

<b>Título</b>	IGUALDADE RACIAL
<b>Autores (as)</b>	Angélica Kely de Abreu Antônio Teixeira Lima Júnior
<b>Título do Boletim</b>	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2020 (n.27)
<b>ISBN</b>	1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## IGUALDADE RACIAL<sup>1</sup>

### 1 APRESENTAÇÃO

A construção de esferas públicas ancoradas em regimes jurídicos antidiscriminatórios tem sido perseguida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um dos pilares do direito internacional dos direitos humanos (DIDH).<sup>2</sup> O combate ao racismo, à xenofobia e à intolerância são fenômenos intrinsecamente ligados ao seu próprio surgimento, logo após a Segunda Guerra Mundial. Foi em resposta às políticas genocidas ocorridas naquele período que cartas, declarações, convenções e protocolos passaram a instituir, no direito internacional, uma linguagem protetiva dos direitos necessários a uma vida digna (Silva, 2011; Piovesan, 1999).

O ordenamento jurídico reconhece a força política e simbólica do sistema internacional de direitos humanos, atribuindo, a tratados, protocolos, cartas, convênios e convenções assinados, aprovados e ratificados, a natureza de norma integrante da ordem jurídica interna. O *status*<sup>3</sup> dessa norma varia de acordo com as correntes doutrinárias e a matéria sob a qual versa o dispositivo ratificado. As convenções que tenham por matéria os direitos humanos, as quais toda agenda antidiscriminatória integra, possuem o *status* de norma constitucional, conforme se pode depreender de interpretação sistemática do art. 5º, §§ 2º e 3º da CF/1988 (Piovesan, s.d.).

O Brasil aderiu aos principais pactos e convenções de direitos humanos atualmente em vigor (Piovesan, 1999). Ao ratificar tanto os instrumentos de alcance geral (caso dos pactos internacionais) quanto os instrumentos especiais e

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps27/igualdaderacial>

2. Por DIDH entenda-se um sistema de normas, procedimentos, protocolos e institutos criados em âmbito internacional para implementar os direitos humanos em todos os países. Este sistema retira do Estado nacional e da legislação doméstica a competência exclusiva para o tratamento de matérias dessa natureza, colocando em questão a soberania absoluta do Estado (Piovesan, 1999).

3. Até 1977 a jurisprudência do STF entendia que os tratados internacionais tinham vigência e eficácia imediatas na ordem jurídica interna. Este entendimento foi alterado após o julgamento do Recurso Extraordinário nº 80.004, através do qual a suprema corte passou a entender que tratados internacionais eram equiparáveis à legislação federal, de natureza infraconstitucional, podendo ser revogadas por lei posterior de teor incompatível com a anterior. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) modificou esse entendimento no que diz respeito aos tratados internacionais de direitos humanos, conferindo, por força dos §§ 1º e 2º do art. 5º, o status de norma de natureza constitucional. A Emenda Constitucional nº 45/2004 restringiu este entendimento, através da adição do §3º do art. 5º, que atribui eficácia constitucional apenas aos acordos aprovados em dois turnos e por quórum qualificado de três quintos. A matéria permanece controversa quanto aos tratados que versarem sobre direitos humanos. O presente trabalho se alinha à corrente que entende possuírem status de norma constitucional, conforme interpretação sistemática dos §§2º e 3º do art. 5º da CF/1988 (Piovesan, s.d.).

complementares de proteção (caso das convenções), o Estado brasileiro reconheceu as vulnerabilidades que atravessam a experiência de grupos específicos e comprometeu-se a combatê-las. Em outros termos, reconheceu-se que, além dos direitos comuns a toda vida humana em abstrato, há condições específicas que fazem de negros, mulheres, crianças, refugiados, encarcerados, entre outros grupos, sujeitos de direitos. Isso implica o Estado em uma complexa agenda que precisa combinar igualdade social e políticas de reconhecimento das diferenças (Fraser, 2001).

Porém, quando os direitos são instituídos, em regra, as condições para sua efetivação não estão dadas. A efetividade constitui-se, dessa forma, na arena pública, a partir da qual diferentes sujeitos políticos tensionam os sentidos e os alcances das normas e as responsabilidades envolvidas em sua concreção.

Este trabalho pretende debruçar-se, nesse aspecto, sobre o cumprimento pelo Brasil dos compromissos assumidos ao ratificar um dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Icerd), adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 21 de dezembro de 1965, e promulgada pelo Congresso Nacional no Brasil, em 21 de junho de 1967.

A convenção constitui o mais completo diploma normativo nessa matéria, albergando em seu interior grupos sociais discriminados por cor, raça, descendência, origem nacional ou étnica. Também compreendeu a discriminação como fenômeno complexo, abarcando tanto os atos intencionais quanto os efeitos do racismo e da discriminação. As medidas prescritas para sua prevenção e mitigação demandam a proteção e a promoção de bens jurídicos de natureza cível, política, social e econômica. Além disso, a Icerd prevê a instituição de um comitê formado por peritos independentes responsáveis pelo monitoramento de sua execução, uma das principais inovações criadas naquele contexto (Silva, 2011).

A construção de instrumentos dotados da capacidade de monitorar o cumprimento das convenções é, nesse aspecto, uma das dimensões da esfera pública por meio do qual os conflitos se desenrolam. Como avaliar, porém, a efetividade de seus dispositivos? Que elementos de política precisam ser considerados de forma a garantir que as análises não reproduzam discursos e perspectivas *color blind*? O debate sobre a efetividade não é o resultado da avaliação individualizada de cada política, mas do efeito conjunto de ações públicas que concorrerão para a produção dos marcadores sociais das diferenças.

Para monitorar e analisar a Icerd, convidamos os leitores, no primeiro momento, a pensar a questão racial no plano internacional e sua recepção no plano doméstico, por meio da elaboração de um panorama geral do direito antidiscriminatório instituído no Brasil. No segundo momento, analisamos o processo de institucionalização da pauta racial com ênfase no modo como a agência

negra instrumentalizou a CF/1988 para tornar efetivos os diversos compromissos assumidos no âmbito da convenção; por fim, tratamos do novo ciclo que se inicia em 2015 e se aprofunda a partir de 2016, quando um novo programa político se impõe, reformando o escopo do sistema de proteção social e criando novos desafios ao sistema antidiscriminatório até então construído.

## 2 A ICERD E A CONSTITUIÇÃO DO DIREITO DA ANTIDISCRIMINAÇÃO NO BRASIL

Considerada o primeiro tratado internacional sobre os direitos humanos (Alves, 2017), a Icerd surge em contexto de recrudescimento das posições da ONU contra o colonialismo e o *apartheid* racial. Sua atuação nos primeiros anos de funcionamento da organização foi constrangida pela postura conciliatória e dúbia da maior parte dos países ocidentais,<sup>4</sup> sendo que parte significativa destes era de colonizadores e/ou de países estruturados internamente à base de políticas explícitas de segregação racial. Embora dedicada desde seu início a empreender esforços contra qualquer tipo de perspectiva supremacista baseada em crenças ou ideologias, a ONU teve atuação apenas retórica contra o *apartheid* e as políticas segregacionistas<sup>5</sup> (Silva, 2011).

Assim, até 1959, apenas a Convenção sobre Discriminação no Emprego e Ocupação, adotada pela *Organização Internacional do Trabalho* (OIT) em 1958, e a Convenção contra a Discriminação no Ensino, adotada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1960, haviam sido criadas. A pauta antidiscriminatória não tinha ainda instrumento específico e abrangente o suficiente para ancorar as ações da ONU. Iniciativas mais contundentes apenas se tornaram realidade a partir de 1960, com a entrada de países africanos recém-independentes<sup>6</sup> e o apoio dos países do bloco socialista e dos Estados do denominado “Terceiro Mundo” (Silva, 2011).

A crescente onda de protestos contra as políticas de segregação e a luta pelos direitos civis nos Estados Unidos, o surgimento de guerrilhas armadas contra o colonialismo em alguns países africanos e a onda de protestos contra o *apartheid* foram decisivos para fermentar uma mudança de postura da ONU. Em 21 de março de 1960, um protesto contra o regime sul-africano em Shaperville foi reprimido de forma violenta pela polícia de Pretória, resultando na morte de 69 pessoas negras e 186 feridos. O Conselho de Segurança da ONU, em resposta, elaborou a Resolução nº 134/1960, a primeira em matéria de direitos humanos. Esta responsabilizou as políticas raciais sul-africanas pelas mortes ocorridas, convidando o governo a

4. Entre os 85 Estados-membros da ONU no fim dos anos 1950, apenas onze eram africanos.

5. A maior parte dos países ocidentais, embora defendesse a igualdade entre os seres humanos, considerava que temas como o *apartheid* e as políticas racistas de segregação não deveriam ser pautados pela Assembleia Geral da ONU, invocando a não ingerência em assuntos internos como corolária do silêncio em matéria de direitos humanos (Silva, 2011).

6. Em 1960, dezessete Estados africanos recém-independentes passaram a integrar a organização.

abandonar o *apartheid* (Silva, 2011). A posição unânime do Conselho de Segurança da ONU, composto por um grupo pequeno e dissonante de países destacados pelo seu peso político, econômico e militar em nível global, elevou o tom da diplomacia, autorizando que novas medidas mais duras contra o regime fossem adotadas.

Após a resolução, a ONU aprovou a Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais (Resolução nº 1.514, de 14 de dezembro de 1960) e a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Resolução nº 1.904, de 20 de novembro de 1963). O instrumento que viabilizaria atuação mais decisiva do organismo em matéria de discriminação (a Icerd), porém, somente viria a ser aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1965. Em 1966, a data do massacre de Shaperville foi transformada por essa assembleia no Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, em memória dos que tombaram na luta contra o *apartheid*. No dia 4 de janeiro de 1969, a convenção entrou em vigor.

Nesse contexto, a Icerd é o mais amplo instrumento de combate às desigualdades resultantes de processos discriminatórios em âmbito internacional. O conceito nesta adotado reflete essa abrangência, considerando-se discriminação:

toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública (Brasil, 1969, [s.p.]).

Sua aplicação pelos Estados-partes é monitorada pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (Cerd), composto por dezoito peritos imparciais, com mandatos de quatro anos. O comitê foi efetivamente constituído a partir de 1970, quando os primeiros membros tomaram posse, o que implica dizer que há cinquenta anos este vem expedindo alertas e recomendações aos países signatários (Alves, 2017).

A maior parte dos países ratificou inicialmente a convenção como uma espécie de rito formal, que permitia aos países manifestar sua censura ao *apartheid* e à discriminação racial, mas interpretando-o sempre como um problema do outro. Essa perspectiva foi evidenciada pelo próprio comitê, em que a mera previsão legal de igualdade abstrata e a ausência de dispositivo legal segregacionista figuravam como índices da ausência de discriminação nos relatórios periódicos enviados pelos Estados-partes<sup>7</sup> (Alves, 2017).

7. Um caso exemplar revelado por Silvío Albuquerque foi o da Argentina, que resumiu seu relatório a um único parágrafo, em que informava não haver discriminação racial sob sua jurisdição (Silva, 2011).

Primeiro país a assinar a Icerd, o Brasil entregou dezessete relatórios periódicos<sup>8</sup> entre 1970 e 2020, o último destes em 2004. Nos primeiros 25 anos de vigência da convenção, o Brasil não fugiu das tendências evasivas, defendendo nos fóruns internacionais o mito da democracia racial brasileira. Os sete relatórios enviados pelo Brasil durante a ditadura militar informavam apenas a existência de uma sociedade multirracial e harmônica, acrescida dos dispositivos legais que preconizavam a igualdade formal e a não discriminação como fundamentos da República. Apenas em 1995, o relatório periódico brasileiro, que agregou o 10º, 11º, 12º e 13º informes, reconheceu, com base em farta documentação estatística, as desigualdades raciais e a necessidade de adotar medidas concretas para sua erradicação (Silva, 2011).

O trabalho dos peritos é relevante para contornar as respostas evasivas dos países. Os relatórios apresentados por estes são contrastados com os contrarrelatórios e denúncias de terceiros formuladas perante o Cerd (Alves, 2010). Embora não possua retórica ofensiva, o trabalho em torno da Icerd tem por base o entendimento de que discriminações existem em todos os lugares, não são esporádicas e devem ser enfrentadas pelos Estados de forma permanente. Essa concepção foi gradativamente acolhida pelos países, o que já representa significativo avanço.

