo MMFDH e R$ 1,81 milhão pelo Ministério do Turismo. Em 2022, os mesmos órgãos aplicaram, respectivamente, R$ 3,73 milhões e R$ 1,51 milhão. Esses números revelam a baixa prioridade dada à agenda e a dispersão dos recursos entre unidades sem centralidade histórica na coordenação das PPIR.

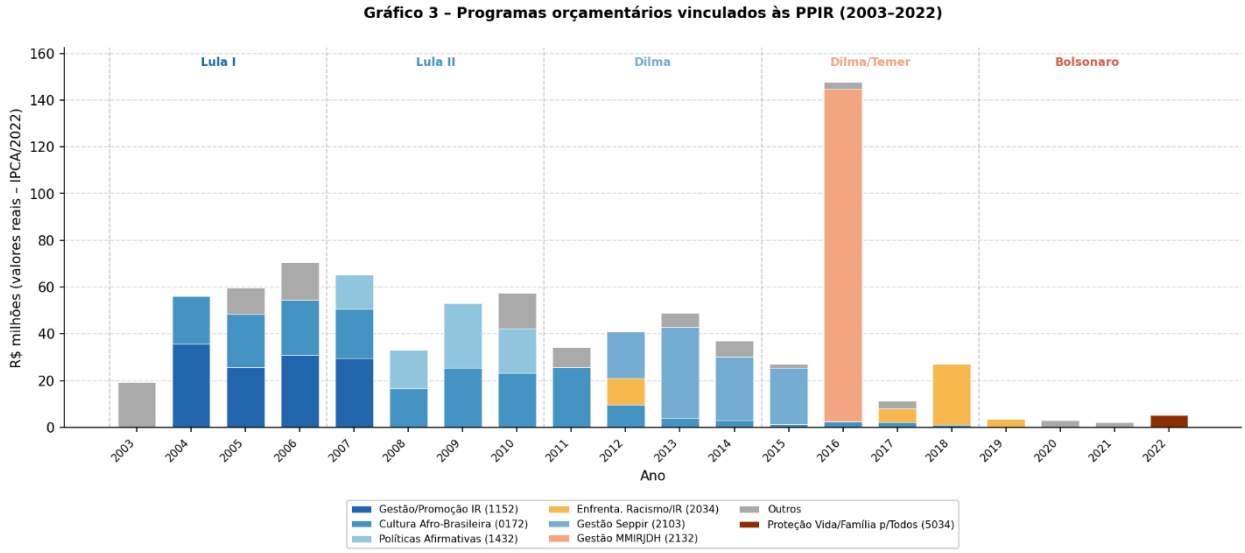
O Ministério da Cultura, especialmente por meio da Fundação Cultural Palmares, desempenhou papel constante na execução orçamentária entre 2003 e 2018. Os valores oscilaram de R$ 19,2 milhões em 2003 a R$ 25,3 milhões em 2009, com pico de R$ 25,7 milhões em 2011. Mesmo em anos de maior volatilidade, como 2013 (R$ 3,9 milhões) e 2014 (R$ 2,96 milhões), a pasta manteve presença regular. Após 2016, entretanto, os recursos caíram para montantes residuais, como R$ 2,42 milhões em 2016 e R$ 1,05 milhão em 2018, até no governo Bolsonaro.

O Gráfico 3 detalha os programas prioritários em cada governo. Entre 2003 e 2014, há maior especificidade temática e aportes consistentes. A partir de 2015, há redução gradual dos recursos e a incorporação da agenda racial em programas de caráter mais amplo, que reduziram sua visibilidade no orçamento federal.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

GRÁFICO 3

Programas orçamentários vinculados às PPIR (2003-22)



Fonte: Rodrigues (2025).

