

## Aspectos das políticas públicas na promoção da igualdade racial: conquistas e desafios

*Public policy aspects in promoting racial equality: achievements and challenges*

Juvêncio Borges da Silva<sup>1</sup>  
Felipe Freitas de Araújo Alves<sup>2</sup>  
Ana Patrícia Ribeiro Approbato<sup>3</sup>  
Humberto Gomes Amaral<sup>4</sup>

**Resumo:** Transcorridos mais de trezentos e cinquenta anos do fim oficial da escravidão, faz-se necessária uma análise de se há motivos para a população negra comemorar em face das conquistas alcançadas ao longo do tempo. O Brasil vem experimentando avanços no processo de inclusão social, datadas da década de 90, reflexo das lutas dos movimentos sociais aliadas às iniciativas de promoção da igualdade racial intentadas pelo Estado, porém ainda há uma persistente diferenciação entre negros e brancos. O objetivo do presente trabalho é avaliar, na última década, em quais aspectos as políticas públicas, assentadas na Constituição Federal e no Estatuto da Igualdade Racial, obtiveram sucesso na construção de uma sociedade com mais oportunidades para negros e negras, em que pese o registro dos indicadores sociais ainda refletirem que negligenciar e subestimar o racismo como elemento estruturante das desigualdades sociais brasileiras amortece o dinamismo do processo de inclusão social. Para tanto foi realizada pesquisa exploratória, com método analítico-dedutivo, valendo-se de material bibliográfico e documental.

**Palavras-chave:** Ações afirmativas. Políticas Públicas. Inclusão Social. Igualdade Racial. População negra.

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – UNESP. E-mail: juvencioborges@gmail.com. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-9403-2713>.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2524142543068754>.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP – SP. E-mail: felipe.jhs@hotmail.com. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-5844-0485>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9528338303511232>.

<sup>3</sup> Mestranda em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP – SP. E-mail: patricia.apra@gmail.com. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6473-0289>.

<sup>4</sup> Mestrando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP – SP. E-mail: humbertoga20@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0627356920268251>

**Abstract:** More than three centuries after the official end of slavery, it is necessary to analyze whether there are reasons for the black population to celebrate in the face of achievements over time. Brazil has been experiencing advances in the process of social inclusion from the 1990s, reflecting the struggles of social movements allied with initiatives to promote racial equality started by the state, but there is still a persistent differentiation between blacks and whites. This paper aims to evaluate, in the last decade, in which aspects the public policies have been successful in building a society with more opportunities for blacks, although the register of social indicators still reflects that neglecting and underestimating racism as a structuring element of Brazilian social inequalities weakens the dynamism of social inclusion. To this end, this research is exploratory, follows an analytical deductive method and is based on literature review and documentary material.

**Keywords:** Affirmative actions. Public policy. Social inclusion. Racial equality. Black population.

---

## Introdução

A espécie humana, pertencente ao gênero “*homo sapiens*” surgiu na África Oriental, reconhecida como berço da humanidade, há cerca de 2,5 milhões de anos. A maioria dos cientistas concorda que não houve uma grande evolução do *homo sapiens* de 150 mil anos até hoje, é o que Harari (2017, p. 29-30) afirma quando diz que “se pareciam exatamente como nós”.

Dando-se um salto na História, retornar-se à África do século XVI, época na qual se viveu o ápice da escravidão, fenômeno tão antigo quanto a história da humanidade, temos três séculos e meio de promoção de imigração forçada de milhões de seres humanos. Reconhecida como uma operação transnacional, envolveu os oceanos Atlântico e Índico, os continentes europeu, africano, americano e asiático. Neste contexto, a escravidão se tornou sinônimo da cor da pele negra, origem da segregação e do preconceito racial que persiste até os dias atuais.

Por quase 350 anos, o Brasil foi considerado o maior território escravista do hemisfério ocidental, tendo recebido 40% do total de 12,5 milhões embarcados para a América. O país ocupa, na atualidade, o posto de segundo maior em população negra ou de origem africana no mundo (GOMES, 2019, p. 24). Dados obtidos pelo PNAD (2016/2017) apontou a soma de 115 milhões de pretos e pardos autodeclarados, população maior do que a Etiópia, segundo país mais populoso do continente africano.