A convenção é composta por 25 artigos divididos em duas partes: a primeira (arts. 1º a 7º) refere-se às medidas de prevenção e promoção da agenda antidiscriminatória adotadas pelos Estados-partes; a segunda é composta por dispositivos referentes à formação e à eleição do Cerd, a regras de funcionamento etc. O escopo normativo da Icerd é composto também pela documentação técnica produzida pelo comitê, a exemplo do documento de orientação para a produção dos relatórios pelos países<sup>9</sup> e das observações gerais,<sup>10</sup> que constituem importantes mecanismos interpretativos elaborados pelo comitê. Isso permite que a convenção seja constantemente atualizada, ampliando seu alcance para as distintas conjunturas e contextos em que processos discriminatórios surgem como fenômeno relevante a ser enfrentado.

---

8. O relatório periódico deve ser enviado a cada dois anos pelos Estados-partes. A ausência de elaboração em alguns biênios acarreta a necessidade de envio das informações em um único instrumento no biênio seguinte. No caso do Brasil, foram entregues dezessete relatórios em nove oportunidades. Alguns destes relatórios podem ser acessados no banco de dados dos tratados da ONU. Disponível em: <<https://bit.ly/3evean6>>. Acesso em: 21 maio 2020.

9. O comitê elaborou um documento onde constam as informações efetivamente requeridas em cada artigo. Na prática, eles funcionam como fonte de interpretação atualizada dos dispositivos. A este respeito, ver: <<https://bit.ly/3jz3F0>>. Acesso em: 21 maio 2020.

10. As observações gerais são recomendações elaboradas pelo comitê em resposta aos relatórios enviados pelos Estados-partes, cabendo a estes responder às observações no relatório subsequente.

QUADRO 1  
Estrutura da Icerd

	Artigo da convenção	Síntese do dispositivo ( <i>guidelines</i> )
Art. 1	Estabelece o conceito de discriminação étnico-racial, com salvaguardas às políticas de ações afirmativas.	Os Estados-partes devem informar se possuem norma proibitiva da discriminação, bem como sua abrangência. Devem também informar se formas diretas e indiretas de discriminação estão contempladas no conceito legalmente adotado. Devem ser informadas as medidas adotadas para dar cabo da proibição.
Art. 2	Compromete os Estados-partes a condenar práticas discriminatórias e implementar medidas para erradicá-las.	Os Estados-partes devem informar as medidas legislativas, judiciais e administrativas adotadas para condenar a discriminação quando esta existir. Deve explicitar também as medidas concretas adotadas para coibir a discriminação racial praticada por indivíduos.
Art. 3	Compromete os Estados-partes a condenar a segregação racial e o <i>apartheid</i> , devendo eliminar qualquer dessas práticas nos territórios sob sua jurisdição.	Este dispositivo foi dirigido nitidamente aos países que institucionalizaram regimes de segregação e <i>apartheid</i> . O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, porém, recomenda que os países monitorem e informem as possíveis tendências à segregação étnico-racial. Ressalta ainda a necessidade de adotar medidas preventivas para evitar a segregação de indivíduos, merecendo destaque os povos ciganos e os estrangeiros não naturalizados.
Art. 4	Incita os Estados-partes a adotarem medidas que coibam a difusão de toda propaganda ou ideia ancorada no supremacismo racial. Devem ser adotadas medidas também contra organizações que promovam o ódio racial ou teorias discriminatórias.	Os Estados-partes devem informar não apenas a existência da legislação instituída para condenar ou tornar ilegal propagandas e teorias de superioridade racial, mas também garantir sua aplicação efetiva. Assim, os signatários devem declarar as posições dos tribunais nacionais nesta matéria, bem como inserir dados estatísticos oriundos do Judiciário e análises qualitativas a respeito de ações, julgamentos e sentenças.
Art. 5	Trata dos direitos humanos que devem ser garantidos pelos Estados, sem discriminação.	Os países devem destacar todas as medidas adotadas para combater os efeitos dos processos discriminatórios, devendo incluir todos os grupos sociais albergados pela convenção (grupos ciganos, povos indígenas, refugiados, imigrantes, grupos minoritários etc.). Também é relevante apontar a interseccionalidade de raça e gênero nos processos discriminatórios.
Art. 6	Trata especialmente do direito de acesso à justiça, bem como do direito a uma prestação jurisdicional justa e adequada, em face de qualquer dano sofrido por vítima de discriminação racial e/ou étnica.	Os Estados-partes devem informar as medidas adotadas para garantir que as vítimas possuem informação adequada a respeito de seus direitos; se as vítimas com recursos limitados não são constrangidas pelos custos e complexidades de um processo judicial; e a respeito da habilitação dos órgãos de direitos humanos e instituições similares para ouvir e considerar denúncias individuais de discriminação racial.
Art. 7	Estabelece compromissos específicos no que tange ao combate à discriminação em matéria de ensino, educação, cultura e informação.	Estados-partes devem informar as ações direcionadas à promoção dos direitos humanos nas diversas mídias (tv, rádio, internet etc.). Também devem ser informadas as medidas adotadas para alterar currículos escolares e livros didáticos.

Fonte: ONU. Disponível em: <<https://bit.ly/3j4M85g>>. Acesso em: 1º jun. 2020.  
Elaboração dos autores.

Para cada artigo, o Cerd requisita informações amplas das medidas executivas, legislativas e judiciais adotadas para combater a discriminação racial, implicando um conjunto amplo de instituições públicas em sua concreção. Também requer informações amparadas em dados primários dos censos populacionais, de pesquisas domiciliares e dos registros administrativos, estimulando que cada Estado-parte confira visibilidade estatística ao fenômeno em cada contexto nacional.

Vale ressaltar que, ao contrário do que se verifica em relação a outros fóruns políticos da ONU, a Icerd não costuma mobilizar a sociedade civil e as organizações não governamentais (ONGs) quanto ao seu cumprimento (Alves, 2010). O modo

como os países lidam com questões raciais e étnicas é informado por contextos históricos, demográficos e políticos muito distintos. Essas distinções ganham reflexão na maneira como os sistemas estatísticos coletam ou não a variável étnico-racial. Elementos associados à nacionalidade, ao grupo linguístico, à ancestralidade, à religiosidade, ao pertencimento tribal, à indumentária, aos hábitos alimentares e à cor da pele informam as identidades associadas ao pertencimento étnico e/ou racial em cada país. Os significados dessas informações, nesse aspecto, variam de forma significativa. Levantamento feito pela Divisão de Estatísticas da ONU entre os anos 1990 e 2000, e analisado por Paixão e Carvano (2008), aponta que 22% de 121 questionários censitários de países independentes possuíam informação desagregada por quesitos ligados à etnia, à raça, à aparência física ou à ancestralidade. Em 2009, apenas nove entre dezenove países latino-americanos possuíam dados sobre a população afrodescendente em seus censos nacionais.<sup>11</sup>

Os países europeus,<sup>12</sup> por sua vez, não coletam informações desagregadas por quesitos de cor, raça ou etnia, em virtude dos temores de que essa identificação concorra para a produção dos próprios preconceitos que se pretende evitar. Orientação semelhante adota a África do Sul, que recusa a classificação por etnia em face das memórias tenebrosas do *apartheid* (Alves, 2010). Os argumentos seguem, em larga medida, a ideia de que o abandono de termos associados à raça é uma resposta eficiente aos contextos políticos que se valeram da catalogação oficial de indivíduos e grupos sociais para discriminar negativamente. Ignora-se, porém, que os termos são apropriados e reconstruídos pelos sujeitos discriminados para explicitar os efeitos duradouros de formações sociais racializadas. A identidade racial, nesse aspecto, é instrumentalizada para pressionar os Estados à adoção de medidas que igualem as condições concretas de viver a vida com dignidade (Paixão e Carvano, 2008).

Esses fatores, aliados ao longo tempo de negação da existência da discriminação racial nas jurisdições nacionais, colocam a Icerd diante de tempos históricos muito distintos, com reflexo na própria disponibilidade de informações que permitam seu monitoramento. Com isso, em parte do globo, a agenda pouco ultrapassou a fase de reconhecimento de sua própria relevância.

No Brasil, o cenário é oposto. O país coletou informações populacionais por raça/cor desde 1872, quando foi realizado o primeiro recenseamento. O quesito deixou de ser aplicado apenas duas vezes nos censos decenais (1920 e 1970). Isso permitiu que, a partir de farta documentação estatística, fossem confrontadas as interpretações oficiais do Estado a partir dos dados que este mesmo produzia (Anjos, 2013). Esses dados foram instrumentalizados por cientistas sociais e militantes do

11. Informações fornecidas pela ONU em 22 de junho de 2009. A este respeito, ver: <<https://bit.ly/20tChrE>>.

12. O único país europeu que possui em seus sistemas censitários informação racial é a Grã-Bretanha, ainda que de forma indireta, por meio de perguntas sobre pertencimento étnico (Paixão e Carvano, 2008).



movimento negro, com o objetivo de evidenciar as desigualdades raciais e confrontar o mito da democracia racial ainda nos anos 1970. Por esse motivo, pode-se afirmar que as condições internas foram mais preponderantes para o avanço institucional da pauta do que as pressões externas. Foi a partir da agência negra local que se ergueu o direito da antidiscriminação no Brasil.

### 3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO

A primeira iniciativa antidiscriminatória no Brasil foi adotada apenas sessenta anos após a abolição da escravidão, com a edição da Lei nº 1.390/1951, também conhecida como Lei Afonso Arinos. Criada como reação à ampla repercussão que teve o episódio sofrido por Katherine Dunham<sup>13</sup> em São Paulo, essa lei transformou a discriminação racial em contravenção penal. Condutas como recusas em atender, hospedar ou servir alguém em virtude de sua cor/raça foram vedadas pela nova legislação. Negação de emprego em empresa pública e obstrução de acesso a cargos do funcionalismo público ou das forças armadas também foram tipificadas pelo dispositivo.

A lei aprovada não foi seguida de nenhuma medida adicional que permitisse vislumbrar sua efetividade, motivando gerações sucessivas do movimento negro a apontar as insuficiências e as deficiências da legislação. A dificuldade de constituir prova do delito, o reduzido número de condutas enquadráveis na legislação e a baixa censura penal figuravam entre as principais críticas das organizações negras (Campos, 2015; Fullin, 2000).

A despeito disso, a Lei Afonso Arinos foi o primeiro instrumento legal mediante o qual o Estado reconhecia oficialmente a discriminação racial como fenômeno presente na sociedade brasileira (Campos, 2015). Após esta, outros textos legais reconheceram a questão racial em seu interior, a exemplo da Lei nº 2.889/1956, que tipificou o crime de genocídio no Brasil, o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e a Lei de Imprensa de 1967 (Fullin, 2000).

A demanda pela edição de uma nova lei passou a integrar a pauta do movimento negro, que se rearticulava na redemocratização. Foi por meio da participação na Assembleia Nacional Constituinte que se esboçaram os eixos de sustentação do que viria a constituir-se o direito da antidiscriminação no Brasil.

As organizações negras construíram sua própria pauta de reivindicações. Em 26 e 27 de agosto de 1986, foi convocada a Convenção Nacional do Negro pela

---

13. Pesquisadora de danças de origem negra, Dunham possuía uma companhia de dança composta por coreógrafos negros. Vindo ao Brasil com sua companhia para uma temporada de apresentações, foi impedida de hospedar-se no Hotel Esplanada, que não aceitava negros em seu estabelecimento. O caso ganhou ampla repercussão à época, sendo estopim de uma movimentação parlamentar que deu origem à Lei Afonso Arinos.

Constituinte,<sup>14</sup> findada com o lançamento de declaração contendo uma pauta extensa de propostas, entre as quais destacamos: defesa da tipificação da discriminação racial como crime inafiançável, com pena de reclusão e rito sumaríssimo; vedação da pena de morte; defesa dos direitos dos custodiados pelo Estado e de suas famílias; tipificação da tortura como crime contra a humanidade; definição da justiça comum como jurisdição competente para o julgamento dos casos de abuso de autoridade policial; defesa da unificação do sistema de saúde em bases estatais; inclusão da moradia como direito; descriminalização do aborto e vedação de qualquer tipo de política estatal de controle da natalidade; alteração dos currículos escolares, inserindo a história da África e a história do negro na formação básica; veto a qualquer propaganda que ofenda a identidade das pessoas negras; defesa do direito à terra e ao território das comunidades quilombolas; rompimento de relações diplomáticas e comerciais com países que tenham institucionalizado qualquer política discriminatória; e fixação de direitos trabalhistas referentes a salário, jornada, direito de greve, licenças etc.