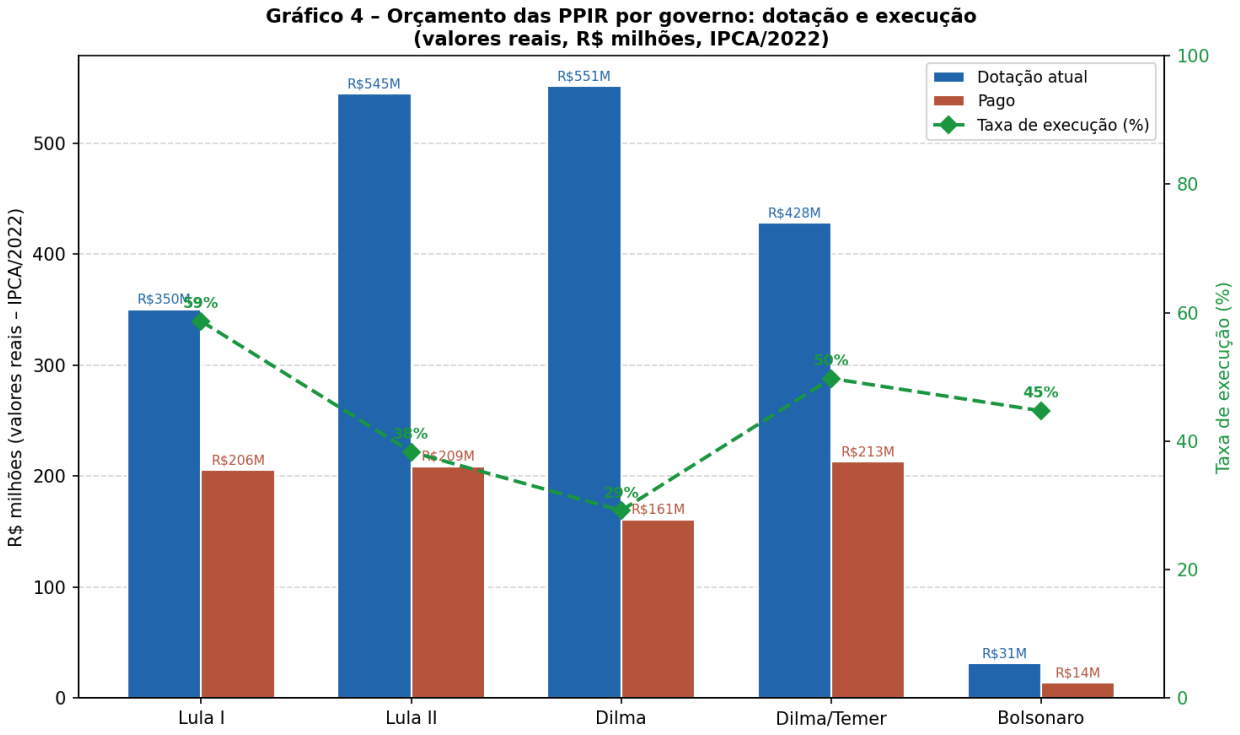
Por fim, o Gráfico 4 compara, por governo, o orçamento dotado e o executado para as PPIR, permitindo uma síntese das tendências discutidas na seção orçamentária e concluir a análise com uma perspectiva longitudinal. Os governos Lula e Dilma registraram os maiores volumes de dotação para as PPIR, mas com execução sempre inferior ao previsto, evidenciando uma discrepância estrutural entre previsão e pagamento. O período Dilma/Temer concentrou a maior execução efetiva, ainda que com menor dotação em relação aos mandatos anteriores. Já o governo Bolsonaro representou uma ruptura, com queda acentuada tanto na dotação quanto na execução, configurando o menor patamar de toda a série e sinalizando a perda de prioridade orçamentária das políticas de igualdade racial.

A discrepância estrutural entre previsão e execução reforça a conclusão de que o desmonte orçamentário não se deu apenas pela redução dos valores destinados, mas também pela baixa execução, fenômeno observado mesmo na fase de consolidação. No ciclo recente, essa combinação de menor dotação somada a execução reduzida configura um enfraquecimento sistêmico, alinhado às estratégias de descontinuidade e reconfiguração institucional descritas nas seções anteriores.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

GRÁFICO 4

Orçamento das PPIR por governo: dotação e execução, em milhões de reais



Fonte: Rodrigues (2025).

Participação social: do arranjo inovador ao esvaziamento institucional

A participação social, além de princípio orientador, foi concebida como um dos eixos estruturantes das PPIR. Um marco inicial relevante ocorreu em 2003, com a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) pela lei n. 10.678/2003, incorporado à estrutura da recém-criada SePPIR. De caráter consultivo, o Conselho foi projetado para atuar como instância de diálogo entre sociedade civil e governo, influenciando a formulação e a implementação das políticas de igualdade racial. Ainda no mesmo ano, a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) foi instituída pelo decreto n. 4.886/2003, que estabeleceu as bases normativas para a atuação do CNPIR, posteriormente regulamentado em sua composição e funcionamento pelo decreto n. 4.885/2003. Os objetivos definidos incluíam o combate ao racismo, à discriminação e às desigualdades raciais em diversas dimensões – econômica, social, política e cultural. Entre as competências do colegiado, destacavam-se funções propositivas, como recomendar a alocação orçamentária da SePPIR e sugerir alterações legislativas ligadas à agenda da igualdade racial.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

A lógica de transversalidade que orientava a SePPIR também se refletiu no CNPIR. Presidido por representante da Secretaria até 2023, o Conselho reuniu membros da sociedade civil, com predominância de organizações do movimento negro, personalidades de notório saber e representantes de diferentes órgãos federais. Sua instância decisória, o Pleno, operava com mandatos de dois anos, renováveis uma vez. A presença de comissões temáticas permanentes e temporárias conferia ao órgão capacidade técnica para tratar de temas específicos. Essa configuração institucional resultou de um processo de interação e negociação entre movimentos negros e o Estado, que incorporou pautas prioritárias dessas organizações.

