

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**GABRIELE AMARAL FREITAS**

**ADMINISTRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:** uma análise da atuação da  
Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão.

São Luís  
2019

**GABRIELE AMARAL FREITAS**

**ADMINISTRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:** uma análise da atuação da  
Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão.

Monografia apresentada ao Curso Superior de  
Administração da Universidade Federal do  
Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção  
do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof.<sup>o</sup> Dr. Tadeu Teixeira Gomes

São Luís

2019

Freitas, Gabriele Amaral

Administração de políticas públicas : uma análise da atuação da Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão / Gabriele Amaral Freitas. - 2019.

68 f.

Orientador(a): Tadeu Gomes Teixeira. Monografia (Graduação) - Curso de Administração, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Maranhão, 2019

1. Desigualdades socio-racial. 2. Políticas públicas. 3. SEIR-MA. I. Teixeira, Tadeu Gomes. II. Título.

**GABRIELE AMARAL FREITAS**

**ADMINISTRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:** uma análise da atuação da  
Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão.

Monografia apresentada ao Curso Superior de  
Administração da Universidade Federal do  
Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção  
do título de Bacharel em Administração.

Aprovador em:     /     /2019.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Tadeu Gomes Teixeira (orientador)  
Dr. em Ciências Sociais  
Universidade Federal do Maranhão

---

2º Examinador

---

3º Examinador

## AGRADECIMENTOS

Mais uma fase concluída e eu não poderia deixar de agradecer às pessoas que estiveram ao meu lado me ajudando e me apoiando durante essa caminhada, sem eles não teria conseguido chegar nem na metade do caminho e, desse modo, deixo meus mais sinceros agradecimentos.

Agradeço, primeiramente, à toda a minha família. Em especial, aos meus pais e irmãs, que sempre fizeram tudo ao seu alcance para me proporcionarem uma boa educação. Sem o apoio de vocês, eu não seria nada.

À Glória Assis que me acompanhou durante a parte mais difícil da caminhada e, muitas vezes, acreditou em mim mais do que eu mesma acreditava. Obrigada por todas as palavras de incentivo, puxões de orelha e afeto.

Meu muito obrigada ao Prof. Tadeu Gomes por toda paciência e compreensão, por ter me orientado e várias vezes me mostrado que havia uma luz no fim do túnel e que ela estava próxima, sou imensamente grata.

Agradeço a todo o corpo docente da Universidade Federal do Maranhão por agregarem tanto conhecimento e valor à minha formação, sobretudo ao prof. Ademir Martins, por seu apoio e assistência.

Às todos os amigos que adquiri durante a graduação, em especial à Larissa Sampaio e Nayanderson Pereira, por me apoiarem desde o 1º período, mesmo com afastamentos e reaproximações, sempre pude contar com seus suportes.

À Ítalo Carvalho, Cayque Alves, Victor Oliveira, Mateus Góes, Ana Beatriz, Gleyson Serra, Matheus Louzeiro, Ana Letícia Brito e Geisson Veloso por conseguirem deixar a trajetória mais fácil com seus apoios. Por toda troca de conhecimento, de lanches e de surtos.

Às minhas amigas Karla Cruz, Valéria Matos e Camila Serra pelo carinho, amizade, por terem me incentivado o tempo todo, aguentado meus choros, e insegurança. O apoio de vocês foi essencial em todos os âmbitos da minha vida.

Ao meu supervisor durante o estágio na Justiça Federal, e agora amigo, Sílvio César Brito, eu não tenho como mensurar o impacto da sua presença na minha vida. Muito obrigada por ter me ensinado a ser uma profissional e pessoa melhor, tudo isso com exemplos de como agir com integridade e pautados em muita compreensão.

Por fim, muito obrigada a todos que diretamente ou indiretamente contribuíram para a realização desse sonho, sem vocês eu não teria conseguido chegar até aqui.

À minha família que sempre esteve aqui por mim, me apoiando e investindo em todos os meus sonhos.

## RESUMO

A Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial do Maranhão (SEIR) foi inaugurada no Maranhão em 2007 trazendo como objetivo agir frente às desigualdades raciais que permeiam a sociedade maranhense através de políticas públicas. Tendo como objetivo principal avaliar tais políticas implantadas pela SEIR, o presente estudo apresenta uma análise realizada através pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Classificada como uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa e quanto aos procedimentos, como um estudo de caso e pesquisa documental, utilizou ainda como instrumento para coleta de dados um questionário encaminhado a secretária-adjunta do órgão. A pesquisa identificou avanços nas ações da Secretaria dentro do Governo Flávio Dino em comparação com os governos anteriores, porém, detectou deficiências na estrutura administrativa que perduram através das gestões.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Desigualdades socio-raciais. SEIR-MA.

## **ABSTRACT**

The extraordinary secretariat for Racial Equality of Maranhão (SEIR) was inaugurated in Maranhão in 2007 acting with the objective to act against the racial inequalities that permeate the Maranhão society through public policies. With the main objective of evaluating such policies implemented by SEIR, the present study presents an analysis carried out through bibliographic, documental and field research. Classified as a descriptive research, qualitative approach and procedures, such as a case study and documentary research, also used as an instrument for data collection a questionnaire forwarded to the Secretary-adjunct of the organ. The research identified advances in the actions of the Secretariat within the Flávio Dino government compared to previous governments, However, it detected deficiencies in the administrative structure that lasts through the management.

**Keywords:** Public policies. Socio-racial inequalities. SEIR-MA



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SEIR:	Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial
ONU:	Organização das Nações Unidas
SEPPIR:	Secretaria de Políticas de Promoção e Igualdade Racial
IPEA:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ONG:	Organização Não-Governamental
EBC:	Empresa Brasil de Comunicação
PCRI:	Programa de Combate ao Racismo Institucional
PPA:	Plano Plurianual
IDH:	Índice de Desenvolvimento Humano
SEDES:	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social
SECAP:	Secretaria Estadual de Comunicação Social e Assuntos Políticos
GPMina/UFMA:	Grupo de Pesquisa e Religião e Cultura Popular da Universidade Federal do Maranhão
CAD/CadUnico:	Cadastro Único
SEMU:	Secretaria de Estado da Mulher
SES:	Secretaria de Saúde do Estado do Maranhão
SAF:	Secretaria de Estado de Agricultura Familiar
SEMA:	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
PBQ:	Programa Brasil Quilombola
PMQ:	Programa Maranhão Quilombola
PPMA:	Programa de Políticas para povos de Matriz Africana
SSAA:	Sistema Simplificado de Abastecimento de Água
SEDUC:	Secretaria de Estado da Educação
CREAS:	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRAS:	Centro de Referência de Assistência Social

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Organograma da SEIR .....	36
Figura 2 - Selo Quilombola MA .....	46
Figura 3 - Escola da Comunidade Quilombola Damásio em Guimarães, inaugurada em jun. 2019 .....	48
Figura 4 – Praça Negro Cosme .....	50

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Análise comparativa .....	51
--------------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS COM RECORTE RACIAL.....</b>	<b>14</b>
2.1	Desigualdades Sócio-raciais .....	14
2.2	O embranquecimento brasileiro.....	16
2.3	O produto Racismo.....	17
2.4	Democracia Racial .....	18
<b>3</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS.....</b>	<b>20</b>
3.1	Políticas Públicas .....	20
3.2	Avaliação de Políticas Públicas.....	27
3.3	Políticas e Programas de Promoção de Igualdade Racial aplicadas no nível nacional .....	31
3.4	Agendas Transversais e Intersetorialidade .....	35
<b>4</b>	<b>DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA.....</b>	<b>36</b>
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>38</b>
5.1	Objetivos .....	38
5.2	Abordagem.....	39
5.3	Procedimentos.....	39
5.4	Universo e Amostra .....	40
5.5	Técnica de Coleta de Dados .....	40
5.5.1	Entrevista e Análise documental .....	40
<b>6</b>	<b>RESULTADO DA PESQUISA.....</b>	<b>42</b>
6.1	Perfil da entrevistada.....	42
6.2	Estrutura Organizacional .....	42
6.3	Planos e Programas Estratégicos .....	43
6.3.1	Plano de Matriz Africana .....	43
6.3.2	Programa Maranhão Quilombola.....	45
6.3.3	Projeto Negro Cosme .....	50
6.4	Análise dos Resultados .....	51
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>56</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>
	<b>APÊNDICE A – ENTREVISTA.....</b>	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a abolição da escravatura, em 1888, e a Proclamação da República, em 1889, diversos movimentos de protestos contra as desigualdades raciais existentes foram gerados. Inicialmente, as atividades de combate eram de caráter assistencialistas e desenvolvidas por meio de atividades educacionais, sociais e culturais, como teatro, dança, música, lazer, dentre outros. Por conta de contextos históricos nacionais e internacionais, o movimento negro enfraqueceu diversas vezes, porém, com o fim do regime militar, em 1985, com a influência das lutas em prol dos direitos civis dos negros no Estados Unidos e com a adoção de políticas de promoção da equidade social, o movimento criou forças, novamente, para elaborar meios de cobrar do governo medidas mais efetivas que pudessem barrar o desenvolvimento do desequilíbrio socio-cultural-econômico causado pela questão étnico-racial.

A Administração Pública tem como principal objetivo buscar satisfazer os interesses da coletividade, de forma que necessidades, como a educação, a segurança, a saúde, a cultura, o ambiente, dentre outras, sejam perquiridas por meio da prestação positiva de serviços desenvolvidos pelos órgãos e agentes do Estado.

Considerando o Estado Democrático de Direito no qual estamos inseridos, o Governo deve funcionar como um fomentador de mudanças e melhorias. Ocorre que tais melhorias somente poderão ser realizadas de forma eficaz conforme desenvolvem-se políticas públicas que atuem de forma efetiva, a fim de diminuir e até exterminar as desigualdades socio-raciais.

Diante de tal cenário, o estado do Maranhão, por meio do Decreto nº 22.900/2007, criou a Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial (SEIR). Seu principal objetivo é implementar políticas de promoção da igualdade racial a fim de combater o racismo, garantir os direitos da população negra e dos povos e comunidades tradicionais.

Buscando analisar a capacidade de gestão do governo estadual na realização de projetos, políticas públicas, programas, diretrizes e estratégias desenvolvidas no exercício das competências da SEIR, surge a seguinte questão: quais são as ações da Administração Pública, por meio da SEIR, para combater a desigualdade racial no Maranhão?

Partindo desse questionamento, estabeleceu-se como objetivo geral: Avaliar as políticas públicas implantadas pela Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial (SEIR) do Maranhão no governo Flávio Dino. E os objetivos específicos:

- a) Identificar e avaliar as políticas públicas implantadas pela SEIR;
- b) Apontar os instrumentos de gestão e monitoramento adotados a partir de 2015;
- c) Analisar a estrutura, organização e capacidade de gestão da SEIR.

A importância da existência de uma secretaria especializada em causas raciais e da elaboração dessa pesquisa se embasa em alguns dados de pesquisas anteriores que afirmam que pessoas negras estão historicamente em situação de desvantagem, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que a população negra é a mais afetada pela desigualdade e pela violência no Brasil.

Apesar de longa a luta contra o racismo, ações de políticas públicas raciais só entraram na agenda do governo a partir da década de 1980, com a criminalização do racismo na Constituição Federal de 1988, e motivadas ainda mais por pressões sociais, como pela Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995, e pela III Conferência Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlatas, realizada na África do Sul, em 2001. As ações mais expressivas começaram a serem desenvolvidas a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção e Igualdade Racial (SEPPIR), através da Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.678, fruto de grandes lutas do Movimento Negro pelo reconhecimento do racismo como um problema social e institucional.

Sabendo que o principal objetivo do estado é gerir os interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos, assim como garantir o bem-estar social, defender os interesses da comunidade e zelar pelo bem comum da coletividade, e considerando que é notória a importância da intervenção do estado no enfrentamento contra as desigualdades socio-raciais, o governo não deve se isentar de tal responsabilidade. O objetivo deste estudo é identificar como o governo do Estado do Maranhão tem agido perante tal problemática e, conseqüentemente, contribuído para o avanço do desenvolvimento social, econômico e cultural do Estado.

Esta pesquisa encontra-se dividido em seções:

A primeira apresentou os contextos introdutórios do trabalho; os temas que serão abordados; questionamentos; os objetivos da pesquisa, tanto o geral quanto os específicos, assim como suas pertinências.