Com inúmeras críticas à igualdade formal inscrita nos textos constitucionais precedentes, as organizações negras buscaram incidir de duas formas sobre a Constituinte: por intermédio da elaboração de propostas que afetam de forma majoritária, mas não exclusiva, a população negra; e mediante propostas mais específicas restritas apenas à população identificada pelo seu pertencimento racial. A leitura subjacente era que as condições de vida da população negra eram afetadas por inúmeras variáveis, devendo-se considerar, portanto, os efeitos raciais de políticas aparentemente neutras (Santos, 2015).

A agenda antidiscriminatória inscrita na Constituição extrapola o debate racial, abarcando demandas de forças políticas e sociais diversas. Como se pode observar no quadro 2, o direito da antidiscriminação tem fundamentos constitucionais nas áreas penal, de educação, de cultura, de trabalho, de direito de acesso à terra e ao território e de relações diplomáticas. Esses dispositivos constituem, ao lado das convenções de direitos humanos ratificadas pelo Brasil, o cerne dos compromissos antidiscriminatórios em vigor.

---

14. A convenção contou com a participação de 63 entidades (entidades negras, partidos políticos, sindicatos e grupos sociais) de dezesseis estados da Federação, totalizando 185 participantes. O documento final da conferência pode ser acessado em: <<https://bit.ly/2DJYZcU>>.

## QUADRO 2

**Dispositivos constitucionais antidiscriminatórios definidos na CF/1988**

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; XLII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeita à pena de reclusão, nos termos da lei;
Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;
Art. 215 O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...) § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.
Art. 242. [...] § 1º O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.
Art. 68. ADCT Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Elaboração dos autores.

O texto constitucional, como se pode observar, reconheceu valor jurídico a uma identidade coletiva, transformando-o em um feixe de medidas protetivas contra práticas discriminatórias (Rios, Leivas e Schafer, 2017). Ao fazê-lo, antecipou-se àquilo que seria estabelecido pela Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais,<sup>15</sup> atrelando às identidades coletivas o direito de gozo pleno dos direitos sociais, a garantia dos direitos fundamentais e a salvaguarda do patrimônio cultural a partir do qual esses grupos se produzem e reproduzem socialmente. Essa orientação conferiu sustentação jurídica, por exemplo, ao Decreto nº 6.040/2007, que instituiu políticas voltadas à proteção e à promoção dos direitos de povos e comunidades tradicionais.

O ordenamento jurídico brasileiro é composto também por inúmeros tratados e convenções integrantes do sistema de proteção especial dos direitos humanos. Considerando-se que tratados de direitos humanos possuem *status* de norma constitucional, o universo de instrumentos jurídicos disponíveis para a democratização efetiva da sociedade brasileira ampliou-se de forma significativa após 1988. Todos esses tratados e convenções interseccionam o debate racial, de forma direta ou indireta.

15. Promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004, da Presidência da República, a Convenção 169 da OIT foi revogada por meio do Decreto presidencial nº 10.088/2019.

**QUADRO 3**  
**Tratados e convenções internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil<sup>1</sup>**

Convenções assinadas e ratificadas	Data da assinatura	Data da ratificação
Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	23 de setembro de 1985	28 de setembro de 1989
Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	13 de outubro de 2003	12 de janeiro de 2007
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos	–	24 de janeiro de 1992
Segundo Protocolo Adicional ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos com Vista à Abolição da Pena de Morte	–	25 de setembro de 2009
Convenção pela Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado	6 de fevereiro de 2007	29 de novembro de 2010
Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	31 de março 1981	1ª de fevereiro de 1984
Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	7 de março de 1966	27 de março de 1968
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	–	24 de janeiro de 1992
Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de Suas Famílias	14 de julho de 1966	Revogado pelo Decreto nº 10.088/2019.
Convenção sobre os Direitos das Crianças	26 de janeiro de 1990	24 de setembro de 1990
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo ao Envolvimento de Crianças nos Conflitos Armados	6 de setembro de 2000	27 de janeiro de 2004
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Referente à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia Infantil	6 de setembro de 2000	27 de janeiro de 2004
Convenção Internacional sobre os Direitos das pessoas com Deficiência	30 de março de 2007	1ª de agosto de 2008

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Não foram incluídos neste quadro os tratados regionais de direitos humanos.

As organizações entendiam, porém, que a constitucionalização dos direitos da população negra era apenas o primeiro passo. Seu grande êxito foi o de retirar o racismo do âmbito das relações privadas, ampliando de forma significativa a esfera pública (Pires, 2018). A regulamentação desses dispositivos e sua efetivação por intermédio de políticas públicas passariam a ser o novo campo aberto de uma disputa a ser construída nos anos que se seguiram. A CF/1988, por sua complexidade e abrangência, era o novo programa a ser aplicado.

#### 4 A CAMINHO DE DURBAN

Os anos 1990 ficaram marcados também pela realização de inúmeras conferências<sup>16</sup> sobre temas que passaram a compor uma agenda social planetária então em formação (Alves, 2018). Ao contrário das leituras prevalentes anteriores, tais agendas deixaram de ser de competência única e exclusiva das jurisdições nacionais. O reconhecimento da presença do local no nacional e no global permitiu que fossem superadas as compartimentações que travavam os esforços de colaboração nos diferentes níveis da organização governamental. Isso somente foi possível em razão do processo de redemocratização dos países da América Latina e do fim da Guerra Fria, que trouxeram para a agenda global uma nova onda de otimismo (*op. cit.*).

A Convenção de Viena de 1993 foi, nesse aspecto, de suma relevância, pois trazia de forma consensual, pela primeira vez, a ideia de que os direitos humanos são atributos universais e indivisíveis titulados por todas as pessoas pelo simples fato delas serem humanas (Alves, 2018). Essas concepções, assim como as decisões tomadas nas demais conferências, eram incorporadas pelas conferências seguintes, o que atribuiu à agenda social da ONU um caráter sistêmico e incremental.

O debate sobre a discriminação racial ganhava novos contornos nos anos 1990. Até então, além da Icerd, a ONU havia proclamado em 1973 e 1983, respectivamente, a Primeira e Segunda Décadas de Combate ao Racismo. Em ambas, o combate ao *apartheid* era a pauta prioritária e estratégica. O fim desse regime significava, portanto, o encerramento do último capítulo de uma agenda antidiscriminatória que mobilizou o sistema internacional de direitos humanos desde a década de 1950. Por sua vez, novos conflitos surgiam em todo o mundo. Os graves conflitos étnicos que deram vazão ao genocídio em Ruanda e à guerra da ex-Iugoslávia nos anos 1990, o ressurgimento de organizações supremacistas brancas nos Estados Unidos, a proliferação de conflitos étnico-religiosos na Ásia, os problemas vividos pelos imigrantes na Europa e o crescimento de grupos neonazistas exigiam um esforço de renovação dos compromissos assumidos pelos países, que agora já não tinham no regime sul-africano um alibi para a desconsideração da discriminação como fenômeno global e generalizado de longa duração (Alves, 2018).

Em 1993, a ONU proclama a Terceira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial. Porém, nesse novo contexto, os conflitos e os processos discriminatórios que se evidenciavam em todas as partes do globo já não contavam com a presença ofuscante do *apartheid*. Sem surpresas, alguns países suscitaram dúvidas quanto à oportunidade da realização de uma conferência com esse tema, pelos incômodos que esta gerava (Alves, 2002).

---

16. Além da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, de 1993, foram realizadas a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo, em 1994; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague, em 1995; a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995; e a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II), em Istambul, em 1996.

A ideia de uma conferência fora finalmente aprovada em 1997, inserindo, além de temas como racismo, discriminação racial e xenofobia, o termo *intolerâncias correlatas* em seu escopo, ampliando bastante o rol de temas a serem apreciados e deliberados. Além de rever tudo aquilo que foi realizado até então em termos de agenda e apreciar os principais obstáculos à sua execução, a conferência incluiu entre seus objetivos a revisão histórica dos fatores geradores do racismo, o que acarretaria, em derivação, forte demanda por medidas reparatórias em resposta.

A Conferência de Durban ficou marcada pelas inúmeras tensões que orbitam a pauta. Tensões externalizadas por meio de abandonos (Israel e Estados Unidos), controvérsias entre árabes e israelenses, bem como divergências dos países ocidentais em relação às propostas de reparação e até mesmo quanto aos parâmetros que definiriam quem seriam as vítimas de discriminação racial. Inclusive, a expressão “ações afirmativas”, cara aos movimentos negros, fora banida da conferência. A objeção à expressão fora construída pelos Estados Unidos, país que a criara, e seus aliados após sua deserção (Alves, 2002).

Durban, de uma forma ou de outra, quebrou a monotonia que caracterizou as conferências<sup>17</sup> pelo combate ao racismo e à discriminação que a antecederam. Delegações numerosas, elevada participação de ONGs, presença expressiva de organizações negras e a postura mais ativa dos Estados fizeram dessa conferência e de seus resultados um marco na agenda global antidiscriminatória (Alves, 2002).

O Brasil teve participação expressiva em Durban.<sup>18</sup> A leitura elaborada pelas organizações negras brasileiras era que a pauta internacional, concentrando suas atenções na derrubada do *apartheid* e da política segregacionista norte-americana, estava esgotada. Durban era a oportunidade de adotar compromissos que dessem conta do “*apartheid* informal” brasileiro, para ficar com expressão de Nilma Bentes (2002). Segundo a autora, durante o processo preparatório, as organizações negras elaboraram onze pontos prioritários que – almejava-se – deveriam ser defendidos pelo governo:

- inclusão do tráfico de escravos como crime de lesa-humanidade;
- adoção de medidas reparatórias aos povos africanos e afrodescendentes;
- enfrentamento das bases econômicas que estruturam o racismo;

17. Tendo como principais objetivos aumentar a pressão pelo fim do *apartheid*, haviam ocorrido até então duas conferências mundiais, em 1978 e 1983.

18. Merece especial destaque a preparação da participação brasileira na conferência. Em 8 de setembro, fora criado o comitê nacional para a preparação da participação brasileira em Durban, com representação paritária do governo e da sociedade civil. O trabalho do comitê foi subsidiado por pré-conferências realizadas em todo o país, culminando em uma conferência nacional realizada no Rio de Janeiro entre 6 e 8 de julho de 2001. A conferência reuniu 1.700 delegados de diversas regiões do país (Jaccoud e Beghin, 2002).

- adoção de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, habitação e emprego;
- adoção de políticas destinadas ao desenvolvimento das comunidades negras rurais e urbanas, incluindo-se o acesso às novas tecnologias;
- adoção de políticas específicas para mulheres africanas e afrodescendentes;
- adoção de mecanismos de combate aos efeitos do racismo e da pobreza;
- reconhecimento da prática de racismo no sistema penal e adoção de medidas corretivas, além da reforma do sistema legal nacional e do apoio à adoção de medidas internacionais que permitam o combate eficaz do racismo;
- reconhecimento da múltipla discriminação agravada pela orientação sexual; e
- racismo ambiental<sup>19</sup> (Bentes, 2002).

A despeito dos bloqueios temáticos gerados pelas tensões e controvérsias, o Programa de Ação de Durban<sup>20</sup> é bastante abrangente. Embora não tenha falado explicitamente na defesa de políticas de ações afirmativas, o fez implicitamente, instando os Estados a implementar medidas que garantam o acesso equitativo dos negros nos setores público e privado. Recomendações relacionadas ao acesso à educação, à alteração dos currículos escolares, ao acesso à tecnologia, ao acesso à justiça, à garantia do direito de acesso à terra e ao território e à proteção do direito de crença religiosa integram seu escopo. Também estabeleceu recomendações importantes no que diz respeito ao aporte adicional de investimentos em serviços de educação, saúde pública, saneamento e acesso à energia elétrica, com o objetivo de atender às demandas da população negra em geral e as comunidades de origem africana em particular. Tais compromissos, de longa duração, conferem a Durban o caráter de agenda em aberto, dialogando com a natureza complexa dos problemas que pretende enfrentar.

Conferências, de fato, não resolvem os problemas que estas enunciam por meio dos documentos que elaboram. Embora desprovidas da capacidade de realizar aquilo que prometem combater, essas conferências podem ser encaradas como rotas de um longo percurso, como marco de novos aportes conceituais e compromissos mais alargados (Alves, 2002). Ainda mais fundamental é seu uso e sua instrumentalização para manter a pauta viva em ações internacionais ou para

---

19. Por racismo ambiental entende-se a discriminação racial expressa nas formas desiguais de acesso aos recursos socioambientais, à terra e ao território. Este conceito foi desenvolvido originalmente nos Estados Unidos ante a constatação do peso que o fator étnico-racial possui na distribuição desigual dos passivos ambientais gerados por atividades econômicas que violam os direitos socioambientais.