O debate sobre a emancipação e integração do negro não é uma novidade, pois já ocorria no Brasil colonial, no século XVIII, entre políticos e intelectuais, como José Bonifácio de Andrade e Silva, Joaquim Nabuco, Luiz Gama e Cipriano Barata. José Bonifácio, influenciado pelas ideias oriundas de suas viagens à Europa, onde o movimento abolicionista fervilhava principalmente na Inglaterra, apoiava uma agenda

reformista no país, levando a debate temas como a abolição progressiva e concessão de terras para cultivo, para negros e índios, enquanto aspirava que “a América podia ser o seio de uma confraternização racial” (PRIORE, 2019, p. 163). Em que pese os movimentos abolicionistas ressaltarem a necessidade de reforma agrária e a emancipação dos negros pela educação, Joaquim Nabuco percebeu que a edição de uma lei não daria cabo nas questões sobre a escravidão, ao se conferir pura e simplesmente status de homem livre aos negros e negras; o mais imperioso seria acabar com a herança da escravidão (NABUCO, 1988).

Fruto da Revolução Francesa, em 1789, o Estado de Direito, fundado a partir da Constituição de 1791, estabeleceu direitos e garantias individuais a todos e, ao concretizar o princípio da Igualdade, fez nascer o conceito de cidadania. Para Thomas Humphrey Marshall (2002), a cidadania é um conceito que se desenvolveu de maneira tripartida em civil, política e social. A divisão, como adverte o próprio autor, se deu mais pela sua construção histórica do que pela lógica. Fato é que os três elementos surgiram e se consolidaram em séculos distintos: no século XVIII, os direitos civis; os direitos políticos, no século XIX e os direitos sociais, no século XX. Embora, desenvolvida entre séculos, não houve discronia entre o desenvolvimento da cidadania inglesa e seus elementos formadores, mantendo-se a ordem idealizada por Marshall.

No contexto brasileiro, a cidadania se desenvolveu na condição histórica de colônia de exploração, onde direitos civis, políticos e sociais, e nem mesmo a proclamação da República foi capaz fazer emergir a compreensão dos seus elementos. A análise da cidadania somente se inicia com a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco da consolidação dos direitos humanos, principalmente no que se refere à maior participação da sociedade civil, ensejando as condições necessárias para uma democracia participativa. Considerada um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, depreende-se do seu art. 1º, inciso II, que:

A cidadania compreende, portanto, um conceito universal. Na condição de cidadão eu estabeleço uma relação de pertencimento para com um espaço público e me defino em termos de direitos e deveres para com a nação, regida por uma Constituição. Isto implica em que a ordem social deixa de ser regida por aspectos de personalidade e passa a ser regida pela lei, que deve ser aplicada a todos indistintamente, sem qualquer discriminação (SILVA, 2018, p. 13-54).

Lado outro, a Carta Magna brasileira demonstra que a cidadania brasileira teve um desenvolvimento diferente do processo histórico descrito por Marshall sobre a construção da cidadania inglesa. Aqui, o construto da cidadania se deu às avessas, pois os direitos sociais vieram antes dos direitos políticos e, por fim, os direitos civis. Contrariando a lógica idealista, a qual define que os direitos sociais são consequências dos direitos políticos, e estes dos direitos sociais, os elementos da cidadania não

tiveram sua gênese em nenhum evento histórico como a Independência do Brasil, Proclamação da República e Revolução de 1930, movimentos que ocorreram sem uma revolução social ou política e sem qualquer participação popular (MASTRODI, 2017, p. 2-27).

Desta forma, o Brasil se enquadra no rol dos países que desenvolveram sua cidadania de cima para baixo, onde o Estado assume a posição de protagonista na relação entre poder público e a sociedade, “estadania” (CARVALHO, 2002), distribuindo concessões à população através de programas assistencialistas que sistematicamente implementam direitos aos cidadãos. Contudo, a escravidão deixou como legado o racismo como prática social dominante que, por uma liga ideológica, mantém os brancos numa situação privilegiada, enquanto a cidadania, ainda hoje, é negada aos negros e negras (CARVALHO, 2002).