Na prática, o CNPIR consolidou-se como espaço de representação e de controle social das PPIR, desempenhando papel central na convocação e acompanhamento das Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial (Conapir). Convocadas pela Presidência da República, essas conferências funcionavam como arenas de interlocução direta entre governo e sociedade civil. A estrutura participativa implementada a partir de 2003, articulando SePPIR, Fipir, CNPIR, PNPIR e Conapir, abriu caminho para dois instrumentos adicionais: o Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), criado em 2009, que organizou em doze eixos as metas a serem perseguidas por diferentes órgãos federais; e o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial (lei n. 12.288/2010) e regulamentado em 2013 com o objetivo de articular e descentralizar a implementação das políticas.

Além do CNPIR, a Fundação Cultural Palmares (FCP) também se destacou como espaço de participação social, impulsionando a atuação do movimento negro nas instituições estatais, promover o reconhecimento das comunidades quilombolas e fortalecer a dimensão cultural das políticas de igualdade racial. Na primeira década dos anos 2000, em diálogo com a SePPIR e o CNPIR, a FCP reforçou a dimensão cultural da agenda da igualdade racial, constituindo-se como canal de interlocução entre Estado e organizações da população negra. Como apresentado, a partir de 2016, mudanças administrativas e restrições orçamentárias reduziram sua capacidade de ação, enquanto no governo Bolsonaro a instituição foi alvo de reorientação ideológica: sua direção assumiu um discurso de negação do racismo e de deslegitimação do movimento negro (Campos, 2021), o que comprometeu seu papel histórico como espaço de diálogo e valorização da memória da população negra.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Assim, a trajetória da participação social nas PPIR não foi linear. A escassez e a desorganização das informações públicas sobre o funcionamento do CNPIR e de seus arranjos institucionais revelam um déficit de transparência que fragiliza a memória institucional e a capacidade de acompanhamento das políticas. Além disso, mudanças administrativas frequentes impactaram a estabilidade do Conselho. Se já havia limitações institucionais no período inicial de institucionalização (2003-10), essas restrições se ampliaram com as reestruturações ministeriais a partir de 2015, resultando em esvaziamento da composição e até períodos de inatividade, como em 2016.

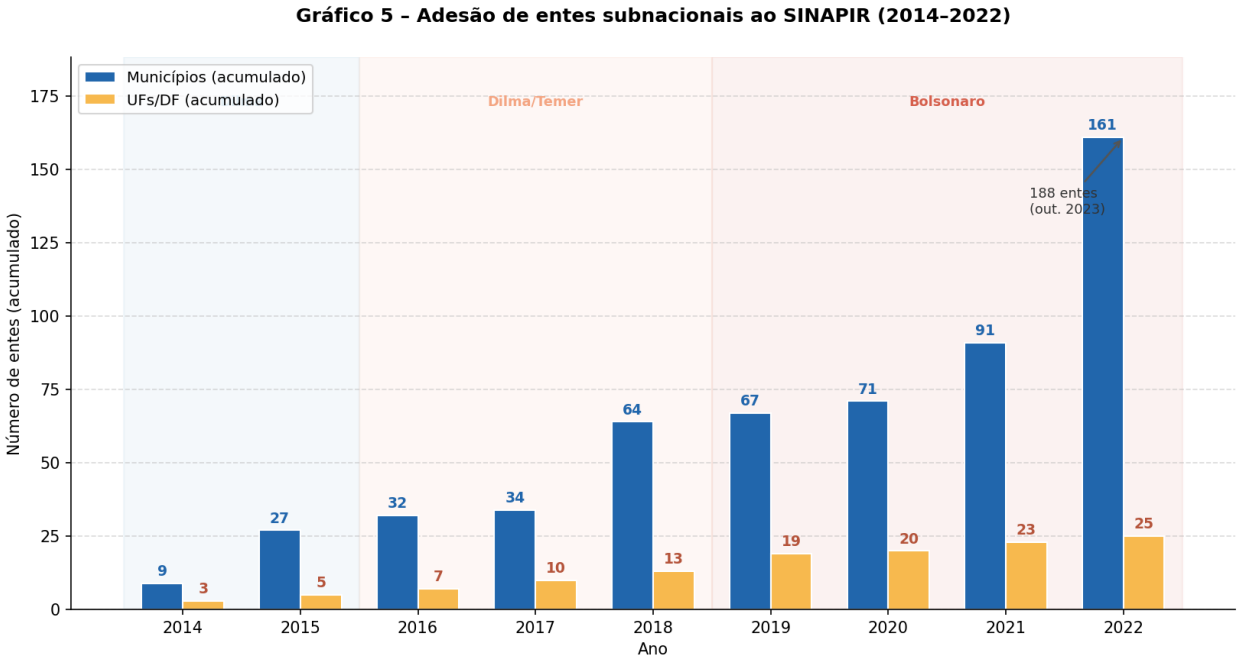
O cenário se agravou em 2019, quando o governo Bolsonaro, por meio do decreto n. 9.759/2019, extinguiu diversos colegiados federais a pretexto de reduzir gastos e "despetizar" a administração. Embora o CNPIR tenha sido preservado por ter sua criação definida em lei, perdeu órgãos de assessoramento, como o Comitê de Articulação e Monitoramento do Planapir. A Conapir também sofreu retração: nenhuma edição foi realizada durante o governo Bolsonaro, e a quinta conferência, inicialmente convocada para 2022, foi esvaziada por decreto presidencial que transferiu ao MMFDH a decisão sobre data, local e tema.