A segunda e terceira seção objetivam apresentarem e discorrerem sobre os conceitos que envolvem a pesquisa, por meios das diversas perspectivas adotadas pelos autores acerca do contexto histórico das desigualdades socio-raciais e da ação das políticas públicas.

A quarta seção apresenta o campo de pesquisa, descreve o ambiente e o contexto em que a SEIR está estabelecida.

A quinta seção aborda sobre a metodologia utilizada durante a pesquisa, configurando-se como um estudo de caso realizado em um órgão público; classificando-se, quanto aos objetivos, como uma pesquisa descritiva; de abordagem qualitativa; possuindo natureza aplicada e utilizando com instrumentos de coleta de dados a pesquisa documental, observação e entrevista; apresenta amostra correspondente a sede da SEIR localizada em São Luís e amostragem não probabilística por acessibilidade.

A sexta seção apresenta os resultados da pesquisa: a análise da capacidade da elaboração dos projetos levando em consideração o ambiente e equipamentos; mapeamento do processo de elaboração dos projetos e seus resultados.

A sétima seção discorre sobre as considerações finais da pesquisa, debatendo sobre os resultados dos esforços do governo do Maranhão no recorte racial, além dos limites da pesquisa e impactos na sociedade.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS COM RECORTE RACIAL**

Há diversas vertentes e teorias acerca do surgimento das desigualdades sócio-raciais no Brasil, e do que levou a sociedade brasileira a este momento, onde negros e pardos se encontram em piores condições de vida, com menor acesso a educação e saúde de qualidade e maiores chances de sofrer com todos os tipos de violência.

Com o intuito de embasar teoricamente a pesquisa deste projeto, as seções abaixo abordarão os contextos históricos e os principais fundamentos acerca das desigualdades sócio-raciais, políticas públicas e ferramentas de gestão e monitoramento.

### **2.1 Desigualdades Sócio-raciais**

Segundo o Ministério Público do Trabalho (2017), pretos e pardos enfrentam mais dificuldades na progressão da carreira, na igualdade salarial e são mais vulneráveis ao assédio moral.

O Atlas da Violência 2017, lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, revelou que homens negros jovens, e de baixa escolaridade, são as principais vítimas de mortes violentas no País. A população negra corresponde a maioria (78,9%) dos 10% dos indivíduos com mais chances de serem vítimas de homicídios. Atualmente, de cada 100 pessoas assassinadas no Brasil, 71 são negras, os negros possuem chances 23,5% maiores de serem assassinados em relação a brasileiros de outras raças.

A discriminação racial permeia toda a sociedade brasileira há centenas de anos, e, mesmo após a abolição da escravatura esse quadro não melhorou, segundo Ferreira (2014, p.170):

A secular inércia pública contra o racismo, a baixa densidade de nosso estado de bem-estar, somados a uma boa dose de democracia racial, consolidaram uma abolição inconclusa e, por esta narrativa histórica, cristalizaram o apartheid que nos coube: disfarçado, sinuoso, mas terrivelmente eficaz, não só para permitir que muitas desigualdades continuassem baseadas nas diferenças, mas também para sustentar uma enorme invisibilidade para o problema.



Em 1887, um ano antes da assinatura da Lei Áurea, o Ministério da Agricultura contabilizou a existência de 723.419 escravos no Brasil. Após a abolição da escravatura, essas pessoas que eram escravizadas ficaram a mercê da sociedade, não havia orientação sobre como se readequarem, se realocarem e nem medidas de inclusão, colocando-as, assim, em lastimável situação, onde foram obrigadas a se submeterem a péssimas condições de moradia, longe dos centros urbanos e a empregos com má remuneração.

Segundo Cardoso (2000), a sociedade não deu condições para que os negros libertos tivessem a chance de ascenderem socialmente, muito pelo contrário, eles foram cada vez mais marginalizados e obrigados a exercerem as mesmas atividades de antes, essa situação era propícia e conveniente para a preservação da supremacia racial dos brancos.

A sociedade local não proporcionou muitas oportunidades de ascensão social aos negros, que continuaram a desempenhar como antes, os serviços para os quais eles eram naturalmente aptos: o trabalho braçal econômica e socialmente desqualificado. Numa situação social como essa existem, obviamente, muitos estímulos para a preservação da antiga ideologia racial dos brancos. (CARDOSO, 2000, p. 200)

Osório (2008) cita que apesar de terem sido anuladas as barreiras formais que a escravidão estabelecia na competição entre negros e brancos, ela não era uma competição justa, pois o negro estava há décadas de desvantagem, para que ele pudesse superar essa desvantagem seria necessário que cada geração sua percorresse mais do que a dos brancos, caso contrário, a desigualdade existente no início permaneceria.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016, a população brasileira chegou a 205,5 milhões de habitantes, onde 44,2% das pessoas se identificam como brancas e 54,9% como pretas ou pardas, apesar do índice de pessoas autodeclaradas negras ou pardas sempre ter sido alto, esse número já foi bem menor após a abolição da escravatura. De acordo com Levy (1974), no Censo de 1890, dois anos após a abolição, a porcentagem de pessoas negras no Brasil era de 56%, contudo, no censo realizado posteriormente, em 1940, essa quantidade caiu para 35,8%, isso devido a imigração de cerca de três milhões de europeus entre 1890 a 1930.

## 2.2 O embranquecimento brasileiro

Essa grande imigração europeia fazia parte do plano elaborado pela elite brasileira para embranquecimento da população. Motivado pelo pressuposto de que a raça branca era o padrão de referência e superior a todas as outras, em conjunto com a disseminação da ideia de que o negro era incompetente, irreverente e incapaz de trabalhar em serviços que não fossem braçais, o plano de embranquecer a sociedade foi uma das formas mais explícitas de racismo que o Brasil chegou a enfrentar, pois os defensores dessa ideia baseavam-se em duvidosos parâmetros científicos e difundiam entre todos que a raça negra era inferior a branca, e, por isso, deveria ser eliminada. A presença de negros no país era considerada como um problema que deveria ser eliminado, e isso aconteceria através do processo de embranquecimento racial gradual. (PIZA et. al, 2002)

De acordo com Costa (1999), o período após a abolição da escravatura foi de crescente desenvolvimento econômico por conta do processo de urbanização, do desenvolvimento da indústria, da expansão cafeeira, além da construção de ferrovias e organização de instituições de crédito. Porém, os negros recém libertos não tiveram acesso a essas oportunidades de emprego, Hasenbalg (1979) acredita que isso aconteceu por conta da influência da imigração europeia supracitada, os imigrantes brancos que se instalaram no Brasil influenciaram significativamente o mercado de trabalho na cidade e no campo, ele defende que muitos desses novos imigrantes não tinham nenhuma qualificação profissional que os colocassem como mais preparados do que os negros para o mercado, mas, ainda assim, a mão-de-obra negra foi deixada de lado e reservada para trabalhos de subsistência.

A fim de verificar se a suposição acima era verídica, Nogueira (1998) analisou um experimento que aconteceu na época após a abolição com a chegada dos imigrantes italianos em Itapetininga, cidade no Estado de São Paulo. Ele constatou que os imigrantes tinham qualificações inferiores às dos negros que ali residiam, até porque grande parte dos negros já trabalhavam e tinham experiência em atividades administrativas e artísticas, enquanto os imigrantes eram em sua grande maioria camponeses, porém, mesmo em uma sociedade com pouca mobilidade social, os italianos ascenderam socialmente muito rápido, em contrapartida, os negros permaneceram estagnados na mesma situação que já

estavam, e até pior, pois muitos deles perderam seus empregos para os imigrantes recém chegados.

Com a abundância de mão de obra imigrante, os ex-cativos acabaram por se constituir em um imenso exército industrial de reserva, descartável e sem força política alguma na jovem República. Os fazendeiros – em especial os cafeicultores – ganharam uma compensação: a importação de força de trabalho europeia, de baixíssimo custo, bancada pelo poder público. Parte da arrecadação fiscal de todo o País foi desviada para o financiamento da imigração, destinada especialmente ao Sul e Sudeste. O subsídio estatal direcionado ao setor mais dinâmico da economia acentuou desequilíbrios regionais que se tornaram crônicos pelas décadas seguintes. Esta foi a reforma complementar ao fim do cativo que se viabilizou. Quanto aos negros, estes ficaram jogados à própria sorte. (MARINGONE, 2011)

### **2.3 O produto Racismo**

No período pós-abolição, os pesquisadores eram otimistas quanto a superação das desigualdades sócio-raciais existentes no Brasil, acreditavam que por haverem negros em altas posições nos escalões da estrutura social, a cor de pele não era o que impedia os negros de prosperarem.

Para alguns dos que realizaram estudos nas décadas de 1940 e 1950, os acelerados processos de urbanização e industrialização que acompanhavam o não menos acelerado crescimento econômico do país criariam oportunidades de ascensão social que poderiam ser aproveitadas por todos os brasileiros independentemente da afiliação racial. (OSÓRIO, 2008, p. 87)

Para Fernandes (1965), o racismo era entendido como um sistema arcaico e irracional, sendo incompatível com a modernidade, portanto, ao longo do desenvolvimento econômico, da urbanização e da industrialização, a sociedade tenderia a se desenvolver baseada no sistema de meritocracia, onde o que determinaria o sucesso do indivíduo seria seu talento e esforço, e não mais sua cor, raça, sexo ou família de origem.

Contudo, Hasenbalg (2005) chega com duras críticas ao pensamento de Fernandes (1965) e alega que a modernização não é suficiente para interromper o desenvolvimento do racismo na sociedade, que é necessário que os negros se

organizem politicamente e combatam esse sistema até romperem o ciclo de reprodução das desigualdades sócio-raciais.

## 2.4 Democracia Racial

Osório (2008) utiliza a ideia de “ondas teóricas” para explicar como se deu o desenvolvimento da desigualdade socioeconômica entre os grupos raciais ao longo do tempo.

A primeira onda foi caracterizada pelo pressuposto de que o racismo não existia e que a prova disso seria o fato de haverem pessoas mestiças entre a elite, esses mestiços obtiveram sucesso porque haviam sido libertos há mais tempo, antes da abolição, e que o mesmo aconteceria com os negros de cor mais escura no decorrer do desenvolvimento socioeconômico.

[...] Admitia a existência de preconceito contra os negros, só que não racial, mas de classe, pois, no Brasil, negros e brancos não estavam separados em castas [...]. Todavia, como outros representantes da primeira onda, ponderava que talvez a ausência de preconceito racial pudesse ser decorrente de os negros não terem, até então, entrado em competição efetiva com os brancos. (PIERSON, 1995 apud OSORIO, 2008, p.71)

Enquanto na primeira onda se acreditava que não existia o preconceito racial, na segunda começou-se a defender a ideia de que existia, sim, um sistema racista que dificultava que negros ascendessem socialmente.

Os autores representantes da segunda onda concordavam que o racismo existia e dialogavam sobre como ele agia. Nogueira (1998) baseou sua tese na experiência, supracitada, comparativa entre os imigrantes italianos e os negros recém libertos que moravam em Itapetininga-SP, onde os imigrantes prosperaram com grande facilidade de maneira oposta aos negros. Nogueira (1998), objetivando evidenciar o porquê dos defensores da primeira onda não considerarem que havia desigualdade racial no Brasil, fez uma comparação entre como tal desigualdade se dava nos Estados Unidos, que era tido como referência, e como se dava no Brasil. No Brasil o preconceito seria baseado na cor/tonalidade da pele, cabelos, traços, e aparência em geral, quanto mais negróide, mais estava propenso a sofrer. Já nos Estados Unidos, ter uma gota de sangue negro, ou algum ancestral negro, era suficiente para a exclusão incondicional da pessoa, independentemente de sua

aparência física. Segundo Pinto (1998), enquanto nos Estados Unidos a discriminação se dava através de violações brutais e constantes dos direitos humanos e pela violência frequente, no Brasil, ao contrário, a maior prova da existência das tensões raciais seria a necessidade de desmentir repetidamente sua existência.

Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva (1988;1992;1999) são os representantes da terceira onda, uma das principais diferenças entre seus trabalhos e os trabalhos da 1ª e 2ª onda foi que eles puderam observar e quantificar o ciclo de vida de pessoas negras, e analisaram o peso da discriminação racial no âmbito educacional, no mercado de trabalho, no posicionamento na estratificação social, e mesmo na atividade política, onde apresentaram os resultados.

