

Artigo Original

NEGAÇÃO E RECONHECIMENTO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E A AGENDA RACIAL BRASILEIRA**DENIAL AND RECOGNITION: PUBLIC POLICIES FOR THE PROMOTION OF RACIAL EQUALITY AND THE BRAZILIAN RACIAL AGENDA***Lucas Sena¹, Graziela Dias Teixeira²*INFORMAÇÃO DO
ARTIGO

(preenchimento dos editores)

Histórico do artigo:

Recebido em 23 Março 25

Revisado em 15 Julho 25

Aceito em 08 Setembro 25

Palavras-chave:Políticas Públicas;
Igualdade Racial;
Reconhecimento;
Redistribuição; Agenda
Governamental.**Keywords:** Public
Policy; Racial Equality;
Recognition;
Redistribution;
Government Agenda.

RESUMO

Este artigo analisa os principais fatores que culminaram na inclusão da pauta racial na agenda política governamental brasileira. Examina-se como o reconhecimento do racismo como um problema público, impulsionado pela atuação histórica dos movimentos sociais negros e por um contexto político e social mais favorável, resultou na formulação de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial. Observa-se que, a partir dessa inclusão, o Estado brasileiro passou a construir um arcabouço jurídico e institucional, com a criação de legislações específicas e a abertura constitucional para a promoção da justiça racial, visando o tratamento das desigualdades raciais, o combate à exclusão histórica da população negra e à promoção de ações de reparação e reconhecimento. O estudo discute a relevância desse processo, seus avanços e limitações. Contudo, conclui-se que, apesar dos avanços significativos, esta agenda segue em processo de consolidação e enfrenta desafios persistentes, como a negação do racismo e a resistência à implementação efetiva das políticas.

ABSTRACT

This article analyzes the main factors that led to the inclusion of the racial agenda in Brazilian government policy. It examines how the recognition of racism as a public problem, driven by the historical activism of Black social movements and a more favorable political and social context, resulted in the formulation of public policies aimed at promoting racial equality. It observes that, following this inclusion, the Brazilian State began to build a legal and institutional framework, with the creation of specific legislation and a constitutional opening for the promotion of racial justice, aiming to address racial inequalities, combat the historical exclusion of the Black population, and promote actions of reparation and recognition. The study discusses the relevance of this process, its advances, and its limitations. However, it concludes that, despite significant progress, this agenda remains in a process of consolidation and faces persistent challenges, such as the denial of racism and resistance to the effective implementation of policies.

¹ Postdoctoral Fellow, Faculty of Law, University of Toronto. Doutor em Ciência Política pela USP, Mestre em Direito pela UnB, lucas.sena@alumni.usp.br

² Universidade de Brasília, Doutora em Sociologia e mestre em Ciência Política pela UnB, grazy@unb.br



Introdução

As políticas públicas podem ser definidas de diversas formas, mas um elemento comum a muitas dessas definições é a ideia de que elas representam respostas do Estado a problemas públicos. Secchi (2012) define política pública como a ação governamental direcionada à solução, ou ao menos à mitigação, de um problema público. Diante disso, a identificação precisa do problema público é uma etapa crucial no ciclo de políticas públicas. Contudo, esse processo nem sempre é simples ou imediato; muitas vezes, a identificação de um problema público exige um esforço consciente e um olhar atento por parte dos atores estatais e da sociedade.

No que tange às questões raciais, o processo de reconhecimento da discriminação racial como problema público que fosse merecedor de atenção e ação estatal ocorreu de forma tardia e não linear. No período pós-abolição, o Estado brasileiro, longe de promover a igualdade racial, adotou uma postura de omissão e, em muitos casos, de legitimação de práticas discriminatórias, sob a influência do ideário da democracia racial. Este mito, que permeava o imaginário nacional, promovia a ideia de uma convivência harmoniosa entre as raças, o que ajudou a mascarar a realidade do racismo e das desigualdades raciais. Nos escritos de Gilberto Freyre (2006), a sociedade brasileira era entendida como um povo sem preconceitos étnicos e raciais, resultado da miscigenação entre negros, indígenas e brancos. Essa visão idealizada, contudo, negava a existência do racismo e das hierarquias raciais, contribuindo para a manutenção do *status quo* e para a invisibilidade das demandas da população negra (GOMES, 2005, p. 57).

Dessa forma, o primeiro elemento fundamental para a compreensão da questão racial no Brasil é o reconhecimento do racismo como um fenômeno estrutural. Ser estrutural significa que o racismo não se manifesta apenas em atos individuais de discriminação, mas está enraizado nas instituições, nas práticas sociais, nas relações de poder e nas estruturas políticas, econômicas, jurídicas e sociais, reproduzindo-se de forma sistêmica (ALMEIDA, 2018). O século XIX oferece exemplos que ilustram as primeiras políticas públicas raciais adotadas pelo Estado brasileiro, as quais, muitas vezes, em vez de promover a igualdade, reforçavam a exclusão e a marginalização da população negra.

Exemplo disso é a Resolução Imperial nº 381, de 1º de julho de 1854, e a Lei nº 1.331-A, do mesmo ano, que impediam explicitamente escravos de se matricularem em escolas, negando-lhes o acesso à educação formal. Além disso, o Decreto nº 528, de 1890, proibia a imigração de não brancos, revelando uma política de Estado explicitamente racista e eugenista. Nesse período, como destaca Schwarcz (1996), a influência de teorias pseudocientíficas, como o darwinismo social e a eugenia, contribuiu para a disseminação de ideias racistas e para a adoção de políticas discriminatórias. Outro exemplo emblemático é a criminalização da capoeira, uma expressão cultural afro-brasileira, por meio dos artigos 402 a 404 do Código Penal da Primeira República.

Após mais de um século de lutas e mobilizações, os movimentos negros conseguiram, porém, inserir a pauta racial na agenda política nacional. Esse processo culminou com a inclusão do racismo como crime inafiançável na Constituição Federal de 1988 e com a criação de outros instrumentos legais e institucionais, que serão analisados neste estudo.

Além disso, a atuação dos movimentos sociais negros na luta pela inclusão das demandas raciais na agenda política governamental constitui o segundo elemento central para a compreensão do fenômeno que resultou na criação de mecanismos de combate ao racismo. Se,



atualmente, o racismo é amplamente entendido como um atentado contra a humanidade e os direitos humanos, essa concepção é fruto de um longo processo de luta e resistência. As tentativas de embranquecimento da população brasileira, por meio de políticas eugenistas que incentivavam a imigração europeia e marginalizavam a população negra, revelam como o racismo moldou as políticas públicas e as representações sociais sobre as identidades negras, suas culturas, seus povos e seus traços, que foram alvo de constante desvalorização e estigmatização.