O Sinapir, concebido para dar capilaridade às PPIR, enfrentou desafios significativos para se consolidar. Ao final do governo Bolsonaro em 2022, 25 unidades federativas e aproximadamente 161 municípios haviam aderido ao sistema, número que chegaria a 188 entes apenas em outubro de 2023, já sob a nova gestão federal. Como pode ser observado pelo Gráfico 5, o ritmo de adesões foi irregular ao longo do período: entre 2014 e 2018, apenas 81 entes aderiram; entre 2019 e 2022, foram 132 novas adesões, crescimento expressivo em termos relativos, mas insuficiente para garantir cobertura nacional, dado que o sistema ainda alcançava menos de 3% dos municípios brasileiros ao fim do período. Obstáculos tecnológicos, entraves administrativos e a descontinuidade política das PPIR limitaram sua implementação, comprometendo tanto a descentralização das políticas quanto o monitoramento de sua execução.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

GRÁFICO 5

Adesão dos entes subnacionais ao Sinapir (2014-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de Lista de Entes Federados Participantes do Sinapir (Brasil, 2023).

A participação social nas PPIR passou, ao longo do período analisado, de um arranjo institucional inovador e articulado com o movimento negro para um quadro marcado por esvaziamento e restrição de espaços. O enfraquecimento de conselhos, conferências e mecanismos de articulação intergovernamental reduziu a capacidade de gestão democrática das PPIR, tornando o sistema mais vulnerável a mudanças políticas e menos responsivo às demandas históricas da população negra.

A análise das três dimensões das PPIR (estrutura administrativa, orçamento e participação social) revela um padrão convergente que reforça a interpretação do desmonte como processo intencional, articulado e gradual.

As alterações na estrutura administrativa, como o rebaixamento institucional da SePPIR e sua incorporação a ministérios com agendas amplas e pouco centradas na temática racial, reduziram a capacidade de coordenação e formulação de políticas. Essa fragilização institucional foi acompanhada por um enfraquecimento orçamentário, expresso tanto na queda dos valores previstos quanto na baixa execução, indicando não apenas restrição de recursos, mas também perda de prioridade política.

Simultaneamente, houve um esvaziamento dos mecanismos de participação social, com o enfraquecimento do CNPIR, a não realização de conferências nacionais e a

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

baixa adesão ao Sinapir, o que diminuiu a capacidade de fiscalização, mobilização e pressão social sobre o Executivo.

Esses movimentos não ocorreram de forma isolada: cortes orçamentários comprometeram a atuação da estrutura administrativa; o enfraquecimento institucional limitou o alcance dos espaços participativos; e a redução ou desativação de canais de participação dificultou a contestação pública das restrições orçamentárias e da reconfiguração administrativa. Assim, a convergência entre essas dimensões produziu um efeito cumulativo de redução tanto da densidade quanto da intensidade das PPIR, criando um cenário de vulnerabilidade e facilitando a implementação das estratégias de desmonte observadas no período recente.

Estratégias e efeitos do desmonte na política de promoção da igualdade racial

Esta seção examina as estratégias empregadas no desmonte das PPIR, considerando seus impactos sobre a densidade e a intensidade dessa política (Bauer; Knill, 2012). A abordagem enfatiza o caráter processual, a intencionalidade e a natureza gradativa dessas ações, que evoluíram de modalidades mais sutis e de baixa visibilidade para formas mais explícitas e ativas (Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

Quadro 2 – Estratégias e efeitos do desmonte na PPIR (2015-22)

Estratégia	**Efeitos**	**Política de Promoção da Igualdade Racial**
Desmonte por omissão	Densidade da política	Dilma/Temer: – enfoque temático; – estagnação da agenda
Desmonte por mudança de arena	Intensidade da política (formal)	Dilma/Temer: Capacidade administrativa: – rebaixamento da SePPIR e redução da burocracia (órgãos e cargos); – redução do orçamento (2017-18) Bolsonaro: Capacidade administrativa: – rebaixamento e exclusão de órgãos na SNPIR e FCP; – redução do orçamento (2019 e 2021-22)