Por terem evidências empíricas, fruto das técnicas de quantificação utilizadas durante as pesquisas, seus argumentos se tornaram fortes o suficiente para dissiparem a ideia de que o racismo, por sua irracionalidade, tenderia a desaparecer com o desenvolvimento econômico, o que se observou foi o contrário, os negros tendiam a permanecer na mesma posição relativamente subalterna de seus pais, se o racismo estivesse fadado a desaparecer com a progressiva racionalização trazida pela modernidade, a desigualdade deveria ter diminuído. (OSORIO, 2008).

A origem social, entendida como a situação da família em que se nasce, é o primeiro momento em que a raça afeta os indivíduos. Como os negros estão sobre-representados nos níveis mais baixos da pirâmide social (independentemente da forma de se a representar), e a raça é um fator transmitido hereditariamente, a probabilidade de um negro nascer pobre é consideravelmente maior que a de um branco. Dessa forma, a origem social é, em grande grau, influenciada pela raça da pessoa. (OSORIO, 2008, p. 85)

### 3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: conceitos

Os dicionários de língua portuguesa compreendem as palavras “gestão” e “administração” como sendo sinônimas, ambas provém do latim, suas ações resultam em práticas similares e são traduzidas semanticamente de forma semelhante. O Novo Dicionário Aurelio - Seculo XXI as palavras da seguinte forma:

- a) Gestão: Ato de gerir, gerência, administração;
- b) Administração: Ação de administrar; Conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar a estrutura e funcionamento de uma organização (empresa, órgão público etc.); Função de administrador, gestão, gerência.

Maximiano (2006) define Administração como o processo de tomada de decisões sobre os objetivos e utilização dos recursos, e elenca também cinco processos que seriam base do processo administrativo, seriam eles: planejamento, organização, liderança, execução e controle.

Para Harmon e Mayer (1999) administração pública é a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo e cuja atitudes têm consequências para os indivíduos e os grupos sociais.

Discorrendo sobre o conceito de “Estado”, Paludo (2012) aponta como sendo a organização burocrática que possui autoridade para legislar e tributar sobre a população de um determinado território.

Santos (2009) complementa o pensamento de Paludo (2012) afirmando que o Estado, por meio de suas obrigações, deve alocar e utilizar recursos e sua infraestrutura através de suas organizações públicas, com o objetivo de garantir necessidades básicas a sociedade, que contribui financeiramente com os impostos”.

#### 3.1 Políticas Públicas

Souza (2006), Melazzo (2010), e Agum, Riscado, e Menezes (2015) concordam e afirmam que existiram 4 fundadores da área de políticas pública, seriam eles: Harold Dwight Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton.

Laswell (1936) foi o primeiro a utilizar o termo *policy analysis* (análise de política pública), onde o objetivo era promover uma ligação entre a elaboração das

ações governamentais com o conhecimento científico e acadêmico que existia acerca do tema.

Internacionalmente, essa vertente de pesquisa da ciência política surgiu nos Estados Unidos no início dos anos 50, denominado como “*policy science*”. Na Europa, as primeiras discussões acerca do tema se deram na Alemanha, e só tomaram força a partir do início dos anos 70, com a ascensão da social democracia, o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente. (FREY, 2000)

No Brasil, o início efetivo dos estudos acerca políticas públicas se deu no final dos anos 1970 e começo de 1980 com a publicação de trabalhos seminais sobre a formação histórica das “*policies*”, entendidas como sendo o objeto de análise. (HOCHMAN; ARRETCHÉ; MARQUES, 2007). Frey (2000) cita que tais estudos são recentes e escassos, e direcionam suas pesquisas na análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

Segundo Melazzo (2010), o conceito de política é vasto, porém, pode ser compreendido como a ciência que estuda os fenômenos referentes ao Estado ou Governo, é um conjunto de princípios relacionados à administração pública, é a arte de governar, além de ser um meio de resolução de conflitos e um mecanismo de tomada de decisão. Enquanto a atividade política seria a forma como o Estado responde às necessidades de um determinado local, que pode ser um país, um estado, uma cidade ou uma comunidade. A atividade política visa atender aos objetivos da vida coletiva de um determinado segmento social.

Estado pode ser compreendido como um conjunto de organizações públicas que interagem com determinada comunidade em um território específico. As atividades do Estado são dirigidas à execução de tarefas de interesse público que se realizam pela administração pública. A definição do público interligado à noção de política refere-se a perspectiva oposta do privado, ou seja, compreende a ideia da ação comum e de coletividade. (RODRIGUES, 2013)

Os atores sociais são as agentes envolvidos no processo político, eles podem ser definidos como políticos e econômicos, dentre outras formas, como atores públicos ou privados. Os atores privados representam aqueles que de alguma forma tem o poder de influenciar na formatação das políticas públicas, pressionando

o governo a realizar determinadas ações. São eles: os empresários, trabalhadores, centrais sindicais, consumidores, ONG's e etc. Os atores públicos são aqueles que de fato podem ou não decidir as ações e elaborar as políticas públicas: gestores públicos, burocratas, juízes parlamentares, políticos e outros. (FONSECA; GOMES, 2017)

Para Laswell (1936) as políticas públicas poderiam ser pautadas a partir das respostas às seguintes perguntas “Quem ganha o quê? Quando? Como?”

Quem ganha o quê: O “quem” dessa pergunta representa os atores políticos que têm influência nas decisões políticas, logo, quem têm papel primordial na elaboração de políticas públicas. As demandas oriundas do meio ambiente (relações sociais) são denominadas de inputs, já aquelas que procedem do próprio sistema político são chamadas de *whitinputs* (DIAS; MATOS, 2012). Laswell (1936) traduz por “ganhar” quem pode se beneficiar ou perder com tal política, quem tem seus interesses afetados pelas ações e medidas que compõem a política em questão”. Fonseca e Gomes (2017) definem o “o quê” como sendo referente às demandas propostas pelos atores que querem que suas pautas passem a integrar a agenda governamental. O “o quê”? pode ser direitos, vantagens, e até mesmo privilégios. A variante “o quê” depende relativamente de “quem” está propondo, pois cada ator social, político e econômico tem seu interesse próprio e sua própria força política para ganhar ou não, para ter ou não sua demanda incluída na agenda governamental.

Quando: Para Kingdon (1984), para que essas demandas transformem-se em questões políticas e façam parte da agenda é necessário que o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e alternativas e o fluxo político conflua. Assim, “quando” isso acontece, abre-se uma janela de oportunidades para que a agenda governamental se modifique e passe a integrar novas demandas.

Como: A convergência dos fluxos não é suficiente para que determinadas demandas entrem na agenda, isto posto, nesse momento os atores sociais, políticos e econômicos precisam influenciar e/ou pressionar o governo. (FONSECA; GOMES, 2017)

As políticas públicas interferem diretamente no cotidiano e vida em sociedade, porém, percebe-se um certo grau de renegação por parte da sociedade frente à política e, na maioria dos casos, deve-se ao fato da falta de compreensão



de como esta permeia a existência de todos os cidadãos. O montante salarial, a saúde, a educação, as leis de trânsito, o código de defesa do consumidor, dentre outras, são exemplos desta forma de resolver os conflitos inerentes aos divergentes interesses sociais que afetam e envolvem o coletivo. (BIZ; PEDROSO, 1992)

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). Usualmente o ciclo das políticas é concebido como o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação. (GELINSKY; SEIBEL, 2008, p.02)

Segundo Saravia (2006), políticas públicas pode ser entendido como:

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29)

O termo “*policy arena*” refere-se aos possíveis processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser especificadas como sendo: distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva. (FREY, 2000). Sendo estes os diferentes tipos de políticas públicas:

- a) Políticas distributivas: caracterizam-se por um menor nível de conflito dos processos políticos, pois beneficiam grupos concentrados de atores e são custeadas pela coletividade. Na etapa de formulação destas políticas, predomina a troca de apoios de forma pragmática em que atores condicionam apoio caso recebem o mesmo em troca nas suas demandas. (FREY, 2000); (SECCHI, 2015)
- b) Políticas redistributivas: ao contrário da proposta anterior, são embasadas por conflitos por beneficiarem apenas alguns conjuntos de atores e custeadas por outros. Durante a formulação de políticas redistributivas, formam-se elites antagônicas em prol da efetivação ou da não efetivação destas políticas. (FREY, 2000); (SECCHI, 2015)
- c) Políticas regulatórias: traduzem-se como ordenamentos, leis, decretos e portarias a fim de regular comportamentos, serviços e/ou produtos de

utilidade de atores públicos e privados. Predomina nestas políticas o equilíbrio entre consensos e conflitos, pois ora custos e benefícios são distribuídos para a coletividade, ora atendem a interesses restritos. (FREY, 2000); (SECCHI, 2015)

- d) Políticas constitutivas: definidas também como políticas estruturadoras ou políticas que modificam as regras, encontram-se acima das demais políticas pois a estas moldam e determinam. (FREY, 2000); (SECCHI, 2015)

Estes tipos ou tipologias de políticas públicas permitem ao analista examinar o conteúdo, os contornos e os elementos essenciais do qual se trata seu objeto de análise. Possibilitam além, apreender questões específicas que formatam as bases de apoio e/ou rejeição e coalizões entre os atores envolvidos nas distintas arenas de poder que subscrevem-se os tipos de políticas públicas. (FONSECA; GOMES, 2017)

Laswell (1936) utilizou o termo *policy analysis* objetivando que houvesse uma conciliação entre as atividades do governo com o conhecimento teórico que envolve tais atividades, como supracitado. No entanto, a falta de teorização é uma crítica comumente direcionada à “*policy analysis*”, sendo defendida por Frey (2000), que justificou a falta de teoria como sendo totalmente explicável, se levarmos em consideração o interesse de conhecimento próprio da *policy analysis*, que é, a saber, a empiria e a prática política.

O “*policy cycle*” surge como uma vertente do *policy analysis* devido a afirmativa de que a esfera das políticas setoriais poderiam sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas. Couto (1998) reforça citando:

[...] Sucessivas mudanças institucionais, por um lado, e políticas governamentais, por outro, transformaram seqüencialmente as condições de mudança ao longo de todo o processo transicional. Daí ser difícil falar de uma transição, ou de uma característica da transição brasileira. Ainda que algumas tendências pareçam prevalecer ao fim de um certo período, a complexidade temporal do processo não fica clara desde o início. (COUTO, 1998)

Ao fragmentar as ações públicas em fases parciais - correspondentes às sequências de elementos do processo político-administrativo e que podem ser investigadas no que diz respeito às redes políticas e sociais e às práticas político-

administrativas que se encontram tipicamente em cada fase - do processo de resolução de problemas, pode-se notar que o *policy cycle* é um modelo heurístico significativo quando se analisa o desenvolvimento de uma política pública. (Frey, 2000)

Considerando que as divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente, Frey (2000) definiu quais fases de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas que seriam comuns a todas as propostas bibliográficas. Objetivando subdividi-las de forma mais “sofisticada”, ele as elencou da seguinte forma “[...] percepção e definição de problemas, agenda-*setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.” (FREY, 2000, p. 226)

Discorrendo sobre a fase “percepção e definição de problemas”, Frey (2000) cita que para determinado problema ser escolhido, dentro do número infinito de possíveis campos de ação política, ele precisa de notoriedade.

Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. (FREY, 2000, p. 227)

“Somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema de *policy*.” (WINDHOFF-HERITIER, 1987, p. 68)

Na fase do “agenda *setting*” analisa-se a relevância do tema na agenda, “[...] se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior” (FREY, 2000, p. 227). Avalia-se os custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, bem como uma avaliação das chances do tema/projeto se estabelecer no cenário político.

Na terceira fase “elaboração de programas e de decisão” discorre-se sobre quais as alternativas de ação mais apropriadas, análise do ambiente no qual a política será implementada a fim de decidir sobre os benefícios/serviços e de onde sairão recursos para tais.

“A determinação das possíveis alternativas para sua solução, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades”. (SARAVIA, 2006, p. 33)

A implementação de políticas, é a quarta fase e a ela compete a aplicação da política pelo governo. Saravia (2006) ao dissertar sobre o processo, alega que:

[...] a implementação é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. (SARAVIA, 2006, p. 34)

Para Frey (2000) é necessário analisar até que momento foram cumpridas as ações e quais as possíveis causas dos ‘déficits de implementação’.