20. A declaração e o programa de ação podem ser acessados em: <<https://bit.ly/2Ozkakg>>.

pressionar os governos nacionais. O reconhecimento da importância de Durban culminou com o endosso da Declaração e do Programa de Ação pelo Cerd.

As controvérsias intensas que atravessaram sua realização, que quase resultaram em ausência da declaração final e do plano de ação, mostraram, porém, que a pauta entraria em um novo tempo de negociações difíceis. O cenário interno no Brasil, porém, era outro. A agência negra, que já havia conseguido estabelecer pontes com a institucionalidade estatal nos anos 1990, daria seguimento à concretização do programa constitucional, por meio de um novo ciclo de políticas públicas voltadas à população negra.

## 5 A ANTIDISCRIMINAÇÃO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Após a promulgação da CF/1988, poucas iniciativas, de imediato, foram adotadas para fazer cumprir seu programa. Em termos institucionais, a pauta racial estava até então restrita à Fundação Cultural Palmares, criada em 1988 para promover e preservar os valores culturais, sociais, políticos e econômicos referentes à presença negra na formação social brasileira.

Do ponto de vista criminal, a Lei nº 7.716/1989 (Lei Caó) respondeu em parte às críticas elaboradas pelas organizações negras à ausência de legislação que reconhecesse a gravidade do racismo enquanto fenômeno social. Com o advento da Lei Caó, três grandes tipos de condutas baseadas em elementos discriminatórios foram tipificadas pela legislação criminal, a saber: a formulação genérica e abstrata do crime de racismo; as condutas que envolvem tratamento discriminatório negativo descritas nos arts. 3º a 14 da lei supracitada; e a injúria racial,<sup>21</sup> subespécie de crime contra a honra pessoal, prevista no §3º, art. 140 do Código Penal. No total, treze condutas são descritas como crime de racismo, além da injúria racial; conduta penalmente censurada como contravenção, sujeita a sanções menos graves.

A legislação permaneceu, contudo, com baixa efetividade. Parte dessa inefetividade pode ser explicada pelo descompasso entre o tipo de resposta que o sistema de justiça criminal oferece e a complexidade do racismo e suas formas de expressão na sociedade brasileira. Em face do princípio da culpabilidade que rege o direito penal, somente o indivíduo que agir de forma ilícita, com dolo ou culpa, pode ser penalizado. Isso implica dizer que a via criminal somente seria apta, em tese, a responder às formas diretas (intencionais) de racismo e discriminação racial. As formas indiretas de discriminação, por se reproduzirem por intermédio de mecanismos aparentemente neutros e sem intencionalidade evidente, reclamariam outro conjunto de medidas que a incriminação pura e simples não seria capaz de prover.

21. O crime de injúria racial é aquele cuja ofensa, atravessada por referências à raça, à etnia, à religião ou à origem, é dirigida à honra de determinada pessoa. Neste crime, o bem jurídico protegido é a imagem, a individualidade e a intimidade do sujeito inferiorizado pela ofensa. O crime de racismo, por sua vez, é aquele direcionado a uma coletividade indeterminada de indivíduos, discriminando toda a integralidade de um grupo social identificado por sua cor/raça, etnia, religião, origem ou procedência nacional.



Ocorre, porém, que nem mesmo as formas diretas de discriminação foram combatidas de forma efetiva pela via criminal. As condutas enquadráveis na legislação penal são de difícil comprovação, pois práticas racistas exercidas de forma direta costumam ser cometidas apenas por meio da relação imediata entre ofensor e ofendido, sem terceiros que possam servir de testemunha.

Outra barreira à implementação da legislação diz respeito às interpretações judiciais acerca do racismo e seu alcance. Ao contrário do que se supõe, sentenças judiciais não são artefatos neutros resultantes do enquadramento mecânico dos fatos a uma descrição normativa. Sentenças judiciais são também narrativas culturais por meio das quais um grupo social dominante institucionaliza sua visão particular e interessada da realidade. Por intermédio dessas narrativas, portanto, interesses particulares são transformados em interesses da sociedade, veiculados mediante a sanção do que é permitido e do que é proibido (Moreira, 2017).

Nunca é demais lembrar que as instituições do mundo jurídico são ocupadas majoritariamente por membros de um mesmo grupo racial e que esse grupo foi socializado para pensar a raça como elemento neutro em formação social miscigenada, mantendo-se assim a imagem positiva da presença branca na sociedade brasileira (Moreira, 2017). A indiferença tende a constituir-se na forma primordial de convívio com o racismo. Na melhor das hipóteses, falta às instituições capacidades cognitivas para reconhecer, compreender e construir medidas que respondam ao racismo e aos processos discriminatórios como um todo.

O racismo, portanto, opera não apenas mediante a expressão preconceituosa de indivíduos, mas também das instituições incumbidas de condená-las. Luciana Jaccoud (2009) aponta que o tratamento criminal do racismo, além de afetar pouco suas causas, não interfere nas formas dissimuladas do tratamento discriminatório, incluindo-se nisso as práticas institucionais que distribuem de forma desigual os benefícios e os serviços públicos.

Com isso, o direito antidiscriminatório apenas pode aproximar-se da justiça racial mediante o questionamento do poder e sua distribuição desigual na sociedade. Essa foi a direção apontada pela agência negra já em fins dos anos 1980, mas impulsionada sobretudo na década de 1990, quando condições políticas mais favoráveis permitiram que tal ocorresse. A partir disso, pode-se considerar a institucionalização incremental da pauta racial como a opção política de inúmeras organizações que se entremearam nas instituições do Estado, com o objetivo de abrir fendas na estrutura de poder.

Um marco significativo nesse processo foi a realização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida, realizada em Brasília em 1995. Convocada para comemorar o tricentenário de nascimento e morte de Zumbi e apresentar uma pauta de reivindicações ao governo recém-empossado, a

marcha reuniu 30 mil pessoas em Brasília. Foi o resultado desse esforço em associação ao Estado que conduziu o governo à época à criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra.

A principal função do GTI era construir e estimular políticas públicas voltadas à população negra, rompendo com as vertentes culturalistas<sup>22</sup> que dominavam as percepções do Estado sobre a questão racial (Jaccoud e Beghin, 2002). Por meio do GTI, introduziram-se as ações afirmativas na linguagem das políticas públicas no Brasil, bem como o tema da saúde da população negra (Ribeiro, 2013).

O GTI foi também fundamental para viabilizar a participação ativa e progressista da diplomacia brasileira na Conferência de Durban; trabalho reconhecido pelas organizações negras que desta participaram (Bentes, 2002). Seu surgimento, portanto, foi importante para transformar a Conferência de Durban em um forte propulsor de iniciativas públicas em direção à promoção da igualdade racial.

A primeira grande iniciativa de sistematização de ações coordenadas de promoção da igualdade racial surge já em 2002, com a edição, por intermédio do Decreto nº 4.228/2002, do Programa Nacional de Ações Afirmativas. O decreto prevê a adoção de medidas afirmativas com reserva de vagas no preenchimento de cargos comissionados da administração pública federal; o condicionamento da transferência de recursos celebrado pela administração pública à adesão ao programa; a inclusão de metas percentuais de inclusão de negros, mulheres e pessoas com deficiência nas contratações de terceirizados, técnicos e consultores; e, por fim, a inserção de medidas afirmativas como critério positivo de pontuação nos procedimentos licitatórios firmados pela administração pública federal. As medidas seriam monitoradas por um comitê de avaliação e acompanhamento,<sup>23</sup> composto por representações de ministérios, conselhos e grupos de trabalho (GTs) atrelados à pauta.

A pauta racial que havia sido incluída no I Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) em 1996, com um tópico específico dedicado à população negra, teve metas mais ampliadas no II PNDH, lançado em 2002. Nesse programa, as propostas ficaram concentradas nas áreas de justiça, educação, trabalho e cultura.

Com a transição de governo, parte desse trabalho foi descontinuado. Merece especial menção a total inefetividade do Decreto nº 4.228/2002, que já vinha contando com programas de ações afirmativas no então Ministério do

22. A despeito dos avanços constitucionais, a institucionalidade tratava da questão racial de forma secundária e reducionista em relação à dimensão que a pauta possui em termos concretos. Estruturada para proteger e promover o patrimônio cultural africano na formação social brasileira, a Fundação Cultural Palmares, em que pese sua importância, simboliza essa perspectiva. Sua vinculação ao Ministério da Cultura, pasta com baixa participação orçamentária e pouca expressividade política, sintetiza as concepções vigentes à época no âmbito estatal (Paulo, 2015).

23. Embora nunca tenha funcionado de fato, o comitê teve sua existência revogada pelo Decreto nº 10.087/2019. Os demais dispositivos, porém, permanecem em vigor.

Desenvolvimento Agrário (MDA) – atualmente Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Presidência da República (Sead/PR) –, no Ministério da Cultura (MinC) e no então Ministério da Justiça (MJ) – na atualidade, Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) – (Jaccoud, 2009). A única ação de relevo que remanesceu daquele período foi a criação do Programa Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia. Instituído pelo Instituto Rio Branco, o programa concede bolsas a candidatos negros que desejem ingressar nos quadros do Itamaraty.

O ciclo que se inicia em 2003, porém, anunciava uma nova fase no debate público sobre a igualdade racial. Não sem resistências, a partir desse ano, as placas tectônicas do mito da democracia racial passaram a ser movidas de forma mais intensa no lugar em que esta logrou a condição de leitura oficial do Estado a respeito da sociedade brasileira.

## 6 O CICLO DE CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DA PAUTA RACIAL NA ESFERA PÚBLICA

O ciclo de institucionalização consolida-se a partir de 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) – atualmente Secretaria Nacional –, com *status* de ministério e vinculada à Presidência da República. A Seppir teve como principal incumbência propor políticas, articular e transversalizar a pauta racial nas políticas públicas. Para cumprir essa tarefa, construiu-se uma extensa rede de institucionalidades interligadas com diferentes funções distribuídas ao longo da cadeia (quadro 4).

### QUADRO 4

#### Principais arranjos institucionais criados para propor, monitorar, organizar e executar políticas de promoção da igualdade racial após 2003

Arranjo	Objetivos estratégicos
Seppir	Órgão do Executivo; tem por atribuição propor, formular, articular e executar ações de promoção da igualdade racial.
Inclusão da temática racial no Plano Plurianual (PPA)	Instrumento de planejamento e diretriz orçamentária das ações de igualdade racial. Ações, iniciativas e programas com enfoque racial foram visibilizados.
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Democratização da gestão e do processo decisório. Tem por função propor estratégias de acompanhamento, monitoramento e fiscalização das ações de igualdade racial; apreciar a proposta orçamentária da Seppir e indicar prioridades; tutelar as deliberações das conferências nacionais; propor moções, recomendações ou resoluções referentes a direitos de indivíduos e/ou grupos étnico-raciais.
Política de Promoção da Igualdade Racial	Definição de objetivos, princípios, diretrizes e ações de igualdade racial. A política teve na Icerd e no Plano de Ação de Durban um de seus estruturantes.

(Continua)

(Continuação)

Arranjo	Objetivos estratégicos
Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir)	Definição de ações, metas e prioridades de igualdade racial. Instituiu um comitê de articulação e monitoramento, com a participação de diversas pastas setoriais. O comitê foi revogado pelo Decreto nº 10.087/2019.
Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial	Estratégia para dar capilaridade às ações de promoção da igualdade entre entes de governo da Federação.
Estatuto da Igualdade Racial	Principal referência legal do conjunto de direitos e políticas destinadas à população negra.
Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir)	Instância de organização e articulação das iniciativas governamentais interfederativas.
Conferências nacionais	Democratização da gestão e do processo decisório. Foram realizadas quatro conferências nacionais desde 2003, contando com a participação de movimentos sociais. Suas deliberações são incorporadas ao Planapir.

Elaboração dos autores.

A essas estruturas institucionais, somam-se outras que foram internalizadas pelas pastas setoriais, tendo como uma de suas responsabilidades a condução de iniciativas vinculadas ao combate ao racismo e à promoção da igualdade. Cite-se como exemplo a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi),<sup>24</sup> a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-brasileiros (Cadara)<sup>25</sup> e o Comitê Técnico de Saúde da População Negra.