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Estratégia	Efeitos	Política de Promoção da Igualdade Racial
		Capacidade procedimental: – interferência e concentração do poder na presidência da FCP; – interferência na participação (CNPIR, CONPCT e conferência); – extinção do Comitê de Articulação e Monitoramento do Planapir
Desmonte por ação simbólica	Densidade da política	Bolsonaro: – declarações em oposição às políticas de igualdade racial; – nomeação de gestores contrários às políticas de igualdade racial na SNPIR e FCP
	Intensidade da política (substancial)	Bolsonaro: – discurso antinegro e de negação das desigualdades raciais; – substituição do termo "igualdade racial" por "igualdade para todos" nas publicações da SNPIR
Desmonte ativo	Densidade da política	Dilma/Temer: – redução dos programas e ações no PPA, em especial o Programa Brasil Quilombola Bolsonaro: – Redução temática, com extinção ou reconfiguração de políticas de igualdade racial; – descontinuidade de programas, planos e projetos; – exclusão dos quilombolas e do enfrentamento ao racismo do PPA
	Intensidade da política (substancial)	Bolsonaro: – mudança no escopo e público-alvo da política, com enfoque na família; – exclusão da transversalidade das políticas de igualdade racial

Fonte: Elaboração própria a partir de Carlos, Pereira e Rodrigues (2025).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

No campo das PPIR, diferentes modalidades de desmonte se manifestaram ao longo dos governos Dilma, Temer e Bolsonaro, variando em intensidade, visibilidade e forma de ação.

O *desmonte por omissão*, caracterizado pela ausência deliberada de execução ou pela negligência na continuidade de programas existentes, sem um ato formal de extinção, foi mais frequente nos governos Dilma e Temer. Embora pouco perceptível para o público em geral, seus efeitos foram expressivos: a densidade da política, entendida como a variedade temática e o conjunto de instrumentos disponíveis, sofreu retrações pontuais. Na fase de consolidação, prevaleceu uma agenda transversal, que combinava a manutenção institucional da SePPIR, políticas de ação afirmativa e o Programa Brasil Quilombola. Sob Dilma, houve reforço a ações de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial; com Temer, preservou-se parte da estrutura, mas com diminuição de recursos e alcance.

O *desmonte por mudança de arena*, estratégia ativa, mas de baixa visibilidade, começou a ser aplicado ainda nos governos Dilma e Temer e atingiu seu ápice sob Bolsonaro. Nesse modelo, a política é deslocada para espaços institucionais menos centralizados ou com menor capacidade decisória, reconfigurando sua posição no aparato estatal. As alterações hierárquicas sofridas pela SePPIR, a perda de status ministerial e a redução orçamentária fragilizaram capacidades administrativas. No governo Bolsonaro, a criação do MMFDH aprofundou esse processo, rebaixando a SNPIR, enfraquecendo a FCP, cortando recursos e restringindo mecanismos de participação social, como o CNPIR e o CONPCT. A extinção do Comitê de Articulação e Monitoramento do Planapir, a não realização da V Conapir e a ausência de revisão do Plano Nacional comprometeram também as capacidades procedimentais da política.

O *desmonte por ação simbólica*, de alta visibilidade, mas sem alterar de imediato a estrutura ou os instrumentos, foi mobilizado por Bolsonaro desde a campanha presidencial. Discursos com teor racista ou negacionista do racismo, como a declaração sobre quilombolas "pesarem sete arrobas", moldaram a orientação política subsequente (Bento, 2024). A substituição do termo "igualdade racial" por "igualdade para todos" nos documentos oficiais e a nomeação de Sérgio Camargo para a presidência da FCP marcaram um reposicionamento ideológico. Camargo, autodeclarado "negro de direita e antivitimista", tornou-se figura central na propagação de narrativas revisionistas e na

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

crítica aberta ao movimento negro, influenciando a intensidade substancial da política (Bento, 2024, p. 90).

Por fim, o *desmonte ativo*, a modalidade mais visível e de maior impacto, foi amplamente adotado no governo Bolsonaro, embora também tenha ocorrido de forma mais contida nos governos anteriores. Envolveu a descontinuidade ou reconfiguração de programas, a redefinição de públicos-alvo (da igualdade racial para a "igualdade para todos"), a submissão da agenda racial à pauta de "políticas familiares" e a exclusão explícita de quilombolas de iniciativas e documentos programáticos. Essas mudanças retiraram a transversalidade da política e reduziram o escopo de combate ao racismo.