“O interesse da *‘policy analysis’* nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação.” (FREY, 2000, p. 228)

Na quinta e última fase, a de avaliação de políticas e da correção de ação, é avaliado os resultados da política, os efeitos gerados e se as metas propostas foram ou não alcançadas para poder deduzir consequências para ações e programas futuros. Os resultados desta etapa estão diretamente relacionados com o impacto efetivo da política pública implementada. (FONSECA; GOMES, 2017)

A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior (FREY, 2000, p. 229).

No modelo de *“policy cycle”* a resolução dos problemas se dá através de uma sequência de ações, porém, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência. Apesar disto, é importante estudar o processo, pois, ao atribuir funções específicas às diversas fases, obtemos mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema. (Frey, 2000)

Os processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não deve ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas deve acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política. (FREY, 2000)

### **3.2 Avaliação de Políticas Públicas**

Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), o objetivo da avaliação é propiciar informação que seja crível e útil para permitir que a experiência adquirida seja assimilada no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam basear suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas.

Porém, percebe-se certa carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação, sendo raramente utilizada como instrumento de gestão pelo setor público do Brasil nas três esferas de governo. Nessa linha, se a própria avaliação tem sido ignorada, o papel das idéias e do conhecimento no processo das políticas públicas tem passado praticamente em branco no país. (FARIA, 2003)

De acordo com Mokate (2002), a avaliação tem a capacidade de aumentar a eficiência e eficácia do setor público, porém, ainda não desenvolve um papel significativo ou estratégico dentro do trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos. Um dos motivos que estagnam o desenvolvimento dessas avaliações se encontra no fato de serem malvistas por representarem um universo de muitas promessas e poucas realizações. Para alguns setores, a avaliação corresponde a um novo modismo, apenas uma geradora de burocracia e poucos resultados. (ALA-HARJA; HELGASON, 2000)

Faria (2005) aponta alguns possíveis fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação, sendo eles:

[...] existência de crenças e interesses conflitantes na organização que coordena o programa; ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; mudanças no pessoal encarregado (exemplo, novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes no início da avaliação); eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político. (FARIA, 2005, p. 102)

No momento em que os fatores impeditivos da utilização da avaliação são superados, consegue-se categorizar quatro tipos de uso da avaliação:

- a) Instrumental: Depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas;
- b) Conceitual: As descobertas da avaliação podem alterar a maneira como esses agentes entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Nenhuma decisão ou ação é obrigatoriamente esperada, pelo menos não imediatamente;
- c) Instrumento de persuasão: Quando a avaliação é utilizada para fomentar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa;
- d) Esclarecimento: Promove, através do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, orientando a agenda governamental. (FARIA, 2005)

Referente aos usos da avaliação, além dos diretamente envolvidos nos programas, diversos outros usuários podem se beneficiar com as descobertas da avaliação: gestores de programas similares e/ou de diferentes níveis governamentais; agentes do governo e representantes de fundações, interessados em conhecer projetos bem-sucedidos que mereçam financiamento ou preocupados em aprimorar os programas dos quais são responsáveis; membros do Legislativo interessados no aperfeiçoamento de programas existentes ou na elaboração de novas propostas; cientistas sociais e outros avaliadores que buscam aprender com os resultados e com as metodologias empregadas. (FARIA, 2005). Não obstante, o interessado e beneficiário final é o público em geral ou a sociedade civil, a qual o governo deve amparar. Dessa forma, os relatórios das avaliações podem servir tanto

para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social. (TREVISAN; BELLEN, 2008).

O timing da avaliação, como citado por Lobo (1998) pode ser cumprido antes, durante ou depois da implementação do projeto. A avaliação antes - ex ante - estabelece critérios para tomada de decisão, permite verificar pertinência, viabilidade e eficácia potencial do projeto. Muito estimulada pelos órgãos multilaterais de financiamento. A avaliação inicial objetiva desenvolver análises de custo-benefício, de custo-efetividade, e das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos.

A avaliação durante a execução do projeto é realizada como meio para se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. Nesse timing pretende-se verificar cumprimento com o que foi estabelecido inicialmente, colher informações sobre o andamento do programa, ponderar resultados. (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

As avaliações realizadas após à implementação do projeto - ex post ou somativas - visam avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade do programa e fornecer conhecimento para projetos futuros. (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Quanto aos agentes realizadores das avaliações, Arretche (1998) defende que deve haver neutralidade e isenção, a equipe governamental encarregada da execução de uma dada política não poderá ser a mesma que irá avaliar o projeto pois há uma série de motivações para que a avaliação aponte para o sucesso do projeto ou, pelo menos, que tente minimizar seus elementos de fracasso. As razões vão desde a manutenção dos próprios empregos até o interesse em aumentar suas margens de poder e de gasto.

Costa e Castanhar (2003) discutiram sobre a metodologia usada na avaliação das políticas públicas, para os autores, a avaliação é uma forma de mensuração, de julgamento de valor, e é preciso estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação, contudo, nesse ponto não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais. A lista de critérios é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende do que se deseja privilegiar na avaliação, os mais comuns são: eficiência, eficácia, impacto (efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário, equidade. O que existe é um autêntico “emaranhado conceitual”. (TREVISAN; BELLEN, 2008)

A aplicação dos critérios descritos demanda formas específicas de operacionalização, já que constituem medidas indiretas, ou seja, que devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos. Essa outra categoria de medidas é denominada como “indicadores”. Há várias formas de definir e utilizar essa medida, dependendo da área e do propósito da avaliação. (COSTA; CASTANHAR, 2003)

Schwartzman (1994) propôs um sistema de indicadores para as universidades brasileiras, e as definiu em três tipos:

- 1 - indicadores simples, definidos como aqueles que são expressos em termos absolutos (número de professores, área construída, etc.);
- 2 – indicadores de desempenho, os quais requerem um padrão ou um objetivo para comparação e são relativos (custo por aluno, relação aluno/professor, etc.);
- 3 – indicadores gerais, definidos como aqueles que são gerados fora da instituição (ou programa), sendo baseado ou em estatísticas gerais ou em opiniões de especialistas (como exemplo, cita-se a avaliação dos programas de pós-graduação realizada pela CAPES). (SCHWARTZMAN, 1994, p. 2-3)

As avaliações de desempenho necessitam de padrões de referência para serem usados como base durante a análise dos resultados. Esses padrões podem ser classificados em:

- Absolutos: as metas estabelecidas por um programa são consideradas como o padrão a ser alcançado e os desvios em relação a esse intento devem ser registrados e analisados;
- Históricos: comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores;
- Normativos: comparam o desempenho de um programa com outros similares ou com programas semelhantes realizados em outros níveis de governo, região, ou no exterior;
- Teóricos: são os estabelecidos no própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados esperados, dado os recursos disponíveis;
- Negociados ou de compromisso: são aqueles que se baseiam em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente decorrente de acordo entre as partes envolvidas na gestão de programa e os formuladores. (COSTA; CASTANHAR, 2003, p.975).



### **3.3 Políticas e Programas de Promoção de Igualdade Racial aplicadas no nível nacional**

Para que haja uma equalização racial é necessário que os negros avancem relativamente mais do que os brancos, a cada geração. Acabar com a discriminação racial nos processos de mobilidade é condição necessária, mas não suficiente para a equalização. Sem a discriminação, os negros correrão à mesma velocidade média que os brancos, alguns mais rápidos, outros mais devagar, o que levará inevitavelmente à equalização. Todavia, dada a elevada persistência intergeracional – em outras palavras, grande desigualdade de oportunidades que persiste de geração em geração – a equalização racial demoraria muito tempo para acontecer no Brasil, mesmo sem discriminação. Muito mais tempo, com certeza, do que os negros brasileiros devem estar dispostos a esperar. (Osório, 2008)

Programas como os de estabelecimento de cotas que visam ampliar o acesso de estudantes negros ao Ensino Superior, assim como programas de combate ao racismo institucional vêm sendo empregadas em várias localidades do país. Ações no campo da educação e do mercado de trabalho têm sido igualmente adotadas, visando frear a reprodução de estereótipos e comportamentos que afetam o acesso a oportunidades iguais e a possibilidade de seu usufruto. Observa-se ainda o desenvolvimento de programas de valorização da cultura e da história negra, reforçando não apenas a identidade desse grupo como a própria identidade nacional, no sentido de ampliação do reconhecimento de sua diversidade e riqueza, tanto no que se refere à origem como à composição atual, num mundo cada vez mais competitivo e homogeneizador de culturas e comportamentos. (Jaccoud, 2008)

O processo de produção e reprodução da desigualdade racial não corresponde a um fenômeno simples, seja em termos de causalidades ou de consequências. Durante os quase 400 anos de escravidão o processo histórico de afirmação da supremacia branca desenvolveu-se e consolidou-se na sociedade, porém, esse processo foi reafirmado em novas bases após a abolição. Em um primeiro momento, a chamada teoria do branqueamento reorganizou a leitura da hierarquia racial da sociedade brasileira. A princípio, onde a tese da democracia racial já se fazia hegemônica, a reprodução da desigualdade sustentou-se tanto criando barreiras à mobilidade social dos grupos mais pobres, como nos

mecanismos mais ou menos sutis de discriminação, onde as categorias negro e branco continuaram a serem utilizadas na sociedade brasileira, influenciando no processo de mobilidade, restringindo o lugar social dos negros (HASENBALG, 1979)

O racismo, sendo entendido como uma ideologia que preconiza a hierarquização dos grupos humanos em função de sua cor, raça ou etnia, e a discriminação racial direta via injúrias ou restrições de acesso ou oportunidades, são classificados como crimes no Brasil, desde o final de década de 1980, e são passíveis de acusação e prisão. Entretanto, a luta no campo jurídico é um recurso que tem sido pouco utilizado pela sociedade brasileira e, quando usado, seus resultados em termos de punição são praticamente inexistentes. As causas apontadas para as dificuldades de aplicação do direito no campo racial são várias, sendo citadas, entre outras, a necessidade de que o acusado comprove a motivação racista do ato, a dificuldade de recolhimento de provas e testemunhos, e a resistência dos membros da polícia e do judiciário em dar encaminhamento a esses inquéritos e processos. (JACCOUND, 2008). Ainda assim, apesar das dificuldades, Carneiro (2000) afirma que não há dúvida de que a possibilidade do indiciamento criminal por atos de racismo ou discriminação constituem um avanço.

A discriminação é evidenciada sempre que uma pessoa é impedida de exercer um direito como, por exemplo, o de trabalhar, ou não possa usufruir as mesmas oportunidades e tratamentos que outras, devido a sua raça, sexo ou idade. Contra essa discriminação, cabe a sinalização, pelas normas legais, no sentido de sua incompatibilidade com o Estado democrático de direito, e possibilidade de sua sanção pela via jurídica. (SANTOS, 2007)

Visando o aprimoramento desse sistema, novos caminhos jurídicos vêm sendo percorridos, como a defesa de direitos coletivos lato sensu (difusos, coletivos e individuais homogêneos), que se dá por meio de Ações Cíveis Públicas movidas pelo Ministério Público e, também, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (que são instrumentos de incentivo a mudança de comportamento). Nesse contexto, experiências promissoras vêm sendo desenvolvidas no âmbito das novas iniciativas implementadas no campo jurídico, visando não mais apenas o “controle coativo”, mas o “controle persuasivo”, objetivando o progresso da ação desejada (SILVA JÚNIOR, 2000).

Nem todos os mecanismos discriminatórios que atuam em uma sociedade são atos explícitos ou declarados. Cabe destacar que a discriminação também opera de maneira difusa, sendo assim chamada de discriminação indireta ou racismo institucional. Diferentemente dos atos de racismo ou de discriminação realizados por indivíduos e orientados de forma pessoal, o racismo institucional atua no nível das instituições sociais, dissimulado por meio de práticas corriqueiras, e “aparentemente protegidas pelo Direito” (GOMES, 2000).

O conceito de racismo institucional permite uma melhor percepção acerca dos mecanismos de produção e reprodução das desigualdades raciais, inclusive no que tange às políticas públicas. Sua utilização amplia as possibilidades de compreensão sobre o tratamento desigual, assim como permite identificar um novo terreno de enfrentamento das iniquidades no acesso e no atendimento de diferentes grupos raciais dentro das políticas públicas, abrindo novas frentes de combate ao preconceito e à discriminação, assim como novos instrumentos de promoção da igualdade racial. Sua abordagem permite com que se identifique o racismo não apenas pela sua declaração, mas pelas desvantagens que causa a determinados grupos, independentemente de sua manifestação ser consciente ou ostensiva (PNUD, 2005).