O principal objetivo da Seppir, ao criar ou estimular a criação dessas estruturas, era estabilizar a política de igualdade racial, transversalizar a agenda, transformando-a em tarefa de todo o governo, garantir controle social, conferir dimensão territorial às intervenções e fortalecer o papel indutor da esfera federal sobre os entes subnacionais. Esse arranjo foi construído de forma incremental, aumentando-se a densidade da política de igualdade racial ao longo do tempo (Ipea, 2013).

O Estatuto da Igualdade Racial, sancionado em 20 de julho de 2010, consolida essa tendência, incorporando juridicamente os compromissos políticos já assumidos com a adesão à Icerd e ao Plano de Ação de Durban. Os 65 artigos que o compõem tratam de matérias referentes ao financiamento das políticas de igualdade racial, do acesso a justiça e segurança, do trabalho, do acesso à terra e à moradia adequada, do direito de livre exercício dos cultos religiosos, do direito a cultura, esporte, lazer, educação, saúde etc. Enquanto norte político-jurídico de atuação do Estado, enunciam-se as ações afirmativas como o núcleo fundamental das ações,

24. A Secadi foi extinta por meio do Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019.

25. A Cadara, criada pela Portaria nº 4.542/2005, foi extinta por meio do Decreto nº 9.759/2019. Este decreto determinou a extinção de todos os conselhos, comitês e órgãos colegiados criados por meio de decreto ou ato normativo hierarquicamente inferior. Foram preservados apenas os órgãos colegiados criados ou mencionados em lei, conforme interpretação jurisprudencial consolidada pelo STF em Adin interposta que questionou a legalidade do dispositivo normativo.

tendo-se em vista a ampliação do acesso da população negra aos direitos, bens e serviços públicos. Do ponto de vista normativo, esse estatuto traz em seu interior a discriminação interseccional como inovação, apontando para as desigualdades de gênero e raça como desencadeadores de processos discriminatórios.

Para dar concretude aos direitos que enuncia, o Estatuto da Igualdade Racial criou o Sinapir. Inspirado no Sistema Único de Assistência Social (Suas) e no Sistema Único de Saúde (SUS), o Sinapir era a aposta em um novo adensamento das ações de igualdade racial, descentralizando os recursos federais e estimulando os entes subnacionais à criação de conselhos de igualdade racial e à adoção de planos estaduais e municipais de promoção da igualdade.

Em síntese, após dez anos de tramitação, o Estatuto da Igualdade Racial transformou em lei aquilo que já vinha se desenhando nas estruturas públicas preexistentes. Seu principal mérito foi o de sistematizar os compromissos em parte assumidos anteriormente pelo Estado. De modo geral, porém, o texto do estatuto ficou um tanto distante da proposta original. Questões importantes como o estabelecimento de cotas para ingresso no mundo do trabalho e a instituição do Fundo de Promoção da Igualdade Racial foram derrotadas ao longo da negociação que permitiu sua aprovação (Silva, 2012). Assim, embora determine compromissos, o estatuto é excessivamente vago e genérico, consistindo em norma de eficácia contida e demandando normas específicas posteriores (leis especiais).

Sem pretender esgotar as iniciativas adotadas, pode-se observar no quadro 5 que parte das demandas históricas das organizações negras demandadas na Constituinte teve algum desdobramento institucional. Algumas dessas demandas, como o Programa Brasil Quilombola<sup>26</sup> e a Agenda Social Quilombola, são um guarda-chuva de iniciativas descentralizadas; outras são reformas legislativas relevantes, que corrigem discriminações históricas operadas pela própria legislação, a exemplo da Emenda Constitucional (EC) nº 72/2013; outras constituem políticas criadas, mas com poucas ações concretas, como a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra; por fim, há as políticas de reserva de vagas, cuja legislação federal uniformizou as experiências que já vinham ocorrendo nas universidades Brasil afora. Não foram citadas iniciativas simbólicas, mas numerosas, a despeito de sua importância para a consolidação da questão racial como elemento da esfera pública no Brasil.

---

26. Lançada por meio do Decreto nº 6.261/2007, a Agenda Social Quilombola foi o desdobramento do Programa Brasil Quilombola (PBQ), lançado em março de 2004. A agenda foi estruturada a partir de quatro eixos: *i*) infraestrutura e qualidade de vida, com ações de infraestrutura destinadas a prover demandas de saneamento, saúde e habitação; *ii*) acesso à terra; *iii*) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e *iv*) direitos e cidadania, com ações destinadas à garantia dos direitos das comunidades quilombolas no que diz respeito a conflitos, grandes obras, acesso à água, energia etc. Ações específicas em saúde, saneamento e assistência social foram efetivamente adotadas, com repasse adicional de recursos aos municípios que tivessem comunidades quilombolas em sua circunscrição. As pretensões iniciais da agenda eram, porém, mais audaciosas.

**QUADRO 5**  
**Principais iniciativas adotadas (2003-2014)**

Tema ou grupo social atendido	Ações e iniciativas de promoção da igualdade racial mais relevantes adotadas no período 2003-2014
Educação	Lei nº 10.639/2003, que inclui o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana na educação básica. Aprovação da Lei nº 12.711/2012, que institui cotas para ingresso de estudantes negros nas instituições públicas federais de ensino superior e nas instituições técnicas de ciência e tecnologia de nível médio.
Saúde	Instituição da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.
Trabalho	Aprovação da Lei nº 12.990/2014, que instituiu as cotas no serviço público. Sanção da EC nº 72/2013, equiparando as trabalhadoras domésticas às demais categorias submetidas à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).
Assistência Social	Inclusão das comunidades quilombolas no Programa Bolsa Família (PBF).
Comunidades quilombolas	Regulamentação do processo de titulação dos territórios por meio do Decreto nº 4.887/2003. Criação do Programa Brasil Quilombola e da Agenda Social Quilombola. Inclusão da educação escolar quilombola nas Diretrizes Curriculares Nacionais da educação básica.
Povos e comunidades tradicionais de matriz africana	Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana. Lei nº 12.966/2014, que acrescenta a dignidade dos grupos religiosos como bem jurídico a ser protegido, responsabilizando o ofensor pela reparação dos danos morais e patrimoniais produzidos pela ofensa.
Violência e justiça	Plano Juventude Viva; criação de canais de denúncia de violação de direitos da juventude negra, mulher ou população negra em geral e módulo específico para receber denúncias de violação de direitos contra comunidades quilombolas, terreiros e comunidades de religiões de matriz africana.

Elaboração dos autores.

Merece destaque entre as medidas adotadas as reservas de vagas nas universidades. Entre 2001, quando a primeira política de ação afirmativa foi adotada em uma universidade, e 2014, a presença de negros(as) no ensino superior saltou de 31,5% para 45,1%, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios anual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE). O estoque de pessoas com ensino superior completo mostrava, porém, as profundas desigualdades acumuladas ao longo do tempo: em 2014, 70,2% das pessoas com ensino superior completo eram brancas (Silva, 2020). A manutenção da tendência de diminuição dessas distorções depende da continuidade dessas políticas.

Após a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, duas importantes medidas foram aprovadas: a Lei nº 12.990/2014 e a EC nº 72/2013. Essa EC pôs fim à discriminação legalizada das trabalhadoras domésticas no Brasil. Até 2013, trabalhadoras domésticas, majoritariamente negras, possuíam regime jurídico protetivo restrito em relação às demais categorias de trabalhadores. Com a aprovação da emenda, direitos mínimos como controle de jornada de oito horas diárias e 44 semanais, remuneração pelo serviço extraordinário, compensação de horas extras, proibição de trabalho noturno, perigoso e insalubre a menores de 18 anos, entre outros direitos, foram estendidos às trabalhadoras.

A principal iniciativa positiva efetivamente adotada em matéria de inserção nas relações de trabalho foi, porém, a Lei nº 12.990/2014, mais conhecida como Lei de Cotas no Serviço Público. O referido dispositivo reserva 20% das vagas nos certames da administração pública federal para candidatos(as) negros(as). Trata-se da primeira política de ação afirmativa em nível federal fundada exclusivamente no critério de raça/cor (Silva e Silva, 2014; Mello e Resende, 2019). Há, contudo, dois óbices à efetividade desses dispositivos: de um lado, as atuais políticas em curso, imprimindo nova dimensão à participação do Estado enquanto ente promotor de políticas de bem-estar, vêm contribuindo para a diminuição expressiva no número de concursos públicos; de outro lado, alguns concursos, a exemplo dos realizados pelas instituições públicas federais de ensino, costumam fracionar as vagas disponíveis, o que diminui o impacto da lei, uma vez que as cotas somente se aplicam em certames com mais de três vagas.<sup>27</sup>

Além dessas iniciativas, a Seppir despendeu esforços em campanhas de enfrentamento ao racismo institucional, lançou editais de apoio a projetos culturais e construiu um sistema de monitoramento das intervenções públicas em matéria de combate ao racismo e promoção da igualdade racial (Ipea, 2016).

No geral, as pastas ligadas às políticas sociais foram as que apresentaram maior aderência às ações de promoção da igualdade racial. Isso se deu tanto por meio da criação de institucionalidades próprias ligadas à pauta quanto por intermédio de ações com disponibilidade orçamentária (Teixeira e Sampaio, 2019). Outras arenas da política pública também tiveram incidência sobre a população negra, mas de forma indireta, por meio de políticas focalizadas cujo público é definido por critérios que concorrem para a redução das desigualdades raciais.<sup>28</sup>

Parte das ações de igualdade racial foi, porém, estrangida pela ainda pequena participação política dos negros no processo decisório. De acordo com Luiza Bairros, ex-ministra da Seppir no período 2011-2014, foi possível

entrar a partir de um órgão como a Seppir na disputa por recursos, quando você não tem uma representação em outros lugares da sociedade (...) e entrar com aquele cabedal que o Movimento Negro construiu, que não está representado convenientemente no Congresso Nacional, no Executivo, no Judiciário, nos governos estaduais e municipais. Por isso acho que, no que quer que a gente tenha avançado, o que quer que a Seppir

27. Levantamento exaustivo elaborado por Mello e Resende (2019) a partir da análise de mais de 3 mil editais de concursos para o magistério superior ocorridos entre 9 de junho de 2014 e 31 de janeiro de 2018 mostra que, do total de vagas disponíveis no período, apenas 4,93% foram reservadas a candidatas(os) negras(os). Esse dado é resultado do fracionamento das vagas, tornando inócua a medida justamente no lugar em que as ações afirmativas nasceram enquanto experiência política no Brasil.

28. Vale citar, a título de exemplo, os efeitos raciais que as medidas destinadas à pobreza e à extrema pobreza provocaram. Segundo Osório (2019), entre 2004 e 2014, houve redução da desigualdade racial da pobreza, medida pela renda domiciliar *per capita*. O autor utilizou diferentes linhas para defini-la e, em todas elas, os resultados foram semelhantes. As discrepâncias entre os grupos, porém, se mantiveram elevadas. Em 2014, o nível de pobreza de pretos e pardos era similar ao de uma pessoa branca em 2004 (Osório, 2019).

tenha alcançado em todos esses anos, é fruto de um trabalho louvável, pois operamos em um nível de isolamento político muito grande, ainda (Alves *et al.*, 2018, p. 56).

Os reflexos do isolamento político fizeram-se sentir de diversas formas. As disponibilidades orçamentárias para a execução das políticas com corte racial foram sempre baixas, até mesmo em período de expansão fiscal com ampliação relevante do gasto social público. Algumas ações de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade ficaram resumidas a iniciativas pontuais e localizadas que preenchiam discurso, com impactos pouco significativos (Theodoro, 2013; Ipea, 2016).

A ausência de priorização governamental e planos de trabalho que viabilizassem sua execução por meio de convênios com Estados e municípios também afetou a execução fiscal das políticas com recorte racial. Apenas a título de exemplo, entre 2012 e 2015, o percentual máximo de execução orçamentária do programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial foi de 35,37%, ocorrido em 2014. Em 2015, o percentual de execução foi de apenas 8,72% (Teixeira e Sampaio, 2019).

Parte da agência estatal continuou encarando a pauta racial ora como agenda periférica, ora como entrave a interesses setoriais hegemônicos. Em algumas agendas de política pública, isso ficou ainda mais evidente. Cite-se como exemplo o bloqueio da demanda por regularização de terras e territórios quilombolas. Dados atualizados até 26 de maio de 2015 apontam que existiam 1.516 processos de reconhecimento de territórios quilombolas em tramitação no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e apenas 143 territórios haviam sido titulados até essa data (Ipea, 2019a).