Em perspectiva histórica, a agenda de igualdade racial se manteve institucionalmente frágil, sem alcançar plena consolidação, apesar da maior estabilidade observada nas políticas de ação afirmativa no ensino superior. Nos governos Dilma e Temer, já se verificavam sinais de retração, rebaixamento hierárquico e cortes orçamentários, conduzidos de forma pouco visível para mitigar custos políticos. Com Bolsonaro, a convergência entre retórica negacionista, nomeações contrárias à agenda, reestruturação institucional e compressão orçamentária provocou uma inflexão sem precedentes na intensidade formal, substancial e na densidade das PPIR.

Essa combinação de estratégias não foi aleatória: há uma racionalidade intrínseca ao processo de desmonte que explica por que certas estratégias foram articuladas em cada conjuntura. Nos governos Dilma e Temer, o desmonte por omissão e por mudança de arena prevaleceu justamente porque, em contextos de maior visibilidade da agenda racial, ações abertas de redução teriam custos políticos elevados junto a movimentos sociais e coligações de apoio. O rebaixamento hierárquico da SePPIR e os cortes orçamentários foram realizados sob a cobertura de reformas administrativas amplas, diluindo a responsabilização (Pierson, 1994; Bauer; Knill, 2012). Já no governo Bolsonaro, o cálculo se inverteu: a base de apoio do governo tinha interesse simbólico e material na desconstrução de agendas progressistas (Gomide; Silva; Leopoldi, 2023). Por isso, desmonte ativo e ação simbólica de alta visibilidade tornaram-se estratégias preferenciais: sinalizavam ruptura clara com o legado petista e recompensavam a coalizão governista. Em relação a outras políticas sociais desmanteladas no período, como as políticas para mulheres (Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025), as PPIR apresentam um traço diferenciador: a ausente blindagem institucional, expressa na menor ancoragem legal das estruturas criadas por decreto (em contraste com as cotas, garantidas em lei), tornou-as

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

especialmente vulneráveis às estratégias de mudança de arena e ao desmonte silencioso por omissão.

Considerações finais

A análise da trajetória das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil entre 2003 e 2022 demonstra um percurso marcado por avanços significativos seguidos de um processo de retração e desmonte. A fase de consolidação institucional, ancorada na criação de estruturas específicas, na ampliação programática e na institucionalização de mecanismos de participação social, representou um marco histórico na incorporação da pauta racial à agenda do Estado brasileiro. Contudo, as fragilidades estruturais dessas políticas, notadamente sua baixa blindagem institucional, a vulnerabilidade orçamentária e a dependência de arranjos políticos favoráveis, tornaram-nas suscetíveis a reconfigurações e retrocessos.

O período de estagnação iniciado em meados da década de 2010 revelou sinais claros de perda de prioridade governamental, com cortes orçamentários, rebaixamento hierárquico e enfraquecimento da coordenação interministerial. Esse cenário preparou o terreno para o ciclo de desmonte aprofundado no governo Bolsonaro, caracterizado pela combinação de estratégias de omissão, mudança de arena, ação simbólica e desmonte ativo. Essas ações, intencionais e sistemáticas, reduziram de forma expressiva a densidade e a intensidade, formal e substancial, das PPIR, reconfigurando seu escopo e limitando seu alcance.

Do ponto de vista analítico, o caso das PPIR confirma a pertinência do arcabouço teórico de Bauer e Knill (2012) para compreender processos de desmonte em contextos democráticos, ao mesmo tempo que demonstra especificidades do contexto brasileiro, marcado pela interseção entre austeridade fiscal, instabilidade política e avanço de agendas neoconservadoras. A experiência analisada indica que a consolidação de políticas voltadas para a igualdade racial requer não apenas marcos normativos e estruturas administrativas robustas, mas também estratégias duradouras de proteção institucional, participação social efetiva e transversalidade real nas políticas públicas. Sem esses elementos, conquistas históricas permanecem vulneráveis às mudanças de orientação política e avanços obtidos após décadas de mobilização e luta social correm risco.

No que tange às contribuições teórico-metodológicas, o estudo avança em pelo menos três dimensões. Primeiro, demonstra a aplicabilidade do marco de Bauer e Knill

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

(2012) para políticas de promoção de equidade racial em democracias em processo de erosão, contexto que ainda não foi sistematicamente explorado pela literatura sobre desmonte (Bauer; Peters; Pierre, 2021; Sátyro, 2024). Segundo, aponta para um limite do *framework*: as categorias de densidade e intensidade, originalmente concebidas para políticas de bem-estar com forte blindagem institucional, precisam de adaptação quando aplicadas a políticas de equidade racial, cujo público-alvo histórico possui menor capacidade de mobilização e pressão política *vis-à-vis* os beneficiários de políticas universais. Isso implica que o desmonte dessas políticas encontra menos resistência organizada, acelerando a trajetória de retração. Terceiro, o caso brasileiro demonstra que, em contextos de erosão democrática, o desmonte pode ser simultaneamente ativo e simbólico – combinação que potencializa os efeitos de redução da política ao minar sua legitimidade pública e dificultar a contestação social. Essa especificidade distingue as PPIR de outras políticas sociais desmanteladas no mesmo período e é apenas parcialmente capturada pelo esquema de Bauer e Knill, sugerindo que análises futuras deveriam incorporar a dimensão do enquadramento discursivo como variável independente do processo de desmonte e não apenas como epifenômeno das estratégias simbólicas. Esses achados dialogam com a literatura brasileira recente (Gomide; Silva; Leopoldi, 2023; Sátyro, 2024; Grisa et al., 2022a) e apontam para a necessidade de desenvolver conceitos e indicadores específicos para mensurar o desmonte de políticas voltadas a grupos historicamente marginalizados em contextos de retrocesso democrático.