Diante disso, o objetivo deste trabalho é apresentar os principais fatores que contribuíram para a inclusão da agenda racial – em suas dimensões de reconhecimento e redistribuição – no contexto brasileiro. Nesse sentido, argumenta-se que essa agenda proporcionou a formulação e implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial como mecanismo de reparação histórica e como instrumentos de garantia de direitos. A análise se baseia na perspectiva das políticas públicas, com foco na definição de agenda, na importância dos movimentos sociais negros para a consolidação da pauta racial no espaço público e na criação de mecanismos institucionais, como o Estatuto da Igualdade Racial e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

A metodologia deste estudo é qualitativa e consiste em pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na análise de políticas públicas, a partir de uma perspectiva histórica da formulação de políticas de promoção da igualdade racial e do exame de abordagens conceituais relevantes para o estudo do racismo e do antirracismo.

Para alcançar os objetivos propostos, este artigo está estruturado da seguinte forma: além desta introdução (seção 1), a seção 2 se aprofunda no debate teórico sobre reconhecimento e redistribuição, explorando as contribuições de autores como Nancy Fraser e Axel Honneth para a compreensão das dimensões da justiça social. A seção 3 analisa o processo de identificação do racismo como problema público no Brasil, contextualizando historicamente os obstáculos e os avanços nesse reconhecimento. A seção 4 examina o papel crucial desempenhado pelos movimentos sociais negros na construção da agenda racial e na luta por políticas de igualdade. A seção 5 aborda, de forma geral, o arcabouço jurídico e institucional de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial, com destaque para as políticas públicas implementadas. Por fim, a seção 6 apresenta as considerações finais, sintetizando os principais resultados da análise e apontando os desafios persistentes.

O debate sobre reconhecimento e redistribuição

O debate sobre redistribuição e reconhecimento emerge como um tema central na teoria da justiça contemporânea, impulsionado pelas transformações sociais e pelas demandas por justiça que vão além da esfera econômica. A questão de como reconhecer e lidar com as injustiças que afetam grupos marginalizados, para além das desigualdades materiais, tem sido objeto de reflexão de importantes autores, como Charles Taylor (1992), Axel Honneth (1999, 2009) e Nancy Fraser (2002, 2006, 2007). Embora esse debate tenha ganhado força nas últimas décadas, suas raízes podem ser rastreadas nas reivindicações por direitos civis e igualdade que marcaram a década de 1960, particularmente nos Estados Unidos, com o movimento negro estadunidense, e na Índia, com as lutas das castas inferiores por equidade (NEVES, 2005; WEDDERBURN, 2005).

Esses movimentos sociais evidenciaram que a justiça não se limita à distribuição equitativa de recursos materiais, mas também envolve o reconhecimento da dignidade, do valor



e da identidade de grupos historicamente oprimidos e marginalizados. As demandas por reconhecimento, portanto, passaram a integrar o debate sobre justiça, desafiando as concepções tradicionais que se concentravam exclusivamente na dimensão econômica. Nesse contexto, a discussão se desloca da mera distribuição de bens para a questão do respeito e da dignidade (NEVES 2005, p. 84).

Axel Honneth, em sua teoria do reconhecimento, argumenta que as lutas sociais por reconhecimento são um motor fundamental das transformações nas sociedades modernas. Para Honneth, o reconhecimento é uma necessidade humana básica, que se manifesta em três esferas inter-relacionadas: o amor (nas relações pessoais íntimas), a igualdade (no âmbito dos direitos legalmente instituídos) e a solidariedade (nas relações sociais mais amplas) (NEVES, 2005, p. 83). Assim, o reconhecimento, na perspectiva de Honneth, é a base para a construção de "identidades intactas" e, conseqüentemente, para a realização da autonomia individual e da justiça social.

O debate contemporâneo sobre reconhecimento e redistribuição conta com uma bibliografia crescente e diversificada, na qual se destacam as contribuições de Nancy Fraser e Axel Honneth. Embora ambos compartilhem a preocupação com a justiça social e com a superação das desigualdades, eles divergem em relação à centralidade e à articulação entre as dimensões do reconhecimento e da redistribuição.

Nancy Fraser dialoga com Axel Honneth, propondo uma abordagem bidimensional da justiça, que integra as demandas por reconhecimento das diferenças identitárias com a luta por igualdade formal, garantida pelos direitos fundamentais. Para Fraser (2002), a estrutura econômica da sociedade capitalista não apenas gera desigualdades materiais, mas também produz hierarquias de *status* e valor, que resultam em injustiças culturais ou simbólicas. A autora enfatiza que a justiça social requer tanto a redistribuição de recursos materiais quanto o reconhecimento das identidades e das diferenças culturais. Assim, a autora enfoca na construção da justiça social como um objetivo que envolve tanto a superação das desigualdades econômicas, como a má distribuição de riquezas e concentração de capital, quanto o combate às injustiças culturais, que podem ser vistas por meio do desrespeito, da invisibilidade e da estigmatização (FRASER, 2006).

Fraser (2002, p.9) argumenta que as lutas sociais contemporâneas não se restringem mais ao eixo da classe, abrangendo também outras formas de subordinação, como gênero, "raça", etnia, sexualidade, religião e nacionalidade. Essa diversificação das lutas sociais representa um avanço em relação aos paradigmas anteriores, que tendiam a marginalizar ou a reduzir essas questões a meros desdobramentos da luta de classes. A autora destaca que a justiça social não se limita mais a questões de distribuição, mas abrange também questões de representação, identidade e diferença, o que constitui um avanço em relação a abordagens que focavam somente nas estruturas econômicas, desconsiderando o reconhecimento.

Diante das desigualdades materiais e culturais, o Estado, influenciado pelas concepções de bem-estar social, passou a buscar formas de compensar as desvantagens de grupos marginalizados. Nesse sentido, segundo Fraser (2006), o Estado passou a desenvolver remédios redistributivos, como políticas de transferência de renda e ações afirmativas, visando corrigir as injustiças na distribuição de recursos e oportunidades. No entanto, Fraser adverte que esses remédios redistributivos, embora necessários, são insuficientes se não forem acompanhados por

políticas de reconhecimento, que promovam a valorização das identidades e das diferenças culturais (FRASER, 2006).