Assim, este trabalho parte da análise evolutiva da história da população negra no território brasileiro, vislumbrando suas conquistas e desafios, sob o enfoque do arcabouço jurídico nacional e internacional, bem como das políticas públicas de ações afirmativas de caráter público, servindo-se, entre outros, dos indicadores apontados pelo estudos *Situação social da população negra por estado: indicadores de situação social da população negra segundo as condições de vida e trabalho no Brasil*, realizado pelo Ipea e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), de 2014 e do *Informativo das Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*, realizado pelo IBGE, em 2019.

## Panorama histórico normativo das políticas públicas para população negra no Brasil

Os estudos sobre as relações raciais, no Brasil, tiveram sua gênese sobre o “problema do negro” (GOMES, 2019, p. 13) no século XIX, embora, hodiernamente, a discriminação racial ainda persista com seus efeitos deletérios para a população negra.

No cenário internacional, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Organização das Nações Unidas, vigente desde 1965, ratificada pelo Brasil, em 1968, enfrentou o tema da discriminação, logo no seu artigo 1º:

[...] qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos domínios político, econômico, social, cultural ou qualquer outro da vida pública (ONU, 2001, art. 1º).

Contrariamente ao sistema geral de proteção dos direitos humanos que se destina a toda e qualquer pessoa, esta Convenção integra o sistema especial de proteção, tendo em vista ser endereçada a um sujeito de direito concreto, com suas especificidades e particularidades, como aduzem Piovesan e Guimarães (2016, p.47):

Vale dizer, do sujeito de direito abstrato, genérico, destituído de cor, sexo, etnia, idade, classe social, dentre outros critérios, emerge o sujeito de direito concreto, historicamente situado, com especificidades e particularidades. Daí apontar-se não mais ao indivíduo genérico e abstratamente considerado, mas ao indivíduo especificado, considerando-se categorizações relativas ao gênero, idade, etnia, raça.

A Convenção trouxe o conceito de discriminação racial no seu artigo 1º, como sendo qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que impeça ou restrinja, em igualdade de condições, exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos âmbitos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outra área da vida pública. Este documento, ainda chama a atenção para o § 4º do mesmo artigo 1º, quando assevera que não se deve considerar discriminação racial a adoção de medidas especiais, objetivando assegurar o desenvolvimento de certos grupos raciais ou étnicos, desde que estas medidas não tenham como consequência a manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e se encerrem assim que alcançados seus objetivos. Tal dispositivo trata das “chamadas ações afirmativas, que são medidas positivas adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório” (ONU, 2001, art. 4º). Em resumo, as metas da referida Convenção visavam implementar o direito à igualdade, mas com o concomitante combate à discriminação.

Não obstante, o Brasil tenha ratificado a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, em 1968, somente em 1995, por força das manifestações e reivindicações do Movimento Negro, constantes do documento "Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial", o qual diagnosticou a desigualdade racial e a prática do racismo nas áreas da educação, saúde e trabalho, o presidente Fernando Henrique Cardoso reconheceu a existência do racismo no país, verificando-se, a partir deste momento, um maior incremento na questão racial.

Contudo, as ações adotadas se restringiram à promoção do reconhecimento, fundadas na forte valorização da população negra, porém sem investimentos no aspecto redistributivo. Para estudiosos das questões sociais e dos movimentos sociais, as medidas governamentais implantadas no período de 1995 a 2002 tiveram uma baixa expressividade, pois, apesar de se centrar na matriz de nacionalidade, da valorização de símbolos negros e do sincretismo das três raças fundadoras, não enfrentaram as

desigualdades raciais na distribuição de renda e no acesso aos serviços públicos (GUIMARÃES, 2001, p. 121-142).

Datado de 1983, o primeiro projeto de lei, PL 1.332, propondo uma ação estatal de natureza compensatória, em benefício da população negra era apresentado por Abadias Nascimento, deputado pelo Partido Democrático Trabalhista do Rio de Janeiro, na Câmara Federal. O projeto tratava da educação, do mercado de trabalho, da violência policial e estabelecia cotas mínimas para homens e mulheres negras, com uma tramitação rápida e foi arquivado em 1989. Fato que demonstra o caminhar para reconhecimento da existência da desigualdade racial no país, desfazendo o mito da democracia racial, paradigma criado a partir da preocupação dos abolicionistas, entre eles, José Bonifácio, no período pós-abolição, pelo medo de que a luta dos negros e índios por direitos fosse violenta, propagada pelas obras do sociólogo Gilberto Freyre, ao inculcar a ideia de que a miscigenação entre brancos e negros criou uma nova raça, a dos brasileiros, prevalecendo entre eles a homogeneidade racial e cultural, superando a divisão racial que forjou a formação do povo brasileiro.