Outro exemplo digno de nota foram as tímidas respostas institucionais à violência contra a população negra. De acordo com o *Atlas da Violência 2019*, em 2017, houve 65.602 homicídios no Brasil e 75,5% das vítimas eram negras. Considerando-se a faixa etária, os jovens corresponderam a 54,5% das vítimas (Ipea e FBSP, 2019). Entre 2007 e 2017, a taxa de homicídios no Brasil cresceu 37,5%, mostrando-se, portanto, como fenômeno sustentado por fatores não diretamente relacionados à conjuntura econômica. A única política diretamente vinculada a essa pauta com viés racial foi o plano Juventude Viva, lançado em 2012. Conforme fora atestado em número anterior deste periódico, as ações neste previstas possuíam frágil interação com os ministérios e os órgãos estaduais incumbidos de gerir em conjunto a política de segurança pública (Ipea, 2014).

O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, com dados atualizados até junho de 2017, informa que, entre os tipos penais, é o tráfico de drogas o principal crime desencadeador das penas de privação de liberdade. Entre as mulheres, o tráfico foi o tipo de crime responsável por 64,48% das detenções nesse período. Quanto à composição étnico-racial, 63,6% da população carcerária era



composta por pretos e pardos em junho de 2017 (Silva, 2019). Em síntese, com população carcerária total de 726.354 e taxa anual de crescimento da população prisional girando em torno de 7% no período 1990-2017, a política carcerária vem assumindo o caráter de política extraoficial de segregação racial no Brasil.

O período final desse ciclo explicitava a intensidade dessas contradições. As cidades brasileiras seguiam reproduzindo novas formas de controle social da população negra mediante políticas de ocupação do espaço urbano (Ipea, 2016). Os fluxos de capitais que irrigaram os projetos de modernização urbana impulsionadas pelos grandes eventos esportivos de 2014 e 2016 tiveram como grande legado a disseminação de novas segregações socioespaciais. A cidade viva por meio dos corpos dos sujeitos enegrecidos em movimento na rua entrava em nova rota de desencanto.

O período mais positivo de institucionalização da pauta racial ficou marcado, portanto, pelo surgimento de “novos” problemas, em larga medida oriundos do próprio avanço institucional da pauta. Ao lado destes, os velhos problemas da formação social brasileira tornaram-se ainda mais agudos. Nos territórios onde a pobreza e a raça se estruturaram mutuamente, tanto a Constituição quanto a democracia que esta enuncia eram uma promessa pendente de realização.

## **7 O FIM DE UM CICLO E OS NOVOS DESAFIOS DA AGENDA ANTIDISCRIMINATÓRIA**

Desde 2015, o país vem passando por uma crise econômica e política que impactou os pilares da intervenção estatal sobre as condições gerais de produção e reprodução da vida social. As condições políticas que permitiram que a agenda antidiscriminatória avançasse com base na implementação gradual do programa constitucional foram profundamente alteradas. Com taxas de crescimento econômico negativas em 2015 e 2016, a opção pelas políticas de ajuste fiscal veio acompanhada da alteração do perfil do gasto público, com forte compressão dos gastos sociais.

Embora a agenda de igualdade racial nunca tenha tido participação significativa no conjunto das despesas, já em 2015 a Seppir foi extinta e transformada em secretaria nacional integrante do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRDH). A fusão pode ser interpretada como um duplo ato simbólico: de um lado, servia para demonstrar publicamente o comprometimento do governo com o ajuste fiscal; como fusão, de outro lado, tinha impactos fiscais irrisórios. Na prática, essa fusão serviu para ilustrar o baixo comprometimento do Estado brasileiro com as políticas transversais (Ipea, 2018).

Os sinais do ajuste também se fizeram sentir na distribuição do orçamento. A Seppir passou a enfrentar cortes orçamentários sucessivos; expressão do novo lugar que a agenda de igualdade passaria a ocupar a partir de então. Já em 2015, a pasta

teve corte de 56,3% no orçamento, e as ações de regularização fundiária, alocadas em ação orçamentária ligada ao então MDA, tiveram 49,4% de corte (Inesc, 2020).

Em 2016, a reforma administrativa implementada por meio da Medida Provisória (MP) nº 726 do governo deslocou a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR) e as demais secretarias especiais para o então Ministério da Justiça e Cidadania (MJC). A SNPIR foi inserida em estrutura rígida e centralizada, com baixa capacidade de operação do cotidiano típico de uma secretaria de Estado. Políticas foram descontinuadas, e planos de trabalho e agendas institucionais propositivas deixaram de existir (Ipea, 2018). Em 2017, a SNPIR foi retirada da pasta da justiça e inserida na estrutura do então recém-criado Ministério dos Direitos Humanos (MDH) – atualmente, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A nova mudança, porém, pouco representou em relação ao que vinha ocorrendo desde 2016, conduzindo a agenda de promoção da igualdade e da antidiscriminação à condição de peça simbólica em estrutura de poder que escorava suas ações na visão negativa do ciclo de políticas que lhe antecedeu.

A crise econômica, política e social atingiu a agenda antidiscriminatória, mas essa não é a única forma pela qual a população negra foi/tem sido impactada. Enquanto grupo social mais exposto às vulnerabilidades sociais (trabalho desprotegido, desemprego e pobreza), parte significativa dos direitos da população negra é garantida pela manutenção de esferas públicas desmercadorizadas. Isso implica dizer que qualquer alteração negativa nas condições gerais de reprodução da vida social, pelos efeitos raciais que gera, aumenta ainda mais o peso das provisões públicas de direitos e serviços sobre as condições de vida da população negra.

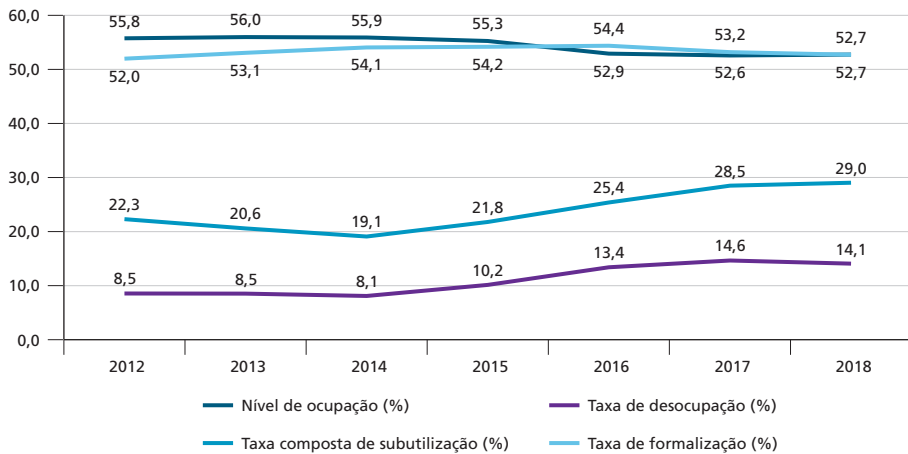
Esses efeitos podem ser bem percebidos nos cenários de crise, quando as condições de reprodução da vida se deterioram pelo aumento do desemprego, pela expansão do trabalho desprotegido e pela diminuição da renda do trabalho. As formas indiretas de discriminação, nesses contextos, aprofundam as desigualdades e a vulnerabilidade dos grupos sociais menos protegidos.

Vale recordar que a maior parte a força de trabalho negra está ocupada em atividades caracterizadas por salários abaixo da média geral do mercado de trabalho, a exemplo de atividades agropecuárias (60,8%), construção civil (62,6%) e serviços domésticos (65,1%). Nessas funções, concentram-se também os maiores percentuais de ocupados sem instrução ou com ensino fundamental incompleto (IBGE, 2019a). Isso, por si só, já constitui desvantagem comparativa relevante em cenários de escassez de recursos e retração de investimentos públicos e privados.

Em 2018, 64,2% da força de trabalho desocupada e 66,1% da força de trabalho subutilizada era composta por pessoas negras. Até mesmo quando considerado o nível de instrução, essas desigualdades se expressaram, embora minimizadas em relação aos indivíduos com menores níveis de instrução (IBGE, 2019b). Conforme

se pode verificar no gráfico 1, entre os indicadores estruturais do mercado de trabalho, merece especial destaque o peso crescente da taxa de subutilização da força de trabalho e a elevação da taxa de desocupação em seis anos.

**GRÁFICO 1**  
**Indicadores estruturais do mercado de trabalho das pessoas negras de 14 anos ou mais de idade (2012-2018)**  
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/323lwK6>>.

- Obs.: 1. A taxa de formalização inclui empregado com carteira de trabalho assinada, trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada, militar, funcionário público estatutário, conta própria e empregador que contribuíam para a Previdência Social.  
2. A taxa composta de subutilização da força de trabalho é formada pelo percentual de pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e inativos com potencial para trabalhar.  
3. O nível de ocupação é a razão entre as pessoas ocupadas na semana de referência e as pessoas em idade de trabalhar.

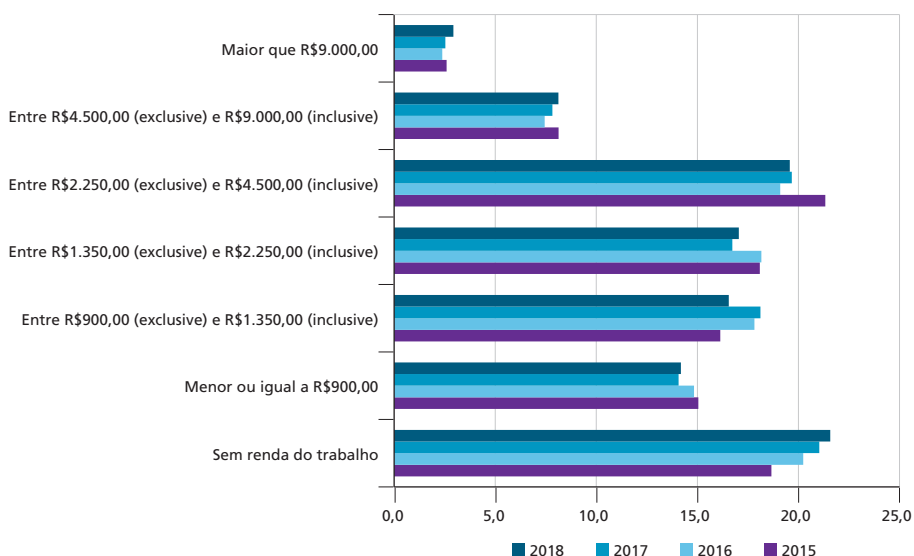
Essa tendência é corroborada pelo aumento do percentual de domicílios sem renda do trabalho e sob responsabilidade de pessoas negras. Os dados da PNAD Contínua indicam que parte das demandas da população negra já não pode mais contar apenas com a renda do trabalho para atravessar a crise.

O trabalho doméstico remunerado é também um bom parâmetro para inferir os efeitos possíveis da crise sobre a inserção no mundo do trabalho e o sistema de proteção social. A melhoria das condições de inserção no período de expansão da atividade econômica permitiu que inúmeras mulheres, sobretudo as mais jovens, negociassem formas menos precárias de inserção no mundo do trabalho. A alteração do perfil etário e a perda de peso relativo no conjunto das ocupações pareciam apontar para o declínio de um dos mais resilientes mecanismos de reprodução intergeracional da pobreza no Brasil, ancorado na tripla discriminação de gênero, raça e classe. Além disso, a correção de um erro histórico inscrito no programa

constitucional de 1988 por meio da EC nº 72/2013 acenava para o aprimoramento das condições de trabalho para as mulheres inseridas nesse segmento laboral.

GRÁFICO 2

**Proporção de domicílios por faixa de renda domiciliar habitual de todos os trabalhos das pessoas negras responsáveis pelo domicílio (2015-2018)**



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/323lwK6>>.