Fraser critica a dicotomia simplista entre redistribuição e reconhecimento, argumentando que essas duas dimensões da justiça estão inter-relacionadas e devem ser abordadas de forma conjunta. Em sua análise, a autora situa o debate sobre redistribuição e reconhecimento em um contexto pós-socialista, marcado pela crise do socialismo e pela hegemonia do neoliberalismo. Para Fraser, a superação das injustiças sociais exige uma abordagem que combine a luta por igualdade material com a luta por reconhecimento cultural, construindo uma narrativa de justiça social abrangente e transformadora (NEVES, 2005, p. 84).

As políticas de reconhecimento, nessa perspectiva, surgem como uma tentativa de reparar e valorizar os aspectos culturais que foram historicamente subjugados, marginalizados e desvalorizados. Essas políticas visam promover a autoestima, o respeito e a participação plena de grupos oprimidos na vida social, reconhecendo suas identidades, suas culturas e suas contribuições para a sociedade.

Em contraponto à abordagem bidimensional de Fraser, Axel Honneth defende a primazia do reconhecimento sobre a redistribuição. Para Honneth, as injustiças distributivas são, em última análise, uma consequência da falta de reconhecimento, ou seja, da negação do valor e da dignidade de determinados grupos sociais (FRASER; HONNETH, 2003). Além disso, Honneth argumenta que, em um contexto de crescente diversidade cultural e de conflitos multiculturais, a busca por reconhecimento positivo das diferenças se torna cada vez mais relevante. O autor critica a tendência do direito moderno a tratar os indivíduos de forma abstrata e universalista, sem levar em consideração as particularidades culturais e as desigualdades sociais (FRASER; HONNETH, 2003).

Embora apresentem divergências teóricas, Fraser e Honneth contribuem de forma significativa para o debate sobre justiça social. Os autores destacam a importância de se considerar tanto a dimensão material (redistribuição) quanto a dimensão cultural (reconhecimento) na luta contra as desigualdades e as injustiças. No contexto da formulação e implementação de políticas públicas, essa discussão é fundamental para orientar a ação do Estado em direção à promoção de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva, na qual as demandas identitárias e multiculturais sejam levadas em consideração. O caráter político-econômico mostra que há um elemento de redistribuição que ainda precisa ser trabalhado, porém, a questão do reconhecimento também surge, como um importante ponto a se valorizar.

Dessa forma, o debate contemporâneo sobre o reconhecimento desafia as abordagens tradicionais focadas exclusivamente na redistribuição. Embora essas abordagens tenham oferecido contribuições significativas para os debates na Ciência Política, Direito, Sociologia e Administração Pública, elas se mostram insuficientes para lidar com a complexidade das desigualdades contemporâneas. A perspectiva de Fraser exige que as dimensões da redistribuição e do reconhecimento sejam pensadas de forma integrada e não excludente. Nesse sentido, Fraser (2006) enfatiza a necessidade de uma articulação entre as duas dimensões, incentivando o Estado a formular políticas que combinem tanto remédios redistributivos quanto remédios de reconhecimento. Não se trata de escolher entre uma ou outra abordagem, mas de buscar uma complementaridade que promova a justiça social de forma abrangente.

As conclusões de Fraser fornecem um arcabouço teórico-conceitual valioso para a análise e a formulação de estratégias na busca pela efetivação das demandas de grupos marginalizados. Assim, para combater a injustiça em suas múltiplas faces, é preciso atuar em duas frentes. No



que concerne à injustiça econômica, Fraser (2006) afirma que a "redistribuição" se manifestaria pela reestruturação político-econômica do Estado, visando garantir uma distribuição mais equitativa de recursos e oportunidades. E, no que se refere à injustiça cultural, é indispensável formular meios de se lutar contra a negação, a ocultação e o desrespeito às culturas e aos símbolos marginalizados socialmente, o que se daria por meio do "reconhecimento". Reconhecer implica em promover uma mudança cultural ou simbólica profunda, que desafie as hierarquias de status e valorize a diversidade. Enquanto o primeiro remédio (redistribuição) denota uma preocupação com a redistribuição de renda, as relações trabalhistas e as estruturas econômicas, o segundo (reconhecimento) amplia o cuidado com as identidades que foram desrespeitadas, ocultadas e, muitas vezes, apagadas por processos históricos de exclusão, tornando imprescindível o reconhecimento, a valorização da diversidade cultural e a transformação dos padrões sociais dominantes. Em suma, a justiça social, na perspectiva de Fraser, exige uma abordagem integrada que combine a luta por igualdade material com a luta por igualdade de reconhecimento.

A Identificação do Racismo Como Problema Público

A formulação de políticas públicas, como disciplina e prática, inicia-se com um passo crucial: a identificação precisa do problema público. Secchi (2012, p. 34) define problema como a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Essa lacuna entre a realidade presente e um futuro desejável constitui a essência do problema. A dimensão "pública" emerge quando essa discrepância transcende a esfera individual e adquire relevância social, demandando a atenção e a intervenção do Estado. É importante notar que essa percepção e definição do que constitui um problema público não são estáticas nem objetivas; são construções sociais, influenciadas por valores, crenças e relações de poder.

Contudo, a identificação de um problema público nem sempre é imediata ou consensual. Um problema pode permanecer latente, não diagnosticado ou percebido tardiamente, como ilustra o caso da questão racial no Brasil. O reconhecimento da discriminação racial como um problema público relevante, demandando a ação do Estado, resultou de um longo e árduo processo de mobilização e luta dos movimentos sociais negros, organizados ou não, que historicamente enfrentaram a negação, a minimização e a invisibilidade do racismo na sociedade brasileira.

Nesse processo, a identificação do problema público não é uma prerrogativa exclusiva do Estado. Diversos atores sociais, como agremiações e partidos políticos, agentes públicos (legisladores, burocratas, juízes, entre outros), organizações não governamentais, movimentos sociais e a sociedade civil organizada, podem identificar, definir e pressionar para que determinadas questões sejam incorporadas à agenda governamental (KINGDON, 2003). Essa multiplicidade de atores e a interação entre eles são intrínsecas ao processo de construção de políticas públicas (SECCHI, 2012; SOUZA, 2006; SENA, 2018; 2021).

A tardia concepção do racismo como um problema público no Brasil encontra raízes profundas no ideário da democracia racial, amplamente difundido no período republicano. Embora tenha ganhado projeção internacional com a obra de Gilberto Freyre, *Casa Grande & Senzala*, a ideia de uma convivência harmoniosa entre as três raças – negra, indígena e branca – já permeava o imaginário nacional (GOMES, 2005; BERNARDINO, 2002). Tal crença, no

entanto, mascarava a persistência de estereótipos, preconceitos e discriminações, negando a existência do racismo e, conseqüentemente, naturalizando as profundas desigualdades sociais, econômicas e políticas entre brancos e negros (GOMES, 2005).