Pode-se afirmar que o século XXI inaugurou um período marcado pela luta e mobilização das organizações negras, as quais impulsionaram a adoção de medidas positivas, objetivando a criação de condições materiais de igualdade, inclusive no ordenamento jurídico nacional, como a proposta do Estatuto da Igualdade Racial, em junho de 2000.

O tema racial foi profícuo na agenda governamental brasileira no ano de 2001. Nesta ocasião, o Brasil comprometeu-se a adotar medidas para combater o racismo, o preconceito, a discriminação e ampliar o número de viabilidades para negros na sociedade, com a assinatura da Declaração e o Plano de Ação de Durban, durante III Conferência Mundial Contra Racismo, Xenofobia e Intolerâncias Conexas (2001, art. 108), na África do Sul:

Art.108: Reconhecemos a necessidade de se adotarem medidas especiais ou medidas positivas em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de promover sua plena integração na sociedade. As medidas para uma ação efetiva, inclusive as medidas sociais, devem visar corrigir as condições que impedem o gozo dos direitos e a introdução de medidas especiais para incentivar a participação igualitária de todos os grupos raciais, culturais, linguísticos e religiosos em todos os setores da sociedade, colocando todos em igualdade de condições.

Em novembro do mesmo ano, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro aprovou a lei de cotas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Em dezembro, a Corte Máxima lançou concorrência para a contratação de profissionais para prestação de serviços jornalísticos, reservando 20% das vagas para negros. O

então presidente do Supremo Tribunal Federal defendeu a adoção de cotas para negros no serviço público e criticou a neutralidade estatal no combate à desigualdade<sup>1</sup>.

Em 2002, mais de 100 anos da abolição da escravatura, no dia 13 de maio foi instituído o Programa Nacional de Ações Afirmativas para “afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiências”, através do Decreto 4.228/02, que contemplou metas de incentivo à inclusão de mulheres, afrodescendentes e portadores de deficiência, atribuindo pontuação adicional para a empresa que comprove a adoção de políticas compatíveis com os objetivos do programa.

O Estatuto da Igualdade Racial, após 10 anos de tramitação, foi aprovado pelo Senado em 16 de junho de 2010 e sancionado por meio da Lei n.º 12.288 de 20 de julho de 2010. Este documento definiu conceitos importantes como: discriminação racial ou étnico racial; desigualdade racial; desigualdade de gênero e raça; população negra; políticas públicas e ações afirmativas:

Art. 1º (...) Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:

I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada;

II - desigualdade racial: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica;

III - desigualdade de gênero e raça: assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais;

IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga;

V - políticas públicas: as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais;

VI - ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades (Lei n.º 12.288 de 20 de julho de 2010).

Entre as medidas adotadas pelo governo brasileiro em prol da concretização do Plano de Ação de Durban, em consonância com o Estatuto da Igualdade Racial,

encontra-se a Lei 12.711 de 2012, conhecida como a Lei de Cotas. Não obstante tenha sido um grande passo no fomento da igualdade racial, conforme pesquisa do IBGE, que aponta, na atualidade, para a elevação do ingresso de estudantes negros e negras no ensino superior (50,5% dos estudantes das universidades públicas), superando o número de brancos, a desigualdade ainda persiste, quando se verifica que o percentual de jovens negros de 18 a 24 anos que ingressaram no ensino superior (55,6%) fica abaixo do percentual de jovens brancos na mesma faixa etária (IBGE, 2019)<sup>ii</sup>. Outro dado revela, no mesmo estudo, assimetrias no acesso ao trabalho por parte da população negra (pretos e pardos) em cargos gerenciais, na razão de 68,6% de ocupação para brancos em detrimento de 29,9% ocupados por pretos ou pardos, comprovando que não houve registro de aumento de empregabilidade dos profissionais negros mais qualificados. Para Madeira (2018, p.463):

Os indicadores educacionais, econômicos, políticos e sociais, quando analisados, permitem um diagnóstico da estruturação das desigualdades sociais e raciais brasileiras. Apesar das conquistas dos movimentos negros, as disparidades ainda são grandes e se faz necessário analisá-las para que se possa intervir adequadamente visando a sua superação.<sup>iii</sup>