Elaboração: Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc) da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

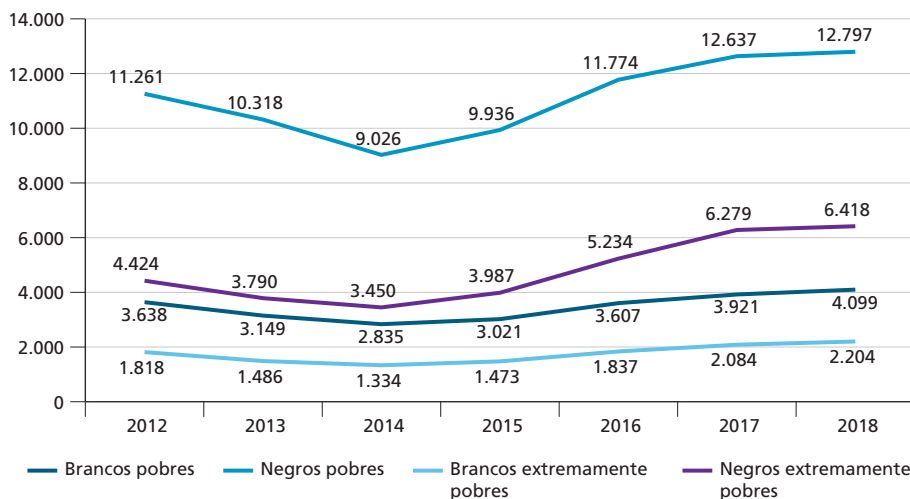
Obs.: Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Com a crise econômica, porém, a tendência de queda do peso relativo do trabalho doméstico remunerado no conjunto das ocupações foi interrompida. Apesar do fim da discriminação legal da categoria com o advento da EC, as características gerais do trabalho doméstico não foram alteradas. Com apenas 28,6% das trabalhadoras ocupadas com carteira assinada e uma renda média do trabalho inferior a 1 salário mínimo (SM) (Ipea, 2019b), o trabalho doméstico continua a ser uma das últimas fronteiras entre a ocupação e a desocupação.

A deterioração geral das condições de reprodução da vida social também reverteu a tendência de queda da pobreza e da extrema pobreza. De acordo com os dados da PNAD Contínua, entre 2015 e 2018, 2,8 milhões de pessoas negras entraram na condição de pobreza e 2,4 milhões, na condição de extrema pobreza. O maior aumento percentual de pessoas nos respectivos grupos nesse período foi o de negros extremamente pobres (37,8%), seguido de brancos extremamente pobres (33,1%), brancos pobres (26,2%) e negros pobres (22,3%). Em números absolutos, *negros pobres* foi o grupo com o maior número de ingressantes nessa

condição, invertendo a tendência de queda expressiva que vinha se desenhando no período pré-2014.

GRÁFICO 3  
Evolução do número de pobres e extremamente pobres por cor/raça (2012-2018)  
(Em mil)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/323lwK6>>.

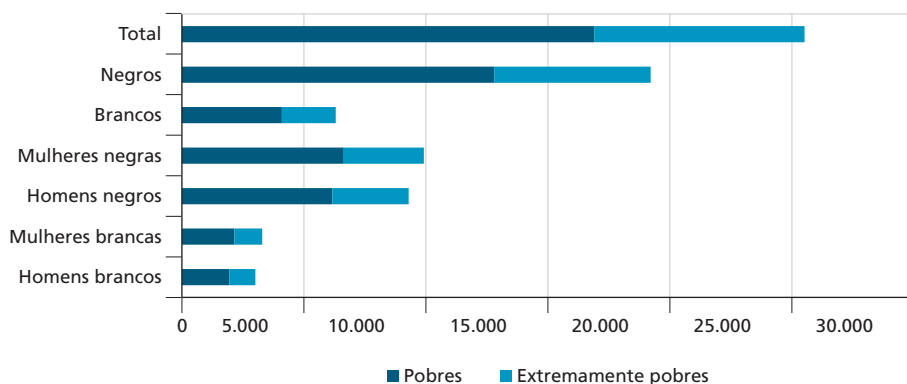
Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Obs.: Os indicadores de pobreza e extrema pobreza foram calculados com base nas linhas do PBF.

Em 2018, 74,4% das pessoas em condição de extrema pobreza e 75,7% das pessoas em condição de pobreza no Brasil eram negras. Conforme se pode depreender no gráfico 4, o andar mais baixo da pirâmide social brasileira é compartilhado por mulheres e homens negros.

Nesse contexto regressivo, a cobertura social do sistema de proteção funciona como colcha de amortecimento dos impactos do declínio da atividade econômica. Entretanto, o programa político iniciado em 2016 vem comprimindo a noção de esfera pública para transformar as políticas criadas com fulcro no programa constitucional em excesso (Moretti, Melo e Santos, 2018). Entre as principais medidas adotadas nos últimos três anos, situamos duas com incidência indireta sobre o sistema antidiscriminatório: a política de austeridade fiscal e a reforma trabalhista.

GRÁFICO 4  
Número de pobres e extremamente pobres no Brasil (2018)<sup>1</sup>  
(Em mil)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/323lwK6>>.

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Foram consideradas pobres as pessoas com rendimento domiciliar *per capita* de até R\$ 178,00; foram classificadas como extremamente pobres as pessoas com renda domiciliar *per capita* de até R\$ 89,00.

O novo regime fiscal, instituído por intermédio da EC nº 95/2016, impôs o congelamento global das despesas primárias do governo por vinte anos, tomando-se 2016 como ano zero do ajuste. Como parte das despesas primárias é composta por gastos obrigatórios que crescem acima da taxa de inflação, os componentes discricionários da despesa tendem a ser comprimidos. Com a pressão adicional do componente demográfico e os efeitos prolongados da crise econômica, o Estado, impedido de atender à demanda pelo aumento dos gastos sociais, vem acenando com o enrijecimento dos critérios de acesso a bens, direitos e serviços e com a queda dos valores dos benefícios sociais, assistenciais e previdenciários.

No curto e médio prazo, essa iniciativa altera o programa inscrito na CF/1988, adequando os compromissos constitucionais às restrições fiscais de longo prazo. Políticas universais tendem a ser fragmentadas, restringindo-se à comunidade de sujeitos-alvo de inclusão, transferindo parte da demanda por bens e serviços públicos para o setor privado.

Além disso, o Estado vem reduzindo substancialmente seu papel enquanto regulador das relações laborais. De acordo com as leituras hegemônicas que orientam as reformas em curso, o Estado, erigido com base na Carta Constitucional de 1988, já não dialogaria com as condições atuais de realização social do trabalho, as novas profissões e as novas tecnologias. Com a promessa de resolver os problemas econômicos e melhorar os indicadores estruturais do mundo do trabalho, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 6.787/2016, posteriormente transformado na Lei Ordinária

nº 13.467/2017. Precedidos pela aprovação, em março desse ano, da Lei nº 13.429/2017, esses dois dispositivos podem ser considerados a mais importante política pública elaborada pelo Estado nos últimos anos em matéria de relações de trabalho. Enquanto a Lei nº 13.429/2017 cuida, em especial, do trabalho temporário e da terceirização, a Lei nº 13.467/2017 realizou a mais profunda e extensa mudança da CLT desde sua promulgação,<sup>29</sup> em 1943.

Para compreender os sentidos que uma reforma trabalhista pode produzir para o sistema antidiscriminatório, é necessário recuperar o papel que o direito do trabalho desempenha enquanto política pública integrante do sistema de proteção social. Conforme preleciona o ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST) Maurício Godinho Delgado,<sup>30</sup> o direito do trabalho possui função econômica, contribuindo para a distribuição de renda e a construção de mercado interno de consumo, dado que percentual significativo de pessoas tem nos salários sua principal, senão única, fonte de renda monetária; assegura a todas as pessoas um tratamento igualitário, independentemente dos seus atributos pessoais, dotando o sistema de forte teor antidiscriminatório; e é uma política de saúde pública que impõe limites à exploração da força de trabalho, reconhecendo que os sujeitos precisam ter respeitadas sua integridade física e psíquica. Por fim, o direito do trabalho também possui um papel fiscal e tributário relevante, pois a transformação do trabalhador em consumidor dinamiza a economia, fornecendo ao Estado os meios necessários para financiar as políticas sociais que comporão de forma indireta o salário daqueles que vivem do trabalho.

Vale ressaltar que a importância do direito do trabalho foi reconhecida pelas organizações negras no processo de elaboração da Carta Constitucional. No documento *O Negro na Constituinte*,<sup>31</sup> oriundo da Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, há um rol extenso de direitos que, à primeira vista, estariam deslocados dos limites em que se costuma circunscrever a questão racial. Sugere-se que essa presença, além de ser produto da agência negra no sindicalismo brasileiro, também visualizava o repertório de demandas que atravessam e interseccionam a experiência negra no mundo do trabalho.

29. Dos seus 922 artigos, foram alterados 54, inseridos 43 e revogados 9, totalizando 106 dispositivos da CLT atingidos pela reforma.

30. A este respeito, ver: <<https://bit.ly/2CNc2Ko>>.

31. Em síntese, as organizações negras propunham que a jornada diária do trabalho fosse fixada em seis horas, assegurado o repouso semanal remunerado; a estabilidade do trabalhador no emprego, desde o início do contrato de trabalho; a inclusão das empregadas domésticas no rol de trabalhadores protegidos pelas disposições da CLT; a aposentadoria por tempo de serviço com salário integral; o direito irrestrito de greve; a liberdade e a autonomia sindical; a proibição de diferença de salários e de critérios de admissão no trabalho, por motivo de sexo, cor ou estado civil; a escala móvel de salário, de acordo com a elevação do custo de vida; o direito de sindicalização para os funcionários públicos; a criação do Juizado de Pequenas Causas na área trabalhista; e a responsabilização do Estado pela indenização imediata de acidentes ou prejuízos que vitimem o trabalhador, assegurando ao Estado o direito de ação regressiva contra o empregador ou contra o próprio empregado quando apurada a responsabilidade. O documento pode ser acessado em: <<https://bit.ly/30eakto>>.

A reforma trabalhista brasileira gira, pois, em torno da redefinição das disposições gerais que foram consagradas na CF/1988. As alterações podem ser sintetizadas nos seguintes pontos-chave, descritos a seguir.

- 1) *Status* jurídico da relação de trabalho: terceirização; possibilidade de contrato intermitente, parcial e autônomo; e possibilidade de negociação no momento da dispensa.<sup>32</sup>
- 2) Tempo de trabalho: jornada de trabalho flexibilizada; não reconhecimento da jornada *in itinere*; banco de horas ampliado; redução do tempo reconhecido como horas extras; redução do intervalo intrajornadas; e fracionamento maior das férias.
- 3) Remuneração: diminuição e livre negociação da remuneração.
- 4) Saúde e segurança do trabalho: possibilidade do labor de gestante em área insalubre.
- 5) Alteração sindical: descentralização das negociações; e retirada do pagamento obrigatório como contribuição sindical equivalente a um dia de trabalho por ano de todos os trabalhadores.
- 6) Acesso à justiça: limitação do acesso e poder da Justiça do Trabalho; supremacia dos acordos; e extinção do princípio da gratuidade (Teixeira *et al.*, 2017).

No seu conjunto, a reforma trabalhista instrumentaliza a correspondente e necessária legitimação legal para o quadro de flexibilização dos direitos do trabalhador. Um bom exemplo a ser explorado é o novo §3º do art. 443 da CLT, que torna possível no Brasil o chamado trabalho intermitente. No trabalho intermitente, o empregador determinará, sem uniformidade de tempo de trabalho, o período que estará o empregado sob sua subordinação. O trabalhador receberá apenas pelas horas trabalhadas. A lei não restringiu esse tipo de contratação a setores específicos, não estabeleceu jornada predefinida, tendo o empregador apenas a obrigação de avisá-la ao empregado com três dias de antecedência. O impacto social e econômico do novo tipo de contratação na vida do empregado é tamanho: tem-se agora chancelada por lei uma prática que já fazia parte da experiência do trabalho informal, tornando-se possível que o trabalhador receba, ao mês, menos que 1 SM, com repercussões sobre as demais garantias, como valor da cobertura previdenciária, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias e 13º salário. Apregoam-se vantagens como a conciliação de mais de um vínculo de trabalho, e

32. Com a reforma, foi adicionada ao ordenamento trabalhista uma nova modalidade de dispensa laboral, admitindo-se a demissão consensual entre empregador e empregado. Neste caso, a multa do FGTS passa de 40% para 20%, o saque do FGTS de 100% para 80%, as verbas rescisórias são reduzidas à metade e não há direito a seguro-desemprego.



entre trabalho e estudo, desconsiderando-se os efeitos nocivos que a insegurança e a imprevisibilidade podem gerar a quem trabalha sob essa modalidade de contratação.

Em adição, o atual governo criou mais um instrumento jurídico destinado a aprofundar a liberalização das relações de trabalho. Também conhecida como Lei da Liberdade Econômica, a Lei nº 13.874/2019 diminui ainda mais a atuação do Estado como agente normativo e regulador das relações laborais, concedendo maior liberdade aos contratos e atos no âmbito particular. Conforme estabelece o inciso III do art. 2º, o Estado, segundo a lei aprovada, deverá atuar apenas de forma excepcional e subsidiária.

Não há evidências de que em países como o Brasil uma reforma trabalhista redutora de direitos concorra para o incremento da ocupação formal. Para que tal assertiva fosse verdadeira, seria necessário indicar empiricamente as relações diretas entre desregulação e desempenho econômico.<sup>33</sup> Como a informalidade é característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro, com fortes ligações com o setor formal, não parece crível que a reforma produza alterações nessa direção.