O mito da democracia racial desempenhou um papel crucial na construção de um ideal de unidade nacional, no qual a figura do mulato era exaltada como a representação autêntica do Brasil. No entanto, Florestan Fernandes (1972), ao analisar o contexto racial brasileiro, desvela a complexidade dessa aparente harmonia, cunhando o conceito de “preconceito de ter preconceito” para descrever a maneira peculiar como o racismo é negado no país. As origens desse fenômeno remontam não apenas aos séculos de escravidão, mas também à influência perniciosa das teorias eugenistas, que encontraram terreno fértil nas instituições brasileiras (SCHWARCZ, 1996; SENA, 2021).

A disseminação de ideias eugenistas, que postulavam a existência de diferenças hierárquicas entre as raças com base em características biológicas, ganhou força nas escolas de direito do Recife e de São Paulo, bem como nas escolas de medicina da Bahia e do Rio de Janeiro (SCHWARCZ, 1996). O eugenismo defendia a superioridade da raça branca, justificando a dominação e a exploração dos negros (GUIMARÃES, 1999; 2004). Essa ideologia influenciou políticas públicas, como a promoção do embranquecimento da população, considerada uma solução para os problemas sociais do país (PIRES, 2013).

Dessa forma, o mito da democracia racial convergia com a política de embranquecimento. A imigração europeia foi incentivada sob a justificativa de suprir a escassez de mão de obra, mesmo em um contexto pós-abolição em que a população negra, recém-liberta, representava uma vasta força de trabalho disponível, mas frequentemente marginalizada e excluída do mercado de trabalho formal (SKIDMORE, 1976; SANTOS, 1997 apud BERNARDINO, 2002, p. 253).

A definição de problema público proposta por Secchi (2012), centrada na discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível, encontra profunda ressonância na Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003). Enquanto Secchi fornece o critério no qual seria possível identificar um problema, Kingdon oferece um modelo teórico explicativo sobre como esse problema pode, efetivamente, ascender à agenda governamental. Diferentemente de modelos que analisam todo o ciclo de políticas públicas, o modelo desenvolvido por Kingdon foca nos estágios pré-decisórios do processo de política pública (CAPELLA, 2020). Dessa forma, sua teoria descreve três fluxos independentes, mas interconectados, que precisam se encontrar para que um problema público seja incorporado à agenda do governo: o fluxo do problema (*problem stream*); o fluxo das soluções (*policy stream*); e o fluxo político (*political stream*).

O fluxo do problema refere-se ao processo pelo qual determinadas condições sociais passam a ser reconhecidas e definidas como problemas que exigem a atenção do Estado. Essa percepção pode ser moldada por indicadores, eventos, crises, *feedback* de políticas existentes e, sobretudo, pela interpretação de diferentes atores sociais. Uma vez percebido e interpretado por diferentes atores sociais, um problema público é localizado no fluxo de problemas, que consiste em um conjunto de questões que ganharam destaque, seja por meio da mobilização social, da ação de grupos de interesse ou da atenção da mídia. Esse fluxo interage com a disponibilidade de soluções viáveis para esse problema no fluxo das políticas, no qual ocorre também uma disputa entre os atores de determinada comunidade de políticas públicas para que uma solução seja escolhida, considerando critérios como viabilidade técnica, aceitabilidade política e exequibilidade. Contudo, a existência de um problema reconhecido e de soluções



propostas não é suficiente para garantir a entrada na agenda. Os fluxos do problema e das políticas também precisam convergir com um terceiro fluxo, o fluxo político, no qual as contingências do ambiente político permitirão ou não que aquela solução entre na agenda do governo e seja, potencialmente, selecionada para a tomada de decisão. Embora Kingdon concentre sua análise nos momentos pré-decisórios, sua teoria permite compreender o processo pelo qual uma ideia se torna uma solução para um problema público, e como essa solução pode emergir na agenda governamental.

Para explicar a dinâmica de convergência dos fluxos, Kingdon introduz o conceito de empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), que são atores individuais ou coletivos com interesse em um determinado tema e que investem seus recursos (tempo, reputação, dinheiro, imagem) para promover uma solução específica. Esses empreendedores podem atuar como catalisadores do processo, buscando articular os diferentes fluxos e aproveitando as janelas de oportunidade que se abrem quando os três fluxos se encontram (CAPELLA, 2020).

Portanto, a janela de oportunidade, como a define Kingdon, surge da convergência dos três fluxos. No caso do racismo no Brasil, a evidente discrepância entre o ideal constitucional de igualdade e a realidade palpável de desigualdade racial persistiu por um longo período como uma condição social latente, mas nem sempre percebida como um problema público prioritário.

Dessa forma, aplicando a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon à análise da agenda racial brasileira, constata-se que a inclusão do tema da igualdade racial na agenda governamental só se tornou possível com a convergência dos três fluxos. E isso ocorreu, sobretudo, devido à combinação de fatores como: a atuação decisiva dos movimentos sociais negros na problematização do racismo (no fluxo de problemas), o desenvolvimento de propostas de políticas de promoção da igualdade racial (no fluxo das soluções) e a abertura política proporcionada pela redemocratização (no fluxo político). Foi a partir dessa convergência que essa discrepância se transformou em um problema público efetivo, demandando a atenção e a ação do Estado, juntamente com a atuação de diversos empreendedores de políticas, tanto no interior do Estado quanto nos movimentos sociais, na academia e na sociedade civil, que impulsionaram a formulação e implementação de políticas de igualdade racial e de promoção da justiça racial.