Entre os anos 1980 e 2000, pode-se perceber três gerações de iniciativas que objetivavam estudar e definir ações para a erradicação das desigualdades raciais, abrindo, assim, diferentes perspectivas de intervenção nesse campo. Entretanto, poucas dessas experiências tiveram continuidade, ou foram objeto de reflexão ou avaliação. (JACCOUD, 2008)

A primeira geração de iniciativas de enfrentamento da questão racial foi desenvolvida no período em que o país passava pelo processo de redemocratização. Num contexto de crescente mobilização social, voltada à retomada dos direitos civis e políticos e à demanda por maior justiça social, a temática das desigualdades sociais se afirma como idéia-força. A reorganização do Movimento Negro trouxe para o debate político o tema da discriminação racial, dando origem às primeiras respostas do poder público. Esse período foi marcadamente orientado para o tema da promoção da cultura negra e de valorização de sua contribuição para o mosaico cultural do país. É também nesse contexto que se dá a criação na esfera federal, em 1988, da Fundação Cultural Palmares – FCP, vinculada ao Ministério da Cultura. (JACCOUD, 2008)

A partir do final da década de 1980, consegue-se identificar a execução de uma segunda geração de iniciativas, que objetivavam intensificar o combate à

discriminação e ao racismo por meio de sua criminalização. Seguindo essa linha de ações, a Constituição de 1988, acolhendo as demandas do Movimento Negro, classificou o racismo - até então enquadrado apenas como contravenção penal pelo ordenamento jurídico brasileiro - como crime inafiançável e imprescritível. Já em 1989, foi promulgada a chamada Lei Caó, que definia como crimes de preconceito as ações que impedissem ou dificultassem o acesso ou o atendimento em espaços públicos, comerciais e a empregos, em função da cor ou raça, determinando penas de reclusão para os diversos casos que tipifica. Essa legislação foi seguida de outras determinações legais no sentido de determinar e penalizar crimes referentes à discriminação, racismo e à injúria racial. Como consequência desse movimento, são criadas, em alguns municípios e estados, as delegacias especializadas em crimes raciais, sendo a primeira inaugurada no Rio de Janeiro, em 1991. (JACCOUD, 2008) A primeira delegacia especializada em crimes raciais do Maranhão só foi inaugurada 27 anos depois, em 2018. (PORTAL EBC, 2018)

Em meados da década de 1990, pode-se identificar o surgimento de uma terceira geração de políticas, dessa vez objetivando o combate à discriminação racial por meio de políticas públicas. Iniciou-se debates sobre ações afirmativas e sobre o racismo institucional, e um conjunto de iniciativas começaram a amadurecer. Entre 2001 e 2002, alguns ministérios criaram programas de ações afirmativas, visando beneficiar a população negra como público-alvo de suas ações e/ou promover o ingresso de trabalhadores negros em seu quadro funcional. Em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), o governo federal sinalizou para o fortalecimento das ações afirmativas e para a construção de um projeto mais estruturado de combate ao racismo, à discriminação e às desigualdades raciais. (JACCOUD, 2008)

Alguns outros projetos foram desenvolvidos a fim de solucionar as problemáticas citadas neste tópico, entre eles: O Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI); Ações afirmativas de promoção de acesso ao Ensino Superior; Ações de implementação da Lei no 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão no currículo do Ensino Básico do estudo da História e da Cultura Afro-Brasileira; Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, do Ministério Público do Trabalho.

### **3.4 Agendas Transversais e Intersetorialidade**

Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015), as agendas transversais são formas alternativas de organização das informações contidas no Plano Plurianual, possibilitando uma visão sistematizada das ações de governo para públicos ou temas específicos e propiciando outra perspectiva para seu monitoramento. Assim sendo, a agenda transversal proporciona a articulação de diferentes órgãos setoriais, grupos, entes federativos e sociedade civil.

A Secretaria do Planejamento e Orçamento do Maranhão, através do Manual de Elaboração do PPA 2020-2023, apresenta o conceito de Intersetorialidade como sendo uma ferramenta de coordenação de ações de natureza diferente para um mesmo objetivo. Exemplificando o Plano Mais IDH do Governo do Maranhão, que se utiliza de iniciativas de educação, infraestrutura, saúde e incremento da renda para sanar as deficiências dos 30 municípios com o menor IDH do estado. A intersetorialidade ocorre quando existe um envolvimento entre políticas públicas formatadas por mais de um órgão e/ou entidade pública.

#### **4 DESCRIÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA**

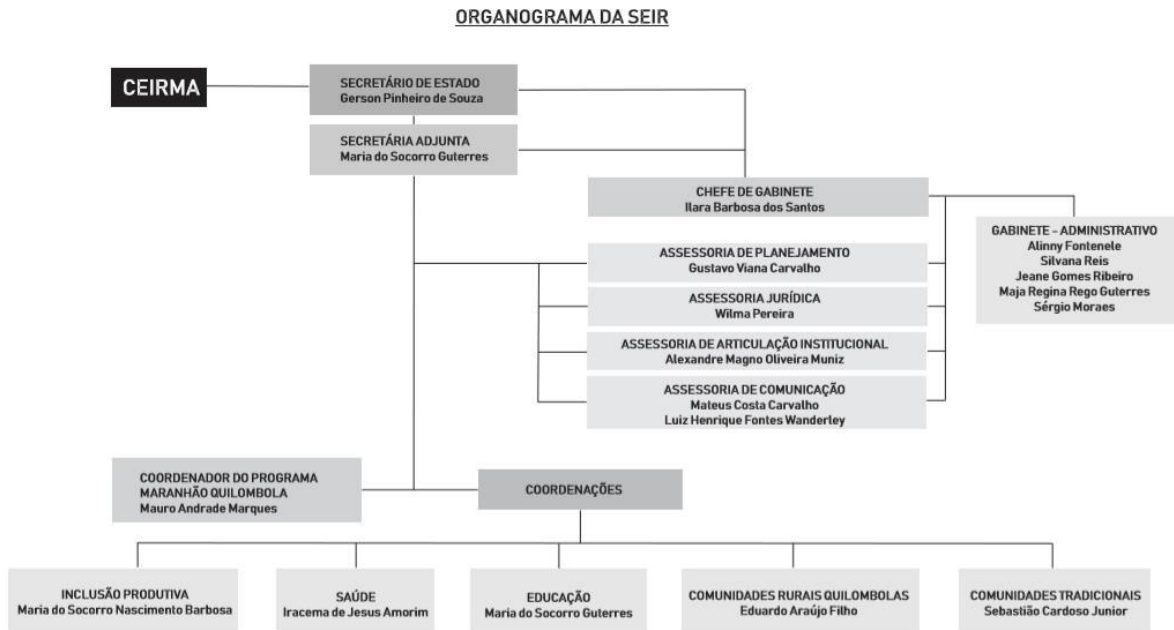
A Secretaria de Estado Extraordinária da Igualdade Racial (SEIR) faz parte da organização Administrativa do Estado, fundada em 2007, estabeleceu como missão ser referência no combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e as formas correlatas de intolerância no Maranhão, além da implementação das políticas de promoção da igualdade racial, tornando-se, assim, um importante marco no enfrentamento político contra as desigualdades étnico raciais no Maranhão.

Em 2015, a SEIR passou a ser vinculada à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular, através da Medida Provisória nº 184/2015, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão. Nesse novo contexto político, a SEIR torna-se competente por 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.

A sede da SEIR estabelece-se na Rua Djalma Dutra, Centro de São Luís, Maranhão. Além da sede, há 15 gestões municipais vinculadas à Secretaria (São Mateus, Anajatuba, Rosário, Santa Helena, Viana, Cedral, Codó, Icatu, São Luis Gonzaga, Itapecuru Mirim, Matinha, Urbano Santos, Matões do Norte, Pastos Bons e Vargem Grande), entretanto, a presente pesquisa concentra-se apenas na sede da Secretaria.

A SEIR é constituída por 14 setores distribuídos no organograma a seguir.

**Figura 1 – Organograma da SEIR**



Fonte: SEIR (2019).

## 5 METODOLOGIA DA PESQUISA

Minayo (2007) entende a metodologia como sendo a apresentação adequada e justificada dos métodos, técnicas e dos instrumentos operativos que devem ser utilizados para as buscas relativas às indagações da pesquisa.

Ainda segundo Minayo (1993), pesquisa é considerada como atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente. É um procedimento de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados.

Para Strauss & Corbin (1998), o método de pesquisa é um conjunto de procedimentos e técnicas utilizados para se colher e analisar os dados. O método propicia os meios para se alcançar o objetivo proposto, ou seja, são os instrumentos dos quais faz-se uso na pesquisa, a fim de responder as questões.

A metodologia adotada para este trabalho está distribuída da seguinte forma: objetivos; abordagem; procedimentos; população, amostra e amostragem; técnica de coleta de dados, exibidos a seguir.

### 5.1 Objetivos

Considerando os objetivos do estudo e sabendo que o objetivo geral do trabalho foi definido visando avaliar as políticas públicas implantadas pela Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial (SEIR) no Maranhão, a pesquisa caracteriza-se como sendo descritiva.

Sobre a este tipo de pesquisa, Gil dissertou:

Entre as pesquisas descritivas, salientam-se aquelas que têm por objetivo estudar as características de um grupo: sua distribuição por idade, sexo, procedência, nível de escolaridade, estado de saúde física e mental etc. Outras pesquisas deste tipo são as que se propõem a estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade, as condições de habitação de seus habitantes, o índice de criminalidade que aí se registra etc. São incluídas neste grupo as pesquisas que têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população. (GIL, 2002, p.42).

Segundo Silva & Menezes (2001, p.21), a pesquisa descritiva dispõe-se a descrever as características de determinada população, fenômeno ou o



estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de levantamento.

## **5.2 Abordagem**

A abordagem utilizada na pesquisa deste trabalho desenvolveu-se através do método qualitativo.

Para Richardson (1999), os estudos que utilizam a metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação das variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais. Ainda discorrendo sobre esse tipo de pesquisa, o autor afirma que as pesquisas qualitativas de campo exploram particularmente as técnicas de observação e entrevistas devido à propriedade com que esses instrumentos adentram na complexidade de um problema.

Os dados coletados serão utilizados para elaboração de um levantamento acerca da atuação da SEIR frente a elaboração de políticas de recorte racial no governo Flávio Dino. Sendo assim, este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa.

O meio de análise e interpretação dos dados na abordagem qualitativa procedeu através do cruzamento de dados e por análise de conteúdo de modo interpretativo. Ocorreu, portanto, o estabelecimento de relações entre os dados obtidos e base teórica.

## **5.3 Procedimentos**

Gil (2002) define dois grandes grupos de delineamentos da pesquisa: um se baseia nas chamadas fontes de papel e o outro se baseia em dados fornecidos por pessoas. Dessa forma, a pesquisa caracteriza-se tanto como uma pesquisa documental quanto como um estudo de caso. Quanto aos meios, foram utilizadas as seguintes etapas:

- a) Pesquisa documental: Investigação em arquivos online e físicos da Secretaria.

- b) Pesquisa bibliográfica: Utilizou-se um conjunto de fontes localizadas em livros, dissertações, artigos impressos e online, dentre outros tipos de publicações, para fundamentar as reflexões sobre o tema.
- c) Pesquisa de campo foi realizada no período de 27/05/2019 a 14/06/2019.

#### **5.4 Universo e Amostra**

Universo de pesquisa ou população consiste no todo conjunto pesquisado, onde se extrai uma parcela que será examinada e que recebe o nome de amostra. (STEVENSON, 1981)

A população deste estudo compreende os servidores da SEIR, e a amostra correspondente a Secretária-Adjunta e amostragem não probabilística por acessibilidade.

#### **5.5 Técnica de Coleta de Dados**

Para Mattar (1999), as pesquisas descritivas abarcam grande número de métodos de coleta de dados, sendo alguns deles: entrevistas pessoais, entrevistas por telefone, questionários pelo correio, questionários pessoais e observação.

A coleta de dados é pautada em obter as informações necessárias para se chegar no esclarecimento do fato ou fenômeno que se busca apurar com o trabalho.