A questão da quase inexistência de negros e negras ocupando postos de comando e prestígio, entre outras ausências, torna inadiável a discussão acerca da invisibilidade desses indivíduos no Brasil. Nota-se que a discriminação e preconceitos raciais não foram mantidos intactos no período pós-abolição, mas adquiriram novos significados e funções dentro das novas estruturas. As práticas racistas buscaram perpetuar a subordinação dos negros, concedendo ao branco, benefícios materiais e simbólicos oriundos da flagrante desqualificação dos não brancos, daí a importância da inserção de políticas públicas promovidas pelo poder público, em resposta ao imperativo emanado do artigo 3º da Carta Magna:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Constituição Federal do Brasil, 1988)

Em observância ao comando constitucional, é o Estado que, através do pleno exercício de seus poderes, poderá incentivar e criar mecanismos que minimizem ou até eliminem quaisquer resquícios de discriminação racial na sociedade.

## Políticas públicas como fomento da igualdade racial

Hodiernamente, afirma-se que o objetivo das pesquisas em políticas públicas é proporcionar categorias analíticas para entender os problemas, evidenciar a multicausalidade que está na sua origem, a necessidade de tratamento interdisciplinar e de envolvimento de vários agentes nas questões públicas. No Brasil, a temática surgiu na década de 80, com o uso do termo se avolumando nos anos 2000, quando se passou a entender políticas públicas como sinônimo de ação governamental.

Política pública é um conceito que se ambienta no Estado moderno, advindo de uma forma tardia de agir para cuidar do que é público. Embora seja uma modalidade recente de atendimento às demandas sociais, antes do século XVII já se resolvia toda sorte de problemas de forma coletiva, com base na cooperação e espírito comunitário. Nesta perspectiva, a política pública é uma resposta do poder público a um problema político de ordem pública ou coletiva. Fato é que a capacidade de atendimento das demandas públicas por parte dos órgãos públicos sempre está aquém do desejado, posto que estão vinculadas a alguns fatores, como visão ideológica predominante, compromissos de campanha, às pressões dos grupos sociais e corporações econômicas, à cultura política vigente (SCHIMIDT, 2018).

Distingue-se ainda o problema público, que pertence a todos, e o coletivo que pertence a uma coletividade específica; um exemplo disto é a preservação da tradição cultural de uma certa etnia que num contexto multicultural teria conotação coletiva, mas diz respeito aos integrantes daquele grupo, sem ter o mesmo sentido para as demais etnias.

Assim, as respostas às demandas podem não produzir soluções uniformes. Aparentemente, as políticas têm implicações diferenciadas para diferentes setores da sociedade. Elas buscam minimizar as desigualdades, objetivando a promoção da igualdade, do bem-estar e melhoria da qualidade de vida de todos. É o caso das políticas redistributivas, as quais visam repassar recursos dos estratos mais ricos para os mais carentes, como por exemplo: políticas de renda mínima, como bolsa família e cotas, reforma agrária, subsídios para habitação popular. Os indicadores dos institutos como Ipea e IBGE dão conta da situação de assimetria na qual o negro se encontra, em desafio aos argumentos de que soluções como essas podem estar colaborando para a manutenção do status quo de desigualdades já vigente.

Neste contexto, Norberto Bobbio (2004) reflete sobre: como se afirmar um novo direito em favor de uma categoria de pessoas sem a supressão de algum velho direito, do qual se beneficiavam outras categorias? Seria a existência de um fundamento absoluto, inquestionável, o qual seria capaz de implantar a universalidade tão desejada?

Diz ainda não ser difícil enunciar os direitos do homem, mas sim executá-los, a exemplo do que ocorre com as políticas públicas.

Em que pese o avanço da questão racial, após três séculos, ela ainda se faz presente no cotidiano da sociedade, apesar da evolução ocorrida desde da escravidão, transcendendo pela abolição da escravatura, movimentos negros e suas conquistas. O Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/10) não se limitou somente a nortear as políticas públicas para a população negra, mas também impôs ao Estado o dever de aferir a eficácia social das mesmas:

Art. 59. O Poder Executivo Federal criará instrumentos para aferir a eficácia social das medidas previstas nesta Lei e efetuará seu monitoramento constante, com a emissão e a divulgação de relatórios periódicos, inclusive pela rede mundial de computadores (Lei 12.288/10).