O papel do movimento negro

O reconhecimento do racismo como problema público no Brasil não foi um processo imediato, tampouco se consolidou logo após a Abolição da Escravatura. Ao contrário, a jornada para que as demandas raciais fossem reconhecidas como relevantes para a formulação e implementação de políticas públicas foi marcada por obstáculos e desafios. Além do desinteresse estatal em abordar a temática racial, a incipiente organização política dos movimentos negros no início do século XX, em parte devido à instabilidade política e à repressão estatal, dificultava a formação de organizações políticas sólidas e duradouras. Petrônio Domingues (2007) esboça uma periodização dos movimentos sociais negros no Brasil e identifica quatro importantes fases, sendo as três primeiras particularmente relevantes para a compreensão do processo de construção da agenda racial. A seguir, apresenta-se um quadro que contém esses momentos:

Quadro 1. Atuação e contribuições dos Movimentos Negros

Período	Organizações/Movimentos relevantes	Principais contribuições	Contexto político-social
1889-1937	Frente Negra Brasileira (FNB)	- Tentativa de articulação política do povo negro em âmbito nacional; - Denúncia da ausência de políticas públicas para a população negra no pós-Abolição; - Desafio ao mito da democracia racial (embora incipiente).	- República Velha; - Racismo científico e políticas de embranquecimento da população; - Forte repressão estatal a movimentos sociais.
1945-1964	União dos Homens de Cor (UHC) e Teatro Experimental do Negro (TEN)	- UHC: Luta pela elevação do nível econômico e intelectual da população negra; - Diálogo com o governo federal (Getúlio Vargas); - TEN: Defesa dos direitos civis dos negros; - Criação de legislação antidiscriminatória; - Produção cultural e intelectual negra (jornal Quilombo).	- Pós-Estado Novo; - Início da ditadura civil-militar (1964), que interrompe a atuação desses movimentos.
1978-2000	Movimento Negro Unificado (MNU) e diversas organizações sindicais	- Reorganização do movimento negro após a ditadura; - Crescente articulação com sindicatos (mas com a questão racial ainda não central no debate sindical); - Influência na Assembleia Nacional Constituinte (1986-1987).	- Redemocratização do país; - Reabertura política gradual; - Crescente organização da sociedade civil.
Pós-2000	Diversos movimentos e coletivos negros	- Ampliação e diversificação das pautas do movimento negro (questões de gênero, LGBTQIA+, interseccionalidade); - Maior presença nas redes sociais e na mídia; - Fortalecimento da luta por políticas afirmativas (cotas, políticas de saúde da população negra, etc.); - Combate ao racismo institucional e estrutural.	- Consolidação da democracia; - Maior visibilidade das questões raciais no debate público; - Avanços e desafios na implementação de políticas de igualdade racial.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Domingues (2007) e Gay e Quintans (2014).

A primeira fase, situada entre 1889 e 1937, é caracterizada pela predominância do racismo científico e pela implementação de políticas de embranquecimento da população. Nesse período, especialmente na década de 1930, a Frente Negra Brasileira (FNB) emerge como uma tentativa de consolidar a articulação política do povo negro. Entretanto, em 1937, o partido, fundado em 1936, foi dissolvido pelo Estado Novo. A principal contribuição desta fase foi evidenciar a ausência de políticas públicas voltadas para a reversão da situação social e econômica precária a que estavam submetidas as populações negras no contexto pós-abolição, marcado por exclusão e marginalização.

A segunda fase do movimento negro brasileiro abrange o período de 1945 a 1964. Seu início é marcado pelo fim do Estado Novo e, posteriormente, pela instauração da ditadura civil-militar, que representou uma ruptura na trajetória do movimento. Nesse período, duas organizações sociais se destacam: a União dos Homens de Cor (UHC) e o Teatro Experimental do Negro (TEN). A UHC, fundada em 1943, em Porto Alegre (RS), notabilizou-se pela sua organização interna estruturada, refletida em seu estatuto. A principal bandeira da UHC era a luta pela ascensão econômica e intelectual das pessoas de cor em todo o território nacional, buscando habilitar a entrada de pessoas negras na vida social e administrativa do país. A UHC alcançou projeção nacional e chegou a se reunir com o então presidente Getúlio Vargas, em 1950, para apresentar suas demandas (DOMINGUES, 2007, p. 108).

Um ano após a fundação da UHC, surgiu, no Rio de Janeiro, o Teatro Experimental do Negro (TEN), liderado por Abdias do Nascimento, importante intelectual negro. Inicialmente concebido como um grupo teatral composto exclusivamente por atores negros, em resposta à sub-representação e ao tratamento estereotipado dos negros na produção artística nacional, o TEN rapidamente ampliou sua atuação. Em pouco tempo, o movimento assumiu um caráter político, expresso, principalmente, na publicação do jornal *Quilombo*, um veículo fundamental para a divulgação das ideias e reivindicações da imprensa negra; na fundação do Instituto Nacional do Negro; e na organização do I Congresso do Negro Brasileiro, evento que reuniu intelectuais de renome, como Darcy Ribeiro, Guerreiro Ramos e Costa Pinto.

Como resultado, a atuação do Teatro Experimental do Negro ganhou visibilidade na opinião pública. Sua principal pauta era a defesa dos direitos civis dos negros e a luta por uma legislação antidiscriminatória (DOMINGUES, 2007, p. 109). Contudo, o golpe militar de 1964 interrompeu abruptamente a atuação do TEN e de outros movimentos negros, que foram temporariamente impedidos de se organizar.

A terceira fase, portanto, inicia-se com o processo de redemocratização, após o fim da ditadura militar. A reorganização dos movimentos negros marca esse período, que se estende de 1978 a 2000. Os movimentos sociais negros retomam suas atividades, principalmente na esfera sindical. É importante ressaltar, no entanto, que, embora tenha havido um diálogo crescente entre os sindicatos e a pauta racial, as questões raciais, em geral, não eram consideradas centrais no debate sindical. Essa fase também é marcada pela discussão sobre a relação entre raça e classe, com a predominância, em muitos casos, de uma perspectiva que privilegiava a análise de classe em detrimento da análise racial. Como exemplo disso, tem-se que somente em 1992 ocorreu o primeiro Encontro Nacional de Sindicalista Antirracismo da Central Única dos Trabalhadores (CUT) (PASSOS; NOGUEIRA, 2014, p. 110).

O processo de redemocratização, após a ditadura militar, impulsionou significativamente o debate racial no Brasil, conferindo-lhe maior visibilidade e relevância política. Nesse contexto, a atuação da Convenção Nacional do Negro foi crucial para influenciar os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1986-1987. Como parte dessa mobilização, a Convenção organizou, em 1986, o importante evento “O negro e a Constituinte”, que reuniu 63 entidades, grupos, movimentos sociais e sindicatos com o objetivo de debater e formular propostas relacionadas à questão racial no Brasil. Os principais objetivos desse encontro eram multifacetados e abrangentes: buscava-se ressignificar a participação do negro na história nacional, combatendo narrativas que o invisibilizavam ou o colocavam em posições subalternas; lutar contra o persistente mito da democracia racial; formular e propor políticas públicas que pudessem proporcionar igualdade de oportunidades à população negra; garantir a proteção aos quilombos e à cultura negra como patrimônios históricos e culturais do país; e defender a criminalização do racismo como forma de coibir práticas discriminatórias. Além desses objetivos centrais, o encontro também enfatizou a importância de se efetivar a participação política dos negros em todas as esferas de poder e ampliar o acesso dessa população aos direitos sociais, como saúde, educação, moradia e trabalho digno (GAY; QUINTANS, 2014, p. 13; PAULA, 2011, p. 22).