As técnicas utilizadas para a obtenção dessas informações durante a pesquisa foram:

##### **5.5.1 Entrevista e Análise documental**

Para a coleta de dados foi utilizado um formulário (Apêndice A) para a entrevista com a secretária-adjunta da secretaria, composto por 18 perguntas acerca do ambiente da secretaria, planejamento estratégico, projetos e planos realizados pela SEIR.

Inicialmente, objetiva-se realizar a entrevista pessoalmente, com o intuito de obter o máximo de informações possíveis, porém, por conta de indisponibilidade de

horário da secretária, assim como de todos os outros servidores da secretaria, a entrevista foi realizada através do e-mail eletrônico e ligações telefônicas.

Houve respostas onde as informações foram imprecisas e superficiais, dificultando a interpretação dos dados, portanto, utilizou-se em conjunto com os dados da entrevista, a pesquisa documental realizada nos arquivos online do Governo do Estado do Maranhão

## **6 RESULTADO DA PESQUISA**

As seções de resultados se dividiram da seguinte forma: perfil da entrevistada, descrição da estrutura organizacional da secretaria, e posteriormente, discorre-se sobre os planos e programas desenvolvidos, assim como a análise dos mesmos.

### **6.1 Perfil da entrevistada**

A servidora entrevistada, direcionada a responder aos questionamentos envolvendo esta pesquisa, foi a Secretária-adjunta Maria do Socorro Guterres, formada em pedagogia pela Universidade Federal do Maranhão, especializada em História e Cultura Afro Brasileira e Africana e em Gestão e Planejamento Educacional. Possui grande experiência na área de educação e relações étnico-raciais, na elaboração de projetos sociais, e gestão de políticas públicas, assim como seu planejamento, monitoramento e avaliação.

Foi gestora de Políticas de Ações Afirmativas da SEIR (2007 a 2008) e Gestora Pública da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (2011 a 2014).

### **6.2 Estrutura Organizacional**

Segundo a secretária-adjunta, a SEIR trabalha atualmente com 22 servidores distribuídos em 14 cargos, porém, nota-se no organograma disponibilizado pela Secretaria (FIGURA 1) que há apenas 18 servidores nele, já no site oficial da Secretaria, são apresentados como parte da equipe 16 servidores. De acordo com informações do gabinete administrativo, o organograma está em processo de atualização, aguardando o parecer do Secretário para formalizar as mudanças, porém, não foi informado quais mudanças seriam realizadas e nem a previsão para conclusão das alterações.

Quanto a estrutura física, o prédio se encontra em boas condições, porém os materiais e equipamentos disponíveis são insuficientes para a execução das atividades, há carência, sobretudo, de equipamentos de informática e telefonia.

Utilizando o indicador de avaliação histórico, sugerido por Costa e Castanhar (2003), para realizar a comparação entre a estrutura organizacional da gestão atual da secretaria com a anterior, do Governo Roseana Sarney, nota-se que pouco mudou a estrutura, em contrapartida, o número de servidores subiu de 19 para 22.

### **6.3 Planos e Programas Estratégicos**

A Secretaria trabalha com duas metodologias de ação, a primeira baseia-se no planejamento estratégico da instituição, e a segunda nas demandas emergenciais das comunidades. Os projetos e atividades são definidas em conjunto com os líderes municipais, a partir dos Programas Estratégicos e dos diagnósticos realizados nos municípios e escutas de lideranças.

Não houve informação sobre onde está disponível o planejamento estratégico e nem houve retorno a solicitação para adquiri-lo a fim de análise detalhada dos programas contidos nele. Contudo, a secretária elencou quais os programas estratégicos utilizados como norteadores para as ações desenvolvidas pela secretaria.

#### **6.3.1 Plano de Matriz Africana**

Embasado na necessidade de intervenção às constantes invasões e depredações aos locais de culto das religiões de matriz africana motivadas pela intolerância religiosa, a SEIR, em conjunto com as demais secretarias estaduais e organizações da sociedade civil, desenvolveu o Plano Estadual de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, agindo como um instrumento de planejamento, implementação e monitoramento das políticas públicas prioritárias para os povos tradicionais de matriz africana.

Dentre as principais ações do programa:

- a) Campanhas de promoção da diversidade religiosa realizadas sob a coordenação do gestor de matriz africana da SEIR em parceria com as secretarias de Estado da Saúde, SEDES, SECAP e GPMina/UFMA para combater a discriminação racial e promover o respeito à diversidade religiosa. a campanha cumpriu-se através de peças publicitárias como folders, cartazes,

cartilha, banners e vídeos que abordaram de forma educativa a cultura afro-brasileira.

- b) Combate ao racismo: A SEIR promoveu e participou do debate sobre racismo na 11ª Feira do Livro em São Luís, com o tema “O racismo e o preconceito na escola: como isso influencia na vida do jovem?”; Na IV Conferência Estadual de Igualdade Racial foram debatidas questões como o reconhecimento dos afrodescendentes, garantia à justiça, ao desenvolvimento e à proteção contra o racismo, abordando questões como saúde, educação, moradia, igualdade de oportunidades, prevenção e punição de todas as violações de direitos humanos que afetem a população afrodescendente, sistema prisional, combate à pobreza e proteção e valorização da diversidade religiosa.; Professores de Língua Portuguesa e Artes dos 20 Centros de Ensino da rede estadual de Imperatriz participaram do I Ciclo de Formação Continuada em Literatura e Arte 2019: História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, onde receberam treinamento sobre os assuntos.; VII Fórum sobre a Negritude, realizado no município de Santa Inês, foi discutido sobre estratégias para evitar violações de direitos ao acesso às políticas públicas pela população negra vítima de racismo institucional.
- c) Campanha de auto identificação dos povos e comunidades tradicionais no CAD, em parceria com a Secretaria do Desenvolvimento Social (Sedes), onde o objetivo seria conscientizar as famílias dos grupos específicos maranhenses, assegurando a localização, a autoidentificação e a inclusão das famílias em situação de extrema pobreza ainda não cadastradas no Cadastro Único (O CadÚnico é o principal instrumento do Estado para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas de políticas públicas, sendo usado obrigatoriamente para a participação dos programas Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros). As ações estão sendo realizadas através de oficinas de planejamento municipal com apresentação e contextualização da campanha; palestras sobre povos e comunidades tradicionais do Maranhão; demonstração do preenchimento do formulário principal e elaboração do plano municipal da campanha.

- d) Projeto Mães da Ilha: Em parceria com as Secretarias de Estado da Mulher (SEMU) e Saúde (SES), a SEIR realizou uma ação voltada às lideranças femininas de religiões de matriz africana, onde receberam homenagens realizadas pelo Governo do Maranhão. A ação promoveu diálogo e levou políticas públicas de saúde, igualdade racial e empoderamento para terreiros de São Luís. Durante 5 dias foram oferecidos os serviços de aferição de pressão arterial, testes de glicemia, DSTs/Aids, hepatite B e C, sífilis, preventivo do câncer de colo uterino, clínica médica, imunização, dispensação de medicamentos, oficinas, palestras da Carreta da Mulher e escuta especializada da Ouvidoria da Mulher.
- e) Minha Folha, Minha Cura: Parceria entre as Secretarias de Estado da Saúde (SES), Agricultura Familiar (SAF), Desenvolvimento Social (Sedes) e Meio Ambiente (Sema), objetivando aliar educação ambiental e práticas culturais dos terreiros, como, por exemplo, o plantio ambientalmente correto e o uso de folhas medicinais. O projeto continua a ampliar as articulações para a implantação dos canteiros de plantas medicinais em oito terreiros de matriz africana em São Luís.

### 6.3.2 Programa Maranhão Quilombola

O Programa Maranhão Quilombola (PMQ) é o programa de maior destaque e atividades da SEIR, é a ramificação estadual do programa federal Brasil Quilombola que orienta estados e municípios na implementação de estratégias e ações que garantam melhores condições de vida à população quilombola. O PMQ compreende ações voltadas a:

- I - ao acesso à terra
- II - à infraestrutura
- III - à inclusão produtiva e desenvolvimento local
- IV - à saúde e educação quilombola
- V - à cidadania

Uma das estratégias de atuação do PMQ é denominada de rotas quilombolas, que promovem um conjunto de ações articuladas de políticas públicas (saúde, educação, produção, desenvolvimento local sustentável, infraestrutura,

trabalho e renda) para o desenvolvimento social e econômico dos quilombos. Relacionando algumas dessas principais ações com os indicadores acima, temos:

I - Acesso a terra:

Certificação: O Governo do Estado tem realizado a regularização dos territórios por meio da certificação junto à Fundação Palmares, atualmente 787 comunidades são certificadas como quilombolas no Estado.

II - Infraestrutura:

Rotas de desenvolvimentos: As rotas se dão através da construção de estradas que facilitem o tráfego entre as comunidades quilombolas e garantam desenvolvimento local. O Governo do Estado autorizou a construção de cinco rotas: a Rota de Guaxenduba, a Rota do Peritoró dos Pretos, a Rota do Rio Codozinho, a Rota do Rio das Almas e a Rota do Tingidor. As rotas vão beneficiar 3.126 famílias de comunidades quilombolas em todo Maranhão. Não há informações sobre o andamento do projeto.

Sistema simplificado de abastecimento de água (SSAA): Na comunidade quilombola de Boqueirão, que integra a Área de Proteção Ambiental Upaon Açu/Miritiba/Alto preguiças, o governo do Estado entregou um sistema simplificado de abastecimento de água construído pela Caema, beneficiando 60 famílias da comunidade. A comunidade recebeu também através da Secretaria de Agricultura Familiar um sistema produtivo de 1 hectare, além de sementes de diversas hortaliças e verduras como cheiro verde, alface, couve, vinagreira, João-gomes, alface roxo, melancia, cebolinha, maxixe, pepino, quiabo, coentro, abóbora, pimentão, couve e cenoura. Em Boca da Mata foi construído um sistema simplificado de abastecimento de água para atender ao consumo das 50 famílias da comunidade que sofrem com problemas de falta de água, seja devido à seca ou por não possuírem sistema de abastecimento que atenda a demanda populacional da região.

O secretário de agricultura familiar, Júlio César Mendonça, por meio da SEIR se pronunciou sobre as inaugurações dizendo: “[...] Esta é uma missão determinada pelo governador Flávio Dino que é fazer a inclusão produtiva das comunidades quilombolas e é uma alegria está estruturando uma unidade produtiva que tem como objetivo a produção de alimentos para o consumo e a comercialização do excedente gerando renda na comunidade”.

III - Inclusão produtiva e desenvolvimento local:



Selo Quilombos MA: O Selo é um instrumento de valorização dos produtos oriundos de comunidades quilombolas produzidos por pessoa física ou jurídica, pretende dar visibilidade aos trabalhos e produtos agrícolas e não-agrícolas dos (as) quilombolas, agregando valor e autonomia econômica para essas comunidades, assim como o fortalecendo a identidade das populações quilombolas perante os consumidores e a população em geral.

Podendo ser solicitado e utilizado por agricultores familiares quilombolas; Pescadores artesanais quilombolas; Associações que comercializam produtos oriundos de comunidades quilombolas; Microempreendedores individuais para uso em seus produtos quando oriundos de comunidades quilombolas.

**Figura 2 - Selo Quilombola MA**



Fonte: Secretaria de Igualdade Racial (2019).

Cozinha comunitária quilombola: situada no município de Alcântara, a cozinha atende nove comunidades e sete agrovilas e povoados da região. São servidas 200 refeições gratuitas por dia, além de cursos na área de Educação Alimentar e Gastronomia.

#### IV - Saúde e educação quilombola:

Caravana Maranhão Quilombola: um conjunto de ações articuladas de políticas públicas (saúde, educação, produção, desenvolvimento social, infraestrutura, trabalho e renda) direcionadas às comunidade quilombolas.

As ações de saúde envolveram 362 profissionais de saúde, onde 60 são técnicos da SES de todos os departamentos da atenção primária em saúde e 302 são servidores das secretarias de saúde dos municípios e foram distribuídos 10.189 medicamentos.

Foram oferecidos diversos tipos de atendimentos de saúde, tais como: consultas médicas (clínica geral, oftalmologia, ginecologia, fisioterapia, nutrição), avaliação nutricional, verificação de pressão arterial e glicemia, testes rápidos para HIV, hepatite B e C e Sífilis, distribuição de preservativos masculinos e femininos, exames preventivos, vacinação (tríplice viral, varicela, BCG, pólio e rota vírus), atividades de saúde bucal (palestras, escovação, aplicação de flúor e entrega de kit de escovação) e dispensação de medicamentos.