Entretanto, os desafios das desigualdades raciais ainda persistem como estruturantes da desigualdade social brasileira, haja vista os indicadores publicados em pesquisas realizadas por órgãos de máxima respeitabilidade como Ipea e IBGE. Por este motivo é imprescindível o acompanhamento das políticas públicas, não só por ser um mandamento previsto no Estatuto da Igualdade Racial, bem como para verificar a efetividade delas na promoção da igualdade racial, condição indispensável para o desenvolvimento do país e de toda a sociedade.

## Perspectiva da promoção da igualdade racial em números: conquistas e desafios

As pesquisas são importantes fontes para desconstruir mitos, ainda mais quando revelam que um país pluriétnico como o Brasil não obteve sucesso em evitar as persistentes desigualdades raciais (MADEIRA, 2018) de renda, inserção qualificada no mercado de trabalho, educação, violência e representatividade política, entre outros, por agências de reconhecimento como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Diagnosticar a estruturação das desigualdades raciais e sociais no país através da análise dos indicadores educacionais, econômicos, políticos e sociais transcendem a compreensão para além do fornecimento de dados para o aprimoramento das ações sobre a população negra, mas se coaduna com o propósito de manter em discussão esta questão essencial para o alcance de um modelo de desenvolvimento mais justo.

É cediço que o Brasil vem experimentando um processo de desenvolvimento, cujos resultados são notórios, porém é importante que se faça um recorte para analisar seus impactos sobre a parcela negra da população. Pode-se afirmar que houve um

incremento nas condições de vida de negras e negros como resultado da combinação das ações governamentais que viabilizam a política de promoção da igualdade racial.

O estudo do Ipea, Situação social da população negra por estado: indicadores de situação social da população negra segundo as condições de vida e trabalho no Brasil, apresenta indicadores construídos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), nos anos de 2001 e 2012, baseados nos eixos: I) características das famílias; II) escolaridade; III) trabalho e renda; e IV) seguridade social. Ao passo que o Informativo das Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil, publicado pelo IBGE, em 2019, se concentra em dados referentes ao mercado de trabalho, distribuição de rendimento e condições de moradia, educação, violência e à representação política. O escopo mais ampliado do Informativo se justifica pelos temas encontrarem-se contemplados no Programa de Atividades para a Implementação da Década Internacional de Afrodescendentes (2015-2024)<sup>iv</sup>, aprovado em Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 68/237, de 23/12/2013, a qual objetiva a promoção do respeito, a proteção e o cumprimento de todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais desta população. As informações apresentadas neste informativo apontam para as desigualdades entre brancos e negros (pretos e pardos)<sup>v</sup>, extraídas do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. Em 2018, a população brasileira era formada por 43,1 de brancos, 9,3% de pretos e 46,5 de pardos. Para este trabalho utilizar-se-ão os dados relativos a 2012 e 2018.

O item característica da família é composto pelos elementos distribuição de renda e condições de moradia. A renda, os arranjos familiares e a qualidade da moradia são quesitos essenciais para avaliar as condições de vida de grupos e indivíduos em uma sociedade. Arranjos familiares estáveis, com ingressos de rendimento adequados, aliados a moradias com boas condições de espaço e com acesso a serviços de saneamento são condições importantes para superar a pobreza e assegurar a melhoria do bem-estar dessas pessoas. Entre 2012 e 2018, o número de pessoas negras abaixo da linha da pobreza se manteve estável, com resultados 38,6% e 32,9%, respectivamente, de negros se encontrava abaixo da linha da pobreza (viviam com 0,5 salário mínimo); contudo, em 2018, ocorreu uma redução não muito significativa, embora ainda sejam maioria entre os pobres.

No que tange ao mercado de trabalho, os dados de 2018 demonstraram que a população negra representa a maior parte da força de trabalho no país, com 57,7 milhões de pessoas. Também eram maioria no recorte desocupados e subutilizados. Ainda ocupam a dianteira no percentual de pessoas que trabalham na informalidade, atingindo a proporção de 45.6%. Comparando-se o critério remuneração, houve um incremento, entre 2012 e 2018, alcançando a faixa de rendimento médio mensal de R\$ 1.608,00, enquanto o dado anterior coletado foi de R\$ 1063,00.