Arcabouço jurídico e as políticas públicas de promoção da igualdade racial

Com a gradual abertura da agenda política brasileira às demandas raciais e ao combate ao racismo (SILVA, 2019), impulsionada pela convergência dos fluxos de problemas, soluções e política, como analisado anteriormente, uma série de iniciativas governamentais e marcos institucionais começaram a se materializar. A promulgação da Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, representou um avanço significativo, estabelecendo as bases legais para a promoção da igualdade racial e o combate à discriminação. Nesse contexto, no mesmo ano, foi criada a Fundação Cultural Palmares (FCP), o primeiro órgão federal dedicado especificamente à valorização e preservação da cultura negra no Brasil (STELZER; GONÇALVES, 2016, p. 466). Paralelamente, os movimentos sociais negros intensificavam sua atuação, ampliando sua visibilidade e capacidade de pressão política.

Nessa conjuntura, o final da década de 1980 e, principalmente, a década de 1990, consolidaram-se como um período de crescente reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, da importância das demandas raciais. Em 1995, a Marcha “300 anos de Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida” mobilizou cerca de 30 mil pessoas em Brasília (DF), demonstrando a força e a organização do movimento negro. O objetivo central da marcha era dar visibilidade às desigualdades raciais e pressionar o governo federal a criar mecanismos efetivos de combate ao racismo. Em resposta a essa expressiva manifestação, o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou, em novembro de 1995, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para a Valorização da População Negra, um órgão vinculado à Presidência da República com a atribuição de dialogar com os ministérios e formular políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial (SANTOS, 1999). Até então, o GTI representava o principal canal de interlocução entre os movimentos sociais negros e o governo federal, com potencial para impulsionar a inclusão da agenda racial nas políticas públicas. Entretanto, apesar das expectativas, o GTI apresentou resultados limitados e um funcionamento irregular, frustrando parte das expectativas do movimento negro (STELZER; GONÇALVES, 2016).



Um novo impulso para a agenda racial no Brasil foi proporcionado pela III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001. O evento, que contou com a participação ativa da delegação brasileira, gerou compromissos internacionais e fortaleceu o debate interno sobre a necessidade de políticas de combate ao racismo. Posteriormente, com a eleição do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, as políticas públicas de promoção da igualdade racial ascenderam a um novo patamar institucional.

Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com status de ministério, conferindo à questão racial uma centralidade inédita na estrutura do governo federal. A SEPPIR assumiu a responsabilidade de formular, coordenar e implementar políticas públicas de promoção da igualdade racial em todo o território nacional, bem como de estabelecer um diálogo permanente com a sociedade civil e os movimentos sociais negros.

Embora as políticas públicas de promoção da igualdade racial sejam frequentemente associadas às ações afirmativas, sua definição é mais abrangente, englobando um conjunto diversificado de estratégias de combate ao racismo e às desigualdades raciais. Pensar a igualdade racial implica em articular diferentes tipos de políticas, que atuam em dimensões complementares. Entre elas, destacam-se as ações repressivas, as ações valorativas e as ações afirmativas. As políticas repressivas visam combater diretamente o ato discriminatório, punindo os responsáveis e coibindo a prática do racismo.

O exemplo mais importante dessas políticas é a criminalização do racismo, prevista na Constituição Federal e regulamentada por legislação específica. As políticas valorativas, por sua vez, têm como objetivo promover o reconhecimento e a valorização da história, da cultura e da contribuição dos povos negros para a formação da sociedade brasileira, fomentando o respeito à diversidade étnica e cultural e combatendo estereótipos e preconceitos. Finalmente, as políticas afirmativas objetivam corrigir os efeitos da discriminação histórica, promovendo a igualdade de oportunidades para grupos discriminados e ampliando seu acesso a setores estratégicos da vida econômica, política, institucional, cultural e social (JACCOUD; BEGHIN, 2002: 55-56 apud SANTOS e SILVEIRA, 2010, p. 41-42).

Nesse contexto, a atuação da SEPPIR, desde sua criação, foi fundamental para impulsionar a formulação e a implementação de importantes marcos legais na luta pela igualdade racial no Brasil. Dentre esses marcos, destacam-se:

a) A implementação da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que tornou obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana na educação básica, alterando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Posteriormente, essa lei foi alterada pela Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008, que incluiu também a obrigatoriedade do ensino da história e cultura indígena. Além disso, a lei 10.639/2003 instituiu o Dia Nacional da Consciência Negra no calendário escolar;

b) A criação da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI). O objetivo deste programa é conceder bolsas de estudo integrais e parciais em universidades particulares para estudantes de baixa renda, com critérios

específicos de raça/cor para a concessão das bolsas, contribuindo para democratizar o acesso ao ensino superior;

c) A criação da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, conhecida como Lei de Cotas, que estabeleceu a reserva de vagas para estudantes negros (pretos e pardos), indígenas e oriundos de escolas públicas nas instituições federais de ensino superior e técnico de nível médio. Antes da promulgação da lei, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia se manifestado sobre a constitucionalidade da aplicação das cotas raciais por meio do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186;

d) A aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. O Estatuto é um marco legal abrangente, que estabelece diretrizes e princípios para a promoção da igualdade racial em diversas áreas, como saúde, educação, cultura, trabalho e acesso à justiça;

e) A criação da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que reservou aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. Editada com vigência de dez anos, a lei foi substituída pela Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025, que ampliou a reserva para 30% das vagas, estendeu-a a pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas e passou a alcançar também os processos seletivos simplificados para contratação temporária.

A promulgação do Estatuto da Igualdade Racial representa um marco fundamental na luta contra a discriminação racial no Brasil, consolidando um conjunto de princípios, diretrizes e instrumentos para a promoção da igualdade racial em diversas esferas da vida social. O Estatuto busca oferecer uma estabilidade jurídica à continuidade da formulação e implementação de políticas de promoção da igualdade racial, estabelecendo um arcabouço legal que transcende governos específicos. Entretanto, é crucial reconhecer que a efetiva aplicação do Estatuto, assim como a prioridade conferida à agenda racial, depende da vontade política e do compromisso do governo em exercício. A formação da agenda governamental, em qualquer área, é influenciada por uma complexa interação de fatores, incluindo as prioridades do governo, a pressão de grupos sociais e a conjuntura política e econômica.