Foram realizadas palestras educativas com os quilombolas atendidos, abordando aleitamento materno, nutrição, saúde bucal, saúde mental, fortalecimento da identidade étnica, hanseníase e tuberculose. Oficinas de qualificação de lideranças quilombolas capacitaram 118 moradores destes quilombos para questões relacionadas à etnia, territorialidade e políticas de igualdade racial.

O “Ônibus Lilás” da Semu atuou levando a ouvidoria ativa e recebendo denúncias e manifestações de mulheres quilombolas, encaminhando as demandas à rede de serviços de atendimento à mulher. Foram realizadas palestras sobre questões relacionadas a gênero, lei Maria da Penha e violência contra a mulher.

De abril a novembro de 2018 mais de 120 comunidades foram atendidas com as ações da Caravana. Aconteceram atendimentos em Tingidor e Barriguda (Itapecuru), Santa Maria, Itamatatiua e Peroba (Alcântara), sede do município de Serrano do Maranhão, Aliança, Fortaleza e Maracujatiua (Cururupu), Pau Pombo e Armídio (Santa Helena), Boca da mata e Itatuaba (Icatu).

Novas escolas: As ações de educação atendem a reestruturação de escolas quilombolas, a promoção de educação continuada para professores que atuam na modalidade e a melhora dos currículos escolares.

Segundo a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), e mapeamento online, atualmente a rede estadual conta com 28 instituições de ensino quilombolas, entre escolas autodeclaradas no Censo Escolar e “Salas Fora”. Em três anos, foram construídas e reformadas, por meio do Programa Escola Digna, escolas autodeclaradas quilombolas nos municípios de Codó, Itapecuru, Peritoró, Anajatuba, Turiáçu, Icatu, Brejo e mais recentemente Guimarães.

**Figura 3** - Escola da Comunidade Quilombola Damásio em Guimarães, inaugurada em jun. 2019



Fonte: Vinícius Costa (2019).

A SEDUC apresentou ação no sentido de fortalecer e dar mais autonomia às escolas que ofertam a educação quilombola no estado, com o decreto do governador Flávio Dino, que transformou seis anexos escolares em Centros de Educação Quilombola, nos municípios de Mata Roma, Itapecuru, Vargem Grande, São Vicente de Ferrer e Vitória do Mearim. Outras ações destacadas foram o

seletivo para Professores do Ensino Médio regular e quilombola e a Formação Continuada em Educação Escolar Quilombola.

#### V - Cidadania

Capacitação de 150 técnicos em municípios com territórios quilombolas para atendimento nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): Iniciativa da Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), objetivando garantir o direito das populações negra urbana e rural a um atendimento mais qualificado. A iniciativa propõe-se a qualificar os profissionais que prestam atendimento de assistência social à população negra e com isso contribuir para a eliminação das práticas discriminatórias do racismo institucional. O Projeto dividiu-se em duas etapas: Na primeira seriam elaborados dois guias com diretrizes, reflexões, estudos e pesquisas para subsidiar a implantação, organização e funcionamento dos CRAS e CREAS. Na segunda etapa seriam capacitados 500 gestores. Os dois guias não foram identificados nos arquivos da SEIR, porém a capacitação ocorreu para 150 técnicos, correspondente a 30% do planejado.

#### 6.3.3 Projeto Negro Cosme

Negro Cosme foi um dos principais ícones da resistência negra no Maranhão e está associado ao estudo e a memória do principal movimento popular do século XIX, a Revolta da Balaiada, onde a liderança de Cosme Bento das Chagas destacou-se. O Projeto estabelece práticas que elevem a memória de Negro Cosme ao status de herói maranhense e brasileiro, através de atividades mobilizadoras que comportem o poder público e a sociedade civil em tornos de ações articuladas.

As principais atividades desenvolvidas a fim de alcançar o objetivo do projeto:

- a) Plataforma Negro Cosme: São oferecidos cinco cursos gratuitos na modalidade à distância disponíveis na Plataforma, sendo eles: Informática, Leitura e Interpretação de Textos, Introdução à Pesquisa para o Ensino Médio, Inglês e Matemática. Os cursos são online com carga horária de 60h, com certificação ao final do curso. As inscrições para os cursos podem ser feitas no site da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação.



- b) Batalha de Cosme: Realizada durante a XI Semana Maranhense de Dança. Aproximadamente 40 dançarinos se inscreveram para participar da competição e 16 foram selecionados.
- c) Medalha Negro Cosme: A medalha é destinada a homenagear as pessoas e organizações que prestem ou tenham prestado relevantes projetos em prol da igualdade de direitos, especialmente na luta em defesa do povo negro do Maranhão.
- d) Praça Negro Cosme: Em setembro de 2017 foi inaugurada a praça Negro Cosme no bairro da Fé em Deus e conta com o Centro de Referência em Igualdade Racial e Iniciação ao Trabalho, com um CRAS para atendimento da população da região, e demais equipamentos coletivos como bancos, playground e academia ao ar livre.

**Figura 4 – Praça Negro Cosme**



Fonte: Secretaria de Igualdade Racial (2019).

#### **6.4 Análise dos Resultados**

Parte da análise das políticas públicas objeto desta pesquisa, e sobre a atuação da SEIR, fundamentou-se no indicador de avaliação sugerido por Costa e Castanhar (2003).

Levou-se em consideração o indicador de referência teórico, onde os padrões de referência são as metas/objetivos estabelecidos na própria elaboração do programa sob a hipótese da obtenção dos resultados esperados, dado os recursos disponíveis.

**QUADRO 1 – Análise comparativa**

PROGRAMA	OBJETIVO	CONCLUSÃO
Programa Maranhão Quilombola (PMQ)	Execução de ações voltadas à ampliação do acesso a bens e serviços públicos em favor das pessoas que vivem em comunidades de quilombos no Estado do Maranhão, por meio da promoção de ações voltadas ao acesso à terra, à infraestrutura, à cidadania e à inclusão produtiva e desenvolvimento local.	A SEIR desenvolveu e realizou ações que abrangem todos os objetivos dos seus principais programas. Assim sendo, conclui-se que a Secretaria tem competência para executar os projetos definidos em sua agenda.
Programa de Políticas para povos de Matriz Africana (PPMA);	Garantia de direitos, efetivação da cidadania, combate ao racismo e a intolerância.	
Projeto Negro Cosme	Elevar a memória de Negro Cosme ao status de herói maranhense e brasileiro, promover um conjunto de atividades mobilizadoras que comportem o poder público e a sociedade civil.	

Fonte: Autora

Se tratando dos projetos subordinados ao PMQ, as ações realizadas pela Secretaria são volumosas, contudo, a secretaria não possui um parâmetro capaz de quantificar as comunidades afetadas por suas atividades e quais ainda estão em situação de deficiência de políticas públicas, uma vez que o Estado do Maranhão possui 787 comunidades quilombolas registradas distribuídas em 79 municípios.

A SEIR informou que não atua com mecanismos de verificação dos impactos e resultados das ações desenvolvidas, assim como não há indicadores de análise de desempenho.

Utilizando o indicador de avaliação histórico, sugerido por Costa e Castanhar (2003) e comparando dados do artigo Análise orçamentária do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: o ocaso de uma política pública (TEIXEIRA; SAMPAIO, 2017) - onde foi feita uma análise minuciosa sobre PBQ e a ação do Estado do Maranhão diante do programa - com as informações obtidas nesta pesquisa, pode-se apontar que houveram avanços significativos na gestão das políticas públicas, porém algumas esferas permanecem necessitando de ações para que se desenvolvam.

Teixeira e Sampaio (2017) ao analisarem o eixo infraestrutura e qualidade de vida do PMQ, onde suas diretrizes propunham programas, projetos e ações em diversas áreas para as comunidades quilombolas do Maranhão, como o programa de Educação Quilombola, o Programa Saúde Quilombola, desenvolvimento urbano em comunidades quilombolas, além de ações na área de infraestrutura - melhoria de estradas vicinais, construção de moradias, barragens, cisternas, pontes etc. -, verificaram que poucas ações foram efetivadas. Inclusive sobre a Educação Quilombola, onde o governo do estado afirmou ter distribuído kits educacionais para as unidades regionais de educação com temáticas de interesse das comunidades e ter investido na formação de poucos professores multiplicadores (104), além da formação direta de cerca de 400 professores em diversos municípios do Estado, bem como instituída parceria com a Fundação Roberto Marinho para adoção do Projeto A Cor da Cultura e a reforma de menos de 10 escolas em todo o Maranhão. Em relação a saúde quilombola, as ações informadas pelo governo do estado foram acerca da realização de ações desenvolvidas [...] com ênfase no cunho educativo e apoio institucional à gestão, Roda de diálogo com gestores, profissionais, lideranças quilombolas [...] sobre a implantação da política de saúde do homem, campanhas e

oficinas preventivas e de imunização. Sobre a construção de unidades básicas de saúde, “não houve informações sobre a ação citada”. Referente às ações na área habitacional, nenhuma ação foi realizada considerando o recorte quilombola, o mesmo ocorrendo em relação à implantação e melhoria da infraestrutura de comunidades quilombolas. (GOVERNO DO MARANHÃO, 2014 apud TEIXEIRA; SAMPAIO, 2017, p. 13)

Em contrapartida, dados atuais da SEIR informam que, no presente, a rede de educação estadual conta com 28 instituições de ensino quilombolas, além das escolas autodeclaradas no Censo Escolar e das “Salas Fora”. Em relação ao eixo saúde, o programa Caravana Quilombola é destaque de ações, tendo realizado serviços de consultas médicas e atendimentos de enfermagem, odontologia, nutrição, testes rápidos de DSTs/Aids, sífilis, hepatite B e C, dispensação de medicamentos, vacinação de crianças, exames de hanseníase e tuberculose e aferição de pressão arterial e glicemia a 22.487 pessoas nas comunidades. Contudo, ainda não há projetos e nem ações em andamentos que objetivem a criação de unidades de saúde básica nessas comunidades. Quanto a implantação da infraestrutura de comunidades quilombolas, algumas ações foram desenvolvidas, como a entrega de dois sistemas simplificados de abastecimento de água e dois sistemas produtivos para o cultivo de hortaliças, e foi desenvolvido o projeto de Rotas quilombolas, que promovem um conjunto de ações articuladas de políticas públicas (saúde, educação, produção, desenvolvimento local sustentável, infraestrutura, trabalho e renda) para o desenvolvimento social e econômico dos quilombos.

Percebe-se, analisando os planos e programas que geram as ações da SEIR, que há uma movimentação e iniciativas significativas dos servidores para efetivação das políticas públicas necessárias, isso é demonstrado pela quantidade e abrangência das ações realizadas pela secretaria durante 2015-2018, contudo, a SEIR não possui mecanismos para verificar os impactos e resultados dessas ações nas comunidades destinadas, não há métodos de acompanhamento e avaliação dessas políticas públicas.

Quando questionada sobre os projetos e planejamentos estratégicos realizados durante o governo da ex-governadora Roseana Sarney - gestão que precedeu a gestão do atual governador Flávio Dino - a secretária-adjunta informou



que a SEIR não tinha condições de informar. Há poucos dados online sobre as atividades desenvolvidas pela secretaria durante o ano de sua inauguração (2007) até o primeiro ano da gestão Flávio Dino, o que dificulta uma análise comparativa de progresso através dos anos.

Notou-se que a SEIR desenvolveu uma gama de projetos em parceria com outras secretarias e órgãos públicos e privados, o que demonstra ser um avanço, uma vez que anteriormente, no artigo “Análise orçamentária do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão” desenvolvido por Teixeira e Sampaio (2017), a Secretaria mencionou a dificuldade de intersetorialidade nas ações desenvolvidas.

Com o intuito de desenvolver o planejamento estratégico de 2019 no âmbito do Programa Maranhão Quilombola (PMQ), a Secretaria de Igualdade Racial tem conversado e articulado com prefeitos dos municípios a elaboração de parcerias necessárias para concretizar as políticas públicas nas comunidades quilombolas da região.