Acerca da moradia adequada, registrou-se por exemplo que, em 2012, 60,9% da população negra residiam em construção de alvenaria ou madeira tratada, com telhas ou lajes; acesso à água potável com canalização, coleta de esgoto e lixo; com máximo duas pessoas por dormitório com banheiro no domicílio; e acesso à telefonia e eletricidade<sup>vi</sup>. O Informativo de 2018 vai além quando demonstra que 44,5% residiam sem saneamento básico.

No critério educação, os dados de 2012 e 2018 indicaram que o acesso à educação da população preta e parda se materializou na infância, com percentuais acima de 80%. Em que pese ter ocorrido um crescimento no percentual de negros egressos do ensino superior no período avaliado, fruto das políticas públicas de institucionalização da política de cotas, do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e o Sistema de Seleção Unificada – SISU, e na rede privada, pela ampliação dos financiamentos estudantis, como Fundo de Financiamento Estudantil – FIES e o Programa Universidade para Todos – PROUNI, passando de 9,6% para 18,3%, este indicador se encontra distante da Meta 12 do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/14), de 33% de frequência líquida no ensino superior até 2024.

O Informativo das Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil ainda informa acerca do critério moradia adequada. Por exemplo, registrou que, em 2012, 60,9% da população negra residiam em construção de alvenaria ou madeira tratada, com telhas ou lajes, acesso à água potável com canalização, coleta de esgoto e lixo; com no máximo duas pessoas por dormitório com banheiro no domicílio; e acesso à telefonia e eletricidade<sup>vii</sup>. Contudo, na observância de um critério mais específico, o Informativo mostra a triste realidade da desigualdade social refletida em mais de 40% das pessoas negras vivendo em moradias sem esgotamento sanitário.

Na cepa, taxa de homicídios, considerados os óbitos agressão e intervenção legal, registrados de 2012 a 2017, chegou-se a um patamar de mortalidade superior a 40% por 100 mil habitantes do grupo populacional negro, representando cerca de 255 mil mortes registradas no Sistema de Informações Sobre Mortalidade – SIM, do Ministério da Saúde, enquanto o percentual da população branca, em torno de 16%, se manteve estável. Considerando-se jovens pretos ou pardos masculinos (15 a 29 anos), a taxa chegou à marca astronômica de 185%. Afigura-se um quadro de desigualdade de longo prazo, onde há a urgência de políticas públicas, principalmente com o enfoque na juventude negra.

Com relação à representatividade no campo político no país, o informativo do IBGE (2019) aponta que, embora a população negra tenha direito ao voto, ainda não houve a conquista plena dos direitos políticos, tendo em vista a sua sub-representação nas Casas Legislativas federais, estaduais e municipais. De fato, a população negra

compõe mais de 50% da brasileira, mas quando se verifica o percentual relativo à representação política, somente ultrapassa a casa dos 20% nas Câmaras de Vereadores.

Não se pode olvidar que participar do planejamento de políticas públicas pode resultar na promoção e concreção dos direitos sociais da população negra e outros grupos de minorias.

## Considerações Finais

Chegando ao fim deste artigo, esclarece-se que o comparativo de dados se realizou na mesma categoria de pessoas, as negras, porém em séries históricas diferentes. A opção por fazer desta forma se deu pois é sabido e notória a existência das desigualdades entre negros e brancos, porém o intuito do trabalho é avaliar se houve melhoria na condição de vida da população negra entre anos em função das políticas públicas implementadas.

Durante décadas, desde a época da escravidão, se sustentou no Brasil a existência de uma democracia racial que cai por terra diante dos indicadores sociais. Aqui, o racismo opera de forma estruturante no tecido social, estrategicamente, definindo o não lugar de direitos dos negros e negras, restando-lhe somente a opressão ou a invisibilidade.

Lado outro, é notória a evolução de alguns indicadores, como o acesso à educação, o que representa a possibilidade de melhoria na situação social para famílias e indivíduos da população negra. As políticas públicas, ao universalizar direitos à educação fundamental, à moradia adequada, ao trabalho decente e qualificado, se transformam num forte mecanismo no combate às desigualdades racial e social.