A principal contribuição do Estatuto reside em seu enfoque na promoção da igualdade de oportunidades. Nesse sentido, o documento legal estabelece a responsabilidade do Estado em prover remédios redistributivos e de reconhecimento para a população negra, visando mitigar as mazelas decorrentes de anos de marginalização social e econômica. O conceito de igualdade de oportunidades é central no Estatuto, sendo explicitado no artigo quarto, que a define como a garantia de condições equitativas de participação da população negra na vida econômica, social, política e cultural do país. O inciso primeiro do mesmo artigo dispõe, ainda, que uma das formas de se alcançar essa igualdade é por meio da criação de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social direcionadas à população negra (BRASIL, 2010).

Por conseguinte, a elaboração e aprovação do Estatuto também representam um importante avanço no reconhecimento das demandas históricas do movimento negro, que remontam ao século XIX. O Estatuto não apenas institucionalizou mecanismos como o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), mas também estabeleceu um



referencial normativo que estimula a inclusão da pauta racial na agenda governamental e o diálogo com a sociedade civil para a superação das desigualdades étnico-raciais que persistem no Brasil. Além disso, o marco da igualdade racial também pode permitir a construção de políticas públicas mais eficazes e inclusivas, especialmente em um contexto de desigualdades complexas e multidimensionais (FARRANHA; SILVA, 2021). Nesse sentido, as políticas públicas de igualdade racial no Brasil demonstram que a interseccionalidade, que considera a interação entre diferentes marcadores sociais da diferença, como raça, classe e gênero, deve ser pensada como categoria de análise para as políticas públicas (FARRANHA; SILVA, 2021).

Cabe registrar, contudo, que a trajetória institucional inaugurada em 2003 não foi linear. A partir de 2015, ainda no governo Dilma Rousseff, a SEPPIR perdeu o *status* ministerial ao ser fundida ao então Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Nos anos seguintes, sob o governo Michel Temer, a pasta foi sucessivamente realocada, primeiro no Ministério da Justiça e Cidadania e, depois, no Ministério dos Direitos Humanos. O refluxo aprofundou-se no governo Jair Bolsonaro (2019-2022), quando a igualdade racial foi reduzida a uma secretaria nacional no interior do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com progressivo esvaziamento orçamentário e de capacidade de coordenação, ao mesmo tempo em que a Fundação Cultural Palmares passou a ser dirigida por uma gestão que negava publicamente a existência do racismo no país. Nos termos da Teoria dos Múltiplos Fluxos, tratou-se de um fechamento da janela de oportunidade pela via do fluxo político, ou seja, o problema seguia identificado e as soluções permaneciam disponíveis, mas o governo em exercício deixou de conferir prioridade à pauta, o que reforça o argumento, desenvolvido acima, de que a existência do Estatuto não garante, por si só, sua efetiva aplicação.

No entanto, o ciclo voltou a se inverter com o terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-). A Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, convertida na Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, criou o Ministério da Igualdade Racial (MIR), devolvendo à pauta o *status* ministerial e a coordenação do SINAPIR. No mesmo ano, foram aprovados a Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023, que equiparou a injúria racial ao crime de racismo, ampliando a dimensão repressiva do arcabouço, o Decreto nº 11.443, de 21 de março de 2023, que reservou a pessoas negras 30% dos cargos em comissão e das funções de confiança da administração pública federal, a Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023, que revisou a Lei de Cotas, incluindo estudantes quilombolas entre os beneficiários e reduzindo o critério de renda para um salário mínimo per capita, e a Lei nº 14.759, de 21 de dezembro de 2023, que instituiu o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra como feriado nacional, marco de natureza valorativa. Em 2025, a Lei nº 15.142 substituiu, como visto, a reserva de vagas em concursos federais, elevando-a a 30% e ampliando seus beneficiários. A dimensão judicial também contribuiu para a resiliência do arcabouço, haja vista que além da ADPF nº 186, o STF, ao julgar a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, em 2017, declarou constitucional a reserva de vagas para negros em concursos públicos, blindando a política durante os anos de refluxo. Tal alternância entre desmonte e reconstrução, em pouco mais de uma década, evidencia, por um lado, a dependência da agenda racial em relação ao fluxo político e, por outro, a importância dos marcos legais e das decisões judiciais como âncoras que permitem a retomada das políticas quando uma nova janela de oportunidade se abre.

Conclusões

Este artigo analisou o processo de construção da agenda de políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil, desde a identificação do racismo como problema público até a implementação de marcos legais e institucionais. A análise destacou a importância da articulação entre as dimensões de redistribuição e reconhecimento para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Nesse contexto, a discussão teórica sobre redistribuição e reconhecimento, central para a compreensão da justiça social, especialmente a partir das contribuições de Nancy Fraser e Axel Honneth, ressalta a importância de se articular políticas que promovam tanto a igualdade material, que pode se efetivar por meio da redistribuição de recursos e oportunidades, quanto a igualdade de reconhecimento, cuja possibilidade se dá por meio da valorização das identidades e do combate a estigmas e preconceitos.

Nancy Fraser (2006) oferece uma análise fundamental sobre as consequências das desigualdades materiais que atingem grupos marginalizados por processos históricos de exclusão, propondo uma abordagem bidimensional da justiça social. A autora argumenta que há duas maneiras de se distinguir analiticamente as desigualdades socioeconômicas: a dimensão da redistribuição e a dimensão do reconhecimento. A primeira se concentra nas injustiças de ordem econômica, como a má distribuição de renda e riqueza. A segunda aborda as injustiças culturais ou simbólicas, relacionadas ao status e à hierarquia social, que se manifestam na falta de respeito, na invisibilidade e na estigmatização de determinados grupos. Fraser defende que a luta por reconhecimento é tão fundamental quanto a luta por redistribuição para o avanço da justiça social. Nas palavras da autora (2002, p. 9), “a justiça social já não se cinge só a questões de distribuição, abrangendo agora questões de representação, identidade e diferença”. Isso significa que não basta garantir a igualdade formal; é preciso também assegurar que todos os grupos sociais sejam reconhecidos como iguais em dignidade e valor.