Se não há evidências capazes de demonstrar a relação direta entre legislação protetiva e geração ou proteção de vagas de trabalho, pode-se inferir, entretanto, que reformas laborais que fragilizam o aparato protetivo podem, a contrapelo, reforçar a baixa capacidade de socialização da riqueza produzida em uma conjuntura de expansão da atividade econômica, como as experiências em países europeus vêm ilustrando. Nesse aspecto, o desmonte do aparato protetivo, em prol de livre possibilidade de transacionar em relações de trabalho, concorre para fazer das desvantagens comparativas de grupos e indivíduos elemento ainda mais decisivo para a consolidação de posições sociais e econômicas preestabelecidas.

Não havendo horizontes coletivos alternativos e ante um sistema de proteção também combalido pelas políticas de austeridade, aos estratos mais fragilizados do sistema sobram poucas saídas. Parte dos indivíduos desorganizados vem aderindo ao novo *ethos* por meio da qual a literatura empresarial e econômica agencia casos particulares e isolados de mobilidade social imbuídos de forte conteúdo moral, transformando a pobreza dos trabalhadores em combustível das novas formas de obtenção de lucro, competitividade e eficácia dos empreendimentos (Boltansky e Chiapello, 2009). As reformas, nesse aspecto, concorrem para a construção de

---

33. Pesquisa realizada por Silva (2018) mostra que, em um *ranking* de 69 países, o Brasil ocuparia a 55ª posição em rigidez da legislação trabalhista, tomando-se como base o Indicador de Proteção ao Emprego (IPE), elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em suma, na comparação com os países da OCDE, o Brasil está abaixo da média no indicador. Além disso, como há países com renda *per capita* tanto maior quanto menor do que a do Brasil em posições no *ranking* tanto superiores quanto inferiores, conclui-se que o grau de rigidez da legislação trabalhista não tem correlação direta com a *performance* econômica (Silva, 2018). Suas conclusões divergem, portanto, do discurso apresentado nos relatórios da proposta de lei ao atribuir ao caráter protetivo da legislação laboral um entrave ao desenvolvimento econômico.

modelo normativo que emula um novo sujeito, uma nova forma de engajamento no trabalho e de relacionamento entre trabalhadores e empresas.

As políticas de austeridade e a reforma trabalhista, em seu conjunto, privatizam a definição dos salários diretos e indiretos, retirando parcialmente da esfera pública o direito à saúde, à renda básica de cidadania, à proteção contra os riscos sociais e a violação de direitos, a salários dignos e à estabilidade. Na esfera privada, esses direitos seriam alcançáveis por intermédio de estímulos à livre iniciativa, ao mérito e ao esforço individual. Nesse contexto, as condições precárias de vida assumem peso ainda mais decisivo sobre as possibilidades de fruição de direitos mínimos associados a uma vida digna. Para os negros, isso tende a significar ainda o endurecimento das vias ascensionais que vinham se desenhando com a melhoria dos indicadores educacionais e a incorporação paulatina da linguagem das ações afirmativas no mundo do trabalho.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema internacional de direitos humanos constitui relevante instrumento político e simbólico capaz de pressionar a construção e a consolidação de políticas antidiscriminatórias nos contextos locais. Isso é ainda mais importante quando as agendas locais de política colocam em risco direitos e garantias fundamentais consagrados globalmente.

A Icerd engendrou a pauta racial nos fóruns internacionais. Sua instrumentalização, ao longo de seis décadas, consolidou, paulatinamente, o entendimento de que todas as sociedades reproduzem discriminação racial, devendo-se adotar medidas para monitorá-la, combatê-la e minimizar seus efeitos. Reconhecendo a complexidade da matéria e das práticas sociais e institucionais nesta envolvidas, a convenção estabelece que as práticas discriminatórias diretas e indiretas devem ser combatidas por meio de uma série de compromissos em matéria de direitos sociais, civis, políticos e econômicos interdependentes.

A despeito da impossibilidade de uma leitura linear, muito se produziu em termos de iniciativas tanto do Estado quanto da sociedade civil, no sentido de eliminar os efeitos dos processos discriminatórios no Brasil. Impulsionados pela Icerd, pelo programa constitucional iniciado em 1988 e pela agenda aberta após a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban em 2001, Estado e sociedade engendraram novas formulações, demandas e respostas às discriminações. Medidas repressivas, ampliação das políticas sociais e políticas de ações afirmativas tornaram a igualdade racial questão de natureza pública. Metas, medidas, planos de ação e políticas foram criados, embora a escala, a efetividade e os efeitos concretos das iniciativas variem de forma significativa.

A introdução da agenda de igualdade racial na esfera pública produziu mudanças incrementais nas instituições. Porém, até mesmo no período de ampliação das ofertas públicas de direitos e serviços, conviveu-se com taxas de mortalidade e encarceramento negros que têm nas próprias políticas de Estado suas raízes mais profundas. Com o fim de um ciclo político mais poroso à institucionalização da pauta racial, os efeitos positivos do ciclo econômico já não poderiam mais ser utilizados como atenuante da face mais perversa do racismo brasileiro.

A partir de 2016, o Estado brasileiro vem promovendo sucessivas transformações nas ofertas públicas de bens e serviços e em sua estrutura regulatória, redefinindo os horizontes da ação estatal e suas responsabilidades enquanto ente provedor de proteção e garantidor de direitos. A pauta racial corre sérios riscos nesse contexto, podendo mais uma vez transformar-se em questão privada e individualizada, destituindo-a de sua potência política transformadora.

## REFERÊNCIAS

ALVES, D. S. *et al.* (Orgs.). **Promovendo a igualdade racial para um Brasil sem racismo**. Brasília: Editora IABS, 2018.

ALVES, J. A. L. A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, jul./dez. 2002. Disponível em: <<https://is.gd/MPwkIA>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Viagens no multiculturalismo**: o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. Brasília: Funag, 2010.

\_\_\_\_\_. Cinquenta anos da convenção sobre a eliminação da discriminação racial: uma apreciação crítica de dentro. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 25-82, 2017. Disponível em: <<https://is.gd/wZ6gxa>>. Acesso em: 20 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **A década das conferências**: 1990-1999. Brasília: Funag, 2018.

ANJOS, G. A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 103-118, 2013.

BENTES, N. Brasil – Durban – Brasil: um marco da luta contra o racismo. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 229-236, jan. 2002. Disponível em: <<https://is.gd/3S74PS>>. Acesso em: 3 jun. 2020.

BOLTANSKY, L.; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 65.810/1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. **Diário Oficial**, Brasília, 1969. Disponível em: <<https://bit.ly/3eE6vCT>>. Acesso em: 25 maio 2020.

CAMPOS, W. O. Expectativas em torno da Lei Afonso Arinos (1951): a “nova abolição” ou “lei para americano ver”? **Revista Latino-Americana de História – Unisinos**, v. 4, n. 13, p. 257-278, jul. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2Clu5Hz>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 245-282.

FULLIN, C. Direito e racismo: observações sobre o alcance da legislação penal antidiscriminatória no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 6, n. 2, p. 21-35, 2000. Disponível em: <<https://is.gd/EpLRxw>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/2WtMTeB>>. Acesso em: 8 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. (Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, n. 41).

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O Brasil com baixa imunidade**: balanço do Orçamento Geral da União 2019. Brasília: Inesc, abr. 2020. Disponível em: <<https://is.gd/ZjySrF>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade racial. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 21, p. 421-480, 2013.

\_\_\_\_\_. Igualdade racial. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 22, p. 485-551, 2014.

\_\_\_\_\_. Igualdade racial. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 24, p. 429-480, 2016.

\_\_\_\_\_. Igualdade racial. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, 2018.

\_\_\_\_\_. **ODS 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis**. Brasília: Ipea, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da PNAD Contínua**. Brasília: Ipea, 2019b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: Ipea; FBSP, 2019.

JACCOUD, L. Racismo e República: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. *In*: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 1, p. 45-64, 2009.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: Ipea, 2002.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. Concursos públicos para docentes de universidade federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, p. 161-184, jan./abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2OBGvO5>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

MOREIRA, A. Direito, poder, ideologia: discurso jurídico como narrativa cultural. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 830-868, 2017.

MORETTI, B.; MELO, E. B. B.; SANTOS, E. A. V. Razão neoliberal e o desafio da afirmação dos direitos sociais no Brasil. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

PAIXÃO, M.; CARVANO, L. M. Censo e demografia: a variável cor ou raça no interior dos sistemas censitários brasileiros. *In*: PINHO, A.O.; SANSONE, L. **Raça: novas perspectivas antropológicas**. 2. ed. rev. Salvador: EdUFBA, 2008. p. 25-61.

PAULO, C. A. S. **As respostas do Estado às demandas sociais e étnico-raciais: particularidades no Brasil entre 2003 e 2013**. 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. 166 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3jd0bpn>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

PIOVESAN, F. **A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de direitos humanos**. Brasília: STJ, 1999. Disponível em: <<https://is.gd/IyHKY3>>. Acesso em: 31 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: a jurisprudência do STF**. Washington: OAS, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3hd6ZSq>>. Acesso em: 31 maio 2020.

PIRES, T. Racializando o debate sobre direitos humanos. **Sur – International Journal on Human Rights**, v. 15, n. 28, p. 65-75, 2018.

RIBEIRO, M. **Institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: percursos e estratégias – 1986 a 2010**. 2013. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2CIYtBB>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

RIOS, R. R.; LEIVAS, P. G. C.; SCHAFER, G. Direito da antidiscriminação e direitos de minorias. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 22, n. 1, p. 126-148, jan./abr. 2017.

SANTOS, N. N. S. **Vozes negras no Congresso Nacional: o movimento negro e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39. Caxambu: Anpocs, 2015. Disponível em: <<https://is.gd/DRHyWe>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

SILVA, M. V. M. (Org.). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília: MJSP; Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3eFxDBE>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

SILVA, S. J. A. **As Nações Unidas e a luta internacional contra o racismo**. Brasília: Funag, 2011.

SILVA, S. P. **A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais**. Brasília: Ipea, 2018.

SILVA, T. D. **O Estatuto da Igualdade Racial**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1712).

\_\_\_\_\_. **Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2569).

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013**. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 17). Disponível em: <<https://bit.ly/3jdCuxl>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

TEIXEIRA, M. O. *et al.* **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. São Paulo: Cesit/IE/Unicamp, 2017.

TEIXEIRA, T. G.; SAMPAIO, C. A. M. 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./abr. 2019.

THEODORO, M. As relações raciais, o racismo e as políticas públicas. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013. Águas de Lindóia, São Paulo. **Anais...** Águas de Lindóia: Anpocs, out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/EGrJwr>>. Acesso em: 10 out. 2015.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARANTES, P. **O novo tempo do mundo**: e outros estudos sobre a era das emergências. São Paulo: Boitempo, 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <<https://bit.ly/3jo1m5I>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 63.223, de 6 de setembro de 1968. Promulga a convenção relativa à luta contra a discriminação no campo do ensino. Brasília: Congresso Nacional, 1968.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 1974. Disponível em: <<https://is.gd/xgbLEI>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015. Institui o Programa Seguro-Emprego – PSE. **Diário Oficial**, Brasília, 20 nov. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3h4MRL2>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Levantamento de órgãos e conselhos de igualdade racial para o Sinapir**. Brasília: Seppir/PR; MDH, 2015. Disponível em: <<https://is.gd/aFcRHb>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial**, Brasília, 1º abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/32slb5z>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.456, de 25 de junho de 2017. Altera o programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência. **Diário Oficial**, Brasília, 26 jun. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Wrew7R>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial**, Brasília, 14 jul. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/32rQqxK>>.

FIGUEIREDO, A. **Classe média negra**: trajetórias e perfis. Salvador: EdUFBA, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: aspectos das relações de trabalho e sindicalização. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2OxDG0e>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

SILVA, J. M.; CARDOSO, M. R. H. C.; SILVA, T. D. **Planejamento, orçamento e a promoção da igualdade racial**: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2BenMVO>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

SILVA, S. P. **A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais**. Brasília: Ipea, 2018.

SILVA, S. J. A. **Combate ao racismo**. Brasília: Funag, 2007.

### **SITE**

CERD – COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION. Monitoring racial equality and non-discrimination. Disponível em: <<https://bit.ly/3jewi8k>>. Acesso em: 14 ago. 2011.