Ressalte-se, no entanto, que a melhoria das condições de vida da população em geral não se faz acompanhar obrigatoriamente de significativa redução das desigualdades entre negros e brancos. Por este motivo, é mister a necessidade de enfrentar o racismo estrutural e institucional vigente no Brasil. Este enfrentamento se faz com o desenvolver de políticas de ações afirmativas para a população negra, numa atuação complementar às políticas universais, garantindo que a melhoria da situação social da população esteja indissociavelmente vinculada à redução das desigualdades raciais.

O futuro pode parecer incerto e temeroso para negros e negras, notadamente os jovens, como o era no fosso do navio negreiro que trouxe para o Brasil milhares de antepassados, mas o construir de uma sociedade igualitária é realizado dia a dia, haja vista o construto secular da cidadania de Marshall, embora não seja o ideal que demore mais de um século, para que através de políticas públicas inovadoras e a constituição

de novos arranjos institucionais se chegue ao porto seguro mais do que devido a um dos povos formadores da identidade nacional.

## Referências

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 96, Tradução: Carlos Nelson Coutinho.

BRASIL. **Lei 12. 288**, de 20 de julho de 2010: Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Casa Civil, 2010. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)> Acesso em 10 jan 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.005**, de 25/06/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>

Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. **Declaração e Programa de Ação**. Durban, 2001. Disponível em: <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao\\_durban.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf)>. Acesso em 07 set. 2020.

GOMES, Laurentino. **Escravidão**: do primeiro leilão de cativos em Portugal à morte de Zumbi dos Palmares, volume 1. 1.ed. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&PM, 2017.

IBGE. Informativo Desigualdades Sociais por Cor e Raça no Brasil. 2019. Disponível em: < [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf) .> Acesso em 03 set. 2020.

MADEIRA, Zelma; Gomes, Daiane Daine de Oliveira. Persistentes desigualdades raciais e resistências negras no Brasil contemporâneo. **Serv. Soc. Soc.** [online]. 2018, n.133, pp.463-479. ISSN 0101-6628. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.154>. Acesso 05 ago. 2020.

MASTRODI, Josué; Avelar, Ana Emilia Cunha. O conceito de cidadania a partir da obra de T.H. Marshall: conquista e concessão. **Cadernos de Direito**. Piracicaba, v. 17, p. 3-27, Jul/2017. Disponível em:<<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/3451>>. Acesso em 10 set. 2020.

PRIORE, Mary Del. **As vidas de José Bonifácio**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. p. 328.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 16. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set. 2018. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em: 08 out. 2020. doi:<https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>.

SILVA, Luiz Fernando Martins da. Políticas de ação afirmativas para negros no Brasil: Considerações sobre a compatibilidade com o ordenamento jurídico nacional e

internacional. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 8, n. 82, p.64-83, Dez 2006/jan. 2007. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/354>>. Acesso em: 03 out. 2020.

MATIJASCIC, Milko; Silva, Tatiana Dias. **Situação social da população negra por estado** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24121](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24121)>. Acesso em 02 set. 2020.

---

### Notas:

<sup>i</sup> “**Supremo lança primeira licitação com cota para negros** “. Notícias STF de 02/01/2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=58259&caixaBusca=N>>. Acesso em 03 jan. 2020.

<sup>ii</sup> IBGE. **Informativo Desigualdades Sociais por Cor e Raça no Brasil**. 2019. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf)>. Acesso em 03 jan 2020.

<sup>iii</sup> MADEIRA, Zelma; Gomes, Daiane Daine de Oliveira. **Persistentes desigualdades raciais e resistências negras no Brasil contemporâneo**. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2018, n.133, pp.463-479. ISSN 0101-6628. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.154>>. Acesso 05 dez 2019.

<sup>iv</sup> Para informações sobre a Década Internacional de Afrodescendentes, acesse: <https://decada-afro-onu.org/plan-action.shtml>.

<sup>v</sup> Para fins de divulgação, as populações preta e parda foram agregadas para garantir representatividade em todos os indicadores divulgados.

<sup>vi</sup> Definição moradia adequada. Disponível em:

<<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=2&vcodigo=IU37&t=adequacao-moradia>>.

<sup>vii</sup> Definição moradia adequada. Disponível em: <<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=2&vcodigo=IU37&t=adequacao-moradia>>

Recebido em nov. 2020

Aceito em dez. 2020