## 7 CONCLUSÃO

O Estado do Maranhão, seguindo os objetivos do 3º Art. da Constituição Federal Brasileira, - proporcionar a todos uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, assim como reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação - inaugurou, em 2007, a Secretaria Extraordinária de Igualdade Racial para desenvolver políticas públicas destinadas a população negra e parda, sendo a desigualdade racial uma cruel realidade que permeia a sociedade brasileira desde seu descobrimento, em 1500, com a chegada de africanos em situação de escravidão.

O estudo teve como objetivo avaliar as ações desenvolvidas pela SEIR, bem como sua organização. Em decorrência dessa proposta, examinou-se na literatura da área de administração de políticas públicas, o embasamento necessário para uma melhor compreensão do tema e da responsabilidade da atuação da SEIR perante a sociedade.

Quanto a organização da Secretaria, no início do governo Flávio Dino a quantidade de servidores aumentou, porém o ambiente dispõe de equipamentos insuficientes para a plena execução das atividades administrativas, há a necessidade de novos equipamentos que supram esta deficiência. A estrutura física foi considerada regular, o prédio onde a Secretaria está estabelecida está em boas condições, porém, o ambiente destinado a SEIR é pequeno para a quantidade de servidores, no entanto, os móveis e equipamentos estão distribuídos de forma satisfatória.

No que se refere a atuação da Secretaria, seguindo o ciclo das políticas públicas pautado na sequência onde inicialmente dispõe-se de um processo de formulação das ações e, sequencialmente, acontece a implementação, o acompanhamento e a avaliação, os resultados obtidos identificaram pontos fortes e fracos da atuação da SEIR dentro da gestão Flávio Dino.

A SEIR formulou diversas ações através de seus programas e projetos, assim como desenvolveu outros idealizados em parceria com outras Secretarias, suas aplicabilidades perpassam por ações em comunidades quilombolas, a fim de

melhorar a vida destas pessoas, assim como por projetos de conscientização da sociedade acerca do racismo e das desigualdades socio-raciais existentes.

Entretanto, não há mecanismos de verificação do impacto das ações na sociedade, não se tem informação sobre a abrangência da atuação da SEIR nas 787 comunidades quilombolas, o que dificulta a análise e a resolução do questionamento sobre o efeito de suas atividades, apesar da grande quantidade de ações, não se sabe quanto mais a Secretaria deve agir para atingir um grau satisfatório que atenda ao seu propósito de assistir a população através das políticas públicas de recorte racial.

Um dos obstáculos da pesquisa foi a limitação das informações obtidas, dificultando assim a análise dos resultados, pois grande parte dos servidores da Secretaria estão viajando pelos municípios a fim de elaborarem, juntamente com os governos municipais e suas demandas, o planejamento estratégico anual.

Apesar de serem poucos os parâmetros históricos para comparar e definir se a Secretaria progrediu, ou não, durante o governo Flávio Dino, concluiu-se que há a preocupação em conduzir ações que vão ao encontro dos objetivos da administração pública.

Como orientação para a Secretaria, é necessária a elaboração e definição de indicadores de desempenho para verificar o resultado das ações durante e após sua efetivação. Estipular mecanismos de aferição das comunidades mais necessitadas e de quais já receberam, estão recebendo e ainda não receberam ações da SEIR.

## REFERÊNCIAS

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. **Políticas públicas: conceitos e análise em revisão.** Agenda Política, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARRETCHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BIZ, Osvaldo. PEDROSO, Elizabeth. **Participação Política: Limites e Avanços.** Porto Alegre: Evangraf, 1992.

Brasil. DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, Relatório. **Racismo, pobreza e violência.** Brasília: PNUD, 2005. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/rdhs-brasil/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2000141.html>> Acesso em: 18 abril 2019

Brasil. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015. **AGENDAS TRANSVERSAIS: Monitoramento participativo.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/monitoramento-participativo/agendas-transversais>>. Acesso em: 28 maio 2019

CARDOSO, F. H. **Negros em Florianópolis: relações sociais e econômicas.** Florianópolis: Insular, 2000.

CARNEIRO, Sueli. **Estratégias legais para promover a justiça social.** Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, p. 311-323, 2000.

CARONE, Iray et al (Org.). **PSICOLOGIA SOCIAL DO RACISMO: Estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

CERQUEIRA, Daniel. **Atlas da Violência 2017.** Rio de Janeiro, IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2017. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2017.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2019.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos.** São Paulo: Editora Unesp, 1999

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos**: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **A Longa Constituinte**: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. In: Dados. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.41, n.1, p.51-86.1998.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: Princípios, Propósitos, e Processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

\_\_\_\_\_. **Idéias, conhecimento e políticas públicas**: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29. 2003

FERNANDES, F. **A integração dos negros na sociedade de classes**. São Paulo: Dominus, 1965.

FONSECA, Luisa Righi; GOMES, Angela Quintanilha. **POLÍTICAS PÚBLICAS**: Uma aproximação com o tema. Anais do III Seminário Internacional de Políticas Públicas. 2017. Disponível em:

<<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/anais/sipinf/assets/edicoes/2017/artigo/48.pdf>> Acesso em: 25 de nov. 2018

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, n.21, jun de 2000. Disponível em:

<<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>> Acesso em: 01 dez. 2018

GELINSKY, Carmem R. O. G; SEIBEL, Erni José. **REVISTA DE CIÊNCIAS HUMANAS**: Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. 2008. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/viewFile/14581/13337>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S. A., 2002. 176 p.

GOMES, Joaquim Barbosa. **O uso da lei no combate ao racismo: direitos difusos e as ações civis públicas**. In: GUIMARÃES, Antônio Sérgio; HUNTLEY, Lynn. Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GOVERNO DO MARANHÃO. Secretaria do Planejamento e Orçamento. **Manual de Elaboração do PPA 2020-2023**. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/Manual-do-PPA-2020-2023.pdf>> Acesso em: 02 de jun. 2019

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoría de la organización para la administración pública**. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C./ Fondo de Cultura Económica, 1999.

HASENBALG, Carlos Alfredo. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979

\_\_\_\_\_. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

\_\_\_\_\_.; SILVA, N. D. V. (Eds.). **Estrutura social, mobilidade e raça**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

\_\_\_\_\_.; SILVA, N. D. V. (Eds.). **Relações raciais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992.

\_\_\_\_\_.; SILVA, N. D. V.; LIMA, M. (Eds.). **Cor e estratificação social**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown. 1984.

LAKATOS, Eva Maria; DE ANDRADE MARCONI, Marina. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LASWELL, Harold D. **Política: Quem recebe o Quê, Quando, Como**. Cleveland, Meridian Books. 1936-1958.

LEVY, Maria Stella Ferreira. **O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972)**. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 8, jun. 1974, p. 49-90.

LOBO, Thereza. **Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão**. São Paulo: Cortez, p. 75-84, 1998.

MARINGONI, Gilberto. **O destino dos negros após a Abolição**. Desafios do desenvolvimento, São Paulo: IPEA, n. 70, 2011.p. 34-42. Disponível: [www.ipea.gov.br/](http://www.ipea.gov.br/) Acesso: 12/07/2018

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing: metodologia e planejamento**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à Administração: edição compacta**. Atlas, 2006.

MELAZZO, Everaldo Santos. **PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS À ANÁLISE E À PRÁTICA DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO**. Revista Tópos, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**. São Paulo: Atlas, p. 421-437, 2005.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MOKATE, Karen Marie. **Transformando o "monstro" em aliado: Avaliação como ferramenta de gestão social**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131. 2002.

NOGUEIRA, O. **Preconceito de marca: as relações raciais em Itapetininga**. São Paulo: Edusp, 1998.

OSORIO, Rafael Guerreiro . **Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias**. In: Mario Lisboa Theodoro. (Org.). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008, v. , p. 65-95.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PIERSON, D. **Branços e pretos na Bahia**: estudo de contato racial. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

PINTO, L. D. A. C. **O negro no Rio de Janeiro**: relações de raças numa sociedade em mudanças. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2013

SANTOS, Agnaldo dos. **Construção das Políticas Públicas**: processos, atores e papéis. São Paulo, p.5. 2008. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/construcao-das-politicas-publicas-processos-atores-e-papeis/>>. Acesso em: 22 fev. 2019

SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. **O Movimento Negro e o Estado (1983-1987)**: o caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Governo de São Paulo. São Paulo: CONE, 2007.

SÃO PAULO. Camila Boehm. Agência Brasil. **Negros enfrentam mais dificuldades que brancos no mercado de trabalho**. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/negros-enfrentam-mais-dificuldades-que-negros-no-mercado-de-trabalho-diz-mpt>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**, Brasília: ENAP, v.1, 2006.

SCHWARTZMAN, Jacques et al. **Um sistema de indicadores para as universidades brasileiras**. NUPES, 1994.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed – São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. 121p.

SILVA JR, Hédio. **Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa**. In: GUIMARÃES, A.; HUNTLEY, L. Tirando a máscara. Ensaio sobre o racismo no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 359-387.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias. 2006.



\_\_\_\_\_. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas.** In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: EditoraFOCRUZ, 2007.

REPORTER MARANHÃO (Maranhão). Empresa Brasil de Comunicação (Ed.). Inaugurada em São Luís a primeira delegacia especial em crime raciais. **Empresa Brasil de Comunicação.** São Luís, p. 1-1. set. 2018. Disponível em: <<http://tvbrasil.ebc.com.br/reporter-maranhao/2018/09/inaugurada-em-sao-luis-primeira-delegacia-especial-em-crime-raciais>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

RICHARDSON, M. **Fundamentos da metodologia científica.** São Paulo, 1999.

STEVENSON, William. J. **Estatística Aplicada à Administração.** Editora Harbra. São Paulo, 1999.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Noções básicas de técnicas de pesquisa qualitativa.** Thousand Oaks, CA: Sage publications, 1998.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes; SAMPAIO, Camila Alves Machado. Análise orçamentária do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: o ocaso de uma política pública. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 461-480, mar. 2019. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/78504/75178>>. Acesso em: 15 abril 2018.

THEODORO, M.; JACCOUD, L.; OSÓRIO, R. (Brasília). Ipea (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição.** 2008. Disponível em: <[http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1107\\_1899\\_Livrodesigualdadesraciais.pdf](http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1107_1899_Livrodesigualdadesraciais.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2018.

THESIS, Rio de Janeiro. vol. 7. nº 2, 2014, p. 169-179

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. **Avaliação de políticas públicas:** uma revisão teórica de um campo em construção. Rev. de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 529-50, maio/jan. 2008.

WINDHOFF-Héritier, Adrienne. **Análise Política:** uma introdução. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios:** síntese de indicadores 2015/IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

## APÊNDICE A – ENTREVISTA

### ROTEIRO ENTREVISTA COM A SECRETÁRIA-ADJUNTA

- 1.Quantos servidores/funcionários a Secretaria possui atualmente?
- 2.Como é a hierarquia do órgão? Existe um organograma?
  - 2.1 Caso haja um organograma, além dos servidores relacionados nele, há outros trabalhando na secretaria? como auxiliares de serviços gerais, por exemplo.
- 3.Quantos servidores trabalhavam na SEIR durante o governo da ex-governadora Roseana, sabe informar?
- 4.Os materiais e equipamentos disponíveis são suficientes para a execução das atividades da secretaria?
  - 4.1 Foram comprados novos equipamentos depois da mudança de gestão? Quantos haviam em 2015 e quantos existem atualmente? (a partir de 2015)
- 5.Existe um planejamento estratégico para as ações que são realizadas ou trabalha-se muito por demandas das comunidades?
  - 5.1 Onde está disponível o planejamento atual? Ele é anual ou é realizado no início de cada gestão?
- 6.Quais são os programas estratégicos da Seir?
- 7.Como é feito o acompanhamento desses programas/políticas?
  - 7.1 Como é feito o monitoramento? Quais ferramentas são utilizadas? (programas, planilhas no excel...?)
- 8.A Secretaria trabalha com metas?

9. Há mecanismos (programas, softwares, modelos de docs...) para acompanhar a execução das metas? Se sim, quais são?

10. Como são definidos os projetos e atividades que serão realizadas pela secretaria?

11. Quantos e quais são os projetos realizados pela secretaria durante o governo Flávio Dino?

12. A SEIR tem mecanismos para verificar os impactos e resultados dessas ações nas comunidades destinadas?

13. Quais e quantos projetos foram realizados pela secretaria durante o mandato da ex-governadora Roseana Sarney?