Editores responsáveis: Renata Francisco, Fernando Bee.
Recebido para publicação em 15 de dezembro de 2025.
Aprovado para publicação em 14 de abril de 2026.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

JHONATAN BENTO [ORCID: 0000-0003-2779-7163] é doutorando em ciência política (UnB), mestre em ciência política (UFMG), mestre em administração pública e governo (FGV) e graduado em relações internacionais (UFRRJ). Participou do levantamento e análise dos dados, da escrita e da revisão do artigo.

CRISTIANO RODRIGUES [ORCID: 0000-0002-3950-0032] é doutor em sociologia pelo Iesp-Uerj, com pós-doutoramento pela Universidade de Harvard (EUA). É professor do Departamento de Ciência Política da UFMG, professor visitante na Universidade de

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Koblenz (Alemanha) e pesquisador associado do Ipea no Projeto INCLUA – Igualdade Racial. Participou do levantamento e análise dos dados, da escrita e da revisão do artigo. CLÁUDIA TORRES LOPES [ORCID: 0000-0002-2910-7990] é mestra em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais, especialista em Poder Legislativo e políticas públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e graduada em administração pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. É servidora pública do governo do estado de Minas Gerais. Participou do levantamento e análise dos dados, da escrita e da revisão do artigo.

Referências

Abreu, Angélica K. de; Lima Júnior, Alexandre T. Igualdade racial. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise.* Boletim, n. 27. Brasília: Ipea, 2020. DOI: 10.38116/bps27/igualdaderacial

Barbosa, Luciana. G.; Alves, Maria A. S.; Grelle, Carlos E. V. Actions against Sustainability: Dismantling of the Environmental Policies in Brazil. *Land Use Policy*, v. 104, art. 105384, 2021. DOI: 10.1016/j.landusepol.2021.105384

Bauer, Michael W.; Knill, Christoph. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. In: Bauer, Michael W. et al. (ed.). *Dismantling Public Policies: Preferences, Strategies and Effect*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 30-51.

Bauer, Michael W.; Knill, Christoph. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 16, n. 1, 2014, p. 28-44. DOI: 10.1080/13876988.2014.885186

Bauer, Michael. W.; Peters, Guy.; Pierre, Jon. *Pathways to Administrative Resilience: Public Bureaucracies Ruled by Democratic Backsliders as a Transnational Challenge*. Policy Analysis Series of the School of Transnational Governance. European University Institute, 2021. DOI: 10.2870/752884

Baumgartner, Frank R.; Jones, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

Bento, Jhonatan. *O desmonte da Política de Promoção da Igualdade Racial no Brasil (2016-2022)*. Dissertação (mestrado) – PPGC/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Bezerra, Carla de P. et al. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados*, v. 67, n. 4, 2024. DOI: 10.1590/dados.2024.67.4.339

Brasil. Lista dos entes federados participantes do Sinapir. Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/programas-e-projetos/sinapir/SINAPIRGeralAtualizado23.05.2025.pdf>. Acesso em: 29/1/2024.

Brasil. Portal da Legislação. Brasília: Presidência da República, s. d. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 12/11/2026.

Carlos, Euzeneia; Pereira, Matheus M.; Rodrigues, Cristiano. Desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro: políticas para mulheres, de igualdade racial e para LGBTQIA+ em perspectiva comparada. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 124, 2025, e124044ec. DOI: 10.1590/0102-044ec/124

Campos, Luiz A. "Um só povo, uma só raça": a questão racial nos primeiros anos do Bolsonaro. In: Avritzer, Leonardo; Kerche, Fábio; Marona, Marjorie (ed.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Rio de Janeiro: Autêntica, 2021, p. 359-74.

Cavalcante, Pedro L. C. Policy Dismantling in Brazil: Rationales and Effects in the Innovation Subsystem. *Anais...* IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo, 5-7 ago. 2022.

Gomide, Alexandre A.; Silva, Michelle M. de Sá e; Leopoldi, Maria A. (ed.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea/INCT/PPED, 2023. DOI: 10.38116/978-65-5635-049-3

Grisa, Catia; Niederle, Paulo A. Paradigms, Institutional Changes and Policy Dismantling in the Mercosur Specialized Meeting of Family Farming. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 112, 2021, p. 251-82. DOI: 10.1590/0102-251282/112

Grisa, Catia et al. *A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2022a.

Grisa, Catia et al. Brazilian Government Action in the Strengthening and Dismantling of Mercosur's Family Farming Institutionality. *Contexto Internacional*, v. 44, n. 3, 2022b. DOI: 10.1590/S0102-8529.20224403e20210024

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Guimarães, Carlos A. S. Racism as a Form of Politics: Brazilian Racial Politics. *Brazilian Political Science Review*, v. 16, n. 3, 2022. DOI: 10.1590/1981-3821202200030005

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos. *Depois do desmonte: balanço do Orçamento Geral da União 2021*. Brasília, 2023, p. 92-101. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycxmjj8t>. Acesso em: 30/9/2026.

Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nova York: HarperCollins, 2003.

Lima, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap 87*, v. 29, n. 2, 2010, p. 77-95. DOI: 10.1590/S0101-33002010000200005

Lopes, Juliana S. C.; Neves, Paulo S. da C. Quando a memória é o pomo da discórdia: o 13 de maio de 2020 e a Fundação Palmares. *Revista de História*, n. 181, 2022. DOI: 10.11606/issn.2316-9141.rh.2022.185560

Mahoney, James; Thelen, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: Mahoney, James; Thelen, Kathleen (org.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 1-37.

Menicucci, Telma. *A política de saúde no governo Bolsonaro: desmonte ou mudança institucional?* In: Faria, Carlos A. P. de; Lima, Luciana L. (ed.). *As políticas públicas do governo Bolsonaro: desmonte, resiliência e refundação*. Porto Alegre: Jacarta, 2024, p. 99-134.

Papi, Luciana P. et al. Mudança ou desmonte em políticas sociais? Efeitos do governo Bolsonaro nas áreas de direitos humanos e assistência social. In: Faria, Carlos A. P. de; Lima, Luciana L. (ed.). *As políticas públicas do governo Bolsonaro: desmonte, resiliência e refundação.* Porto Alegre: Jacarta, 2024, p. 191-223.

Pierson, Paul. *Dismantling the Welfare State?*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Rios, Flávia. *Elite política negra no Brasil: relação entre movimento social, partidos políticos e Estado*. Tese (doutorado) – PPGS/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Rodrigues, Cristiano. Afro-latinos em movimento: protesto negro e ativismo institucional no Brasil e na Colômbia. Curitiba: Appris, 2020.

Rodrigues, Cristiano. Base de Dados Orçamentários de Políticas de Igualdade Racial – Brasil 2003/2022. Base de dados. Zenodo, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.17917600

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Sabatier, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, v. 21, 1988, p. 129-68.

Sabourin, Eric; Craviotti, Clara; Milhorance, Carolina. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, 2020, p. 45-67. DOI: 10.4000/irpp.799

Sátyro, Natália. Introduction: Elements to Reflect on Dismantling of Social Policies in Brazil. In: Sátyro, Natália (org.). *Social Policies in Times of Austerity and Populism*. Nova York: Routledge, 2024, p. 1-20.

Silva, Frederico A. B. da; Hueb, Hilyn; Moreira, Raquel. O desmonte das políticas culturais federais. In: Gomide, Alexandre de A.; Silva, Maria M. de Sá e; Leopoldi, Maria A. (ed.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea/INCT-PPED, 2023, p. 357-83.

Soares, Leonardo B.; Baines, Stephen G. "They Are almost Humans Like Us": Indigenous Politics and Policy Dismantling under Bolsonaro's Government. *Revista Videre*, v. 13, n. 28, 2021. DOI: 10.30612/VIDERE.V13I28.15236

Tokarski, Carolina P. et al. De política pública à ideologia de gênero: o processo de (des)institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020. Em: Gomide, Alexandre de A.; Silva, Maria M. de Sá e; Leopoldi, Maria A. (ed.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea/INCT-PPED, 2023, p. 287-314.

DISPONIBILIDADE DE DADOS

As leis, decretos, portarias e demais documentos legais analisados estão disponíveis no *Portal da Legislação* (Brasil, s. d.). Os dados de orçamentos coletados pelos autores foram publicados em: Base de Dados Orçamentários de Políticas de Igualdade Racial – Brasil 2003/2022 (Rodrigues, 2025).

USO DE IA

Não foi utilizada em nenhuma etapa da pesquisa.

FINANCIAMENTO

Essa pesquisa não recebeu financiamento.

CONFLITO DE INTERESSE

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.25091/S01013300202600030007

Os autores declaram não possuir conflitos de interesse.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença Creative Commons CC-BY.
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.