Nesse sentido, a sociedade brasileira testemunhou a inclusão da pauta racial na agenda política nacional como resultado de um longo processo de demandas e mobilizações dos movimentos sociais negros, bem como de um amadurecimento do debate público sobre as desigualdades raciais. Esse processo culminou na criação de marcos legais e institucionais voltados ao combate ao racismo e à promoção da diversidade. Entre esses marcos, destaca-se a criação, em 2003, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com status de ministério, que representou um avanço significativo na institucionalização da agenda racial no governo federal. Mais recentemente, em 2023, a temática da igualdade racial foi novamente elevada ao status ministerial, com a criação do Ministério da Igualdade Racial (MIR), sinalizando a importância contínua atribuída a essa pauta. Contudo, apesar desses avanços institucionais, persistem muitos desafios para a consolidação dessa agenda na administração pública e na sociedade como um todo. Exemplo disso foi o esvaziamento da pasta da igualdade racial entre 2015 e 2022, sobretudo durante o governo de Jair Bolsonaro, que evidencia a vulnerabilidade da agenda às oscilações do fluxo político, como discutido na seção anterior.

Nesse sentido, um primeiro ponto fundamental a ser destacado é que a existência de leis, por si só, não garante a sua efetiva implementação. Nenhuma lei é automaticamente autoaplicável; sua eficácia depende de elementos como a vontade política, a alocação de recursos, a capacidade estatal e administrativa e, sobretudo, o engajamento dos diferentes atores sociais para pressionarem a esfera de tomada de decisão. Assim, importa que o Estado desenvolva e fortaleça mecanismos que assegurem a concretização da igualdade de



oportunidades e a reparação das desigualdades históricas e estruturais que ainda afetam grupos sociais marginalizados, como a população negra. As políticas públicas de promoção da igualdade racial, em suas diversas modalidades (ações afirmativas, políticas valorativas e políticas repressivas), são exemplos de como a lei pode ser traduzida em ações efetivas.

Em segundo lugar, é crucial que a administração pública, em todos os níveis, reconheça e enfrente a persistência do racismo e seus efeitos na sociedade brasileira. A negação do racismo, um dos pilares do mito da democracia racial, ainda se manifesta de diversas formas, dificultando o avanço da agenda racial. Superar essa negação exige um compromisso contínuo com o debate público sobre a questão racial, envolvendo todos os setores da sociedade, e não apenas o governo. Embora a distinção entre políticas de governo e políticas de Estado possa ser questionada em alguns contextos, no caso da promoção da igualdade racial, bem como da garantia dos direitos de minorias, de modo geral, é fundamental que os marcos legais e institucionais conquistados sejam compreendidos e defendidos como políticas de Estado, transcendendo governos e ideologias, em reconhecimento à persistência e à profundidade dos efeitos do racismo na sociedade brasileira.

Embora não se possa afirmar que a pauta racial esteja plenamente consolidada no debate público nacional, é inegável que avanços significativos foram alcançados e que a questão racial continua a permear a agenda política brasileira. A ausência desproporcional de negros em espaços de poder e na administração pública, por exemplo, é uma consequência direta do racismo estrutural e institucional, que se manifesta tanto na reprodução de desigualdades quanto na negação da própria existência do racismo. Essa negação se expressa, por exemplo, na criminalização desproporcional da população negra e na resistência à implementação de políticas de reparação social.

Em terceiro lugar, é fundamental desmistificar a ideia de que as políticas de promoção da igualdade racial constituem privilégios ou concessões imerecidas. Pelo contrário, essas políticas são instrumentos legítimos, conquistados por meio da luta histórica e da reivindicação dos movimentos negros, que buscam o reconhecimento de suas identidades, a valorização de suas culturas e a redistribuição de poder e recursos materiais, visando construir uma sociedade mais justa e igualitária.

Atualmente, a luta contra o racismo no Brasil enfrenta novos desafios e complexidades. A crescente visibilidade da população negra em espaços antes não ocupados, bem como a maior afirmação da cultura negra na esfera pública, têm gerado reações e resistências. O racismo e a discriminação racial, embora muitas vezes velados e dissimulados, continuam a se manifestar no cotidiano, exigindo vigilância constante e ações efetivas de combate e prevenção.

Conflitos de interesse

Os autores declaram que não há conflitos de interesse na produção deste artigo.

Agradecimentos

Os autores agradecem aos comentários das professoras Tatiana Dias Silva e Suylan de Almeida Midlej e Silva, realizados durante a apresentação de uma versão preliminar deste *paper* no GT Administração Pública, Políticas Públicas e Relações Raciais no Brasil, do VIII Encontro

de Administração Pública da ANPAD (EnAPG), ocorrido em Fortaleza, em 2019, pois foram fundamentais para a construção desta versão inédita e ampliada. Esta versão final foi atualizada em 2025 para incorporar as mudanças normativas e institucionais posteriores à apresentação original.

Referências

ALMEIDA, S. *O que é racismo estrutural?*. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BERNARDINO, J. Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil. *Estudos Afro-asiáticos*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 247-271, 2002.

BRASIL. *Decreto nº 11.443, de 21 de março de 2023*. Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal.

BRASIL. *Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”.

BRASIL. *Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010*. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.

BRASIL. *Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

BRASIL. *Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023*. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em



caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público.

BRASIL. *Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

BRASIL. *Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023*. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

BRASIL. *Lei nº 14.759, de 21 de dezembro de 2023*. Declara feriado nacional o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra.

BRASIL. *Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025*. Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal e nos processos seletivos simplificados; e revoga a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41*. Constitucionalidade da reserva de vagas para negros em concursos públicos (Lei nº 12.990/2014). Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 8 de junho de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186*. Constitucionalidade da reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cota). Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 26 de abril de 2012.

CAPELLA, A. C. . N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista De Administração Pública*, 54(6), 1498–1512, 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689>

DOMINGUES, P. Movimento Negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, v. 12, n. 23, p. 100-126, 2007.

FARRANHA, A. C.; SILVA, L. S. Interseccionalidade e políticas públicas: avaliação e abordagens no campo do estudo do direito e da análise de políticas públicas. *Revista Aval*, Fortaleza, v. 5, n. 19, p. 44-67, jan./jun. 2021.

FRASER, N. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. Tradução de Teresa Tavares. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 7-20, out. 2002.

FRASER, N. *Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”*. Tradução de Julia Assis Simões. Cadernos de Campo, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

FRASER, N. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista estudos feministas*, v. 15, p. 291-308, 2007.

FRASER, N.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*. 2003.

FREYRE, G. *Casa-grande & Senzala: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

GAY, A.; QUINTANS, M. T. D. *Movimento negro e a luta por direitos: a participação na ANC e as conquistas na Constituição Federal Brasileira*. 2014. Mimeo.

GOMES, N. L. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal no. 10.639/03*. Brasília: SECAD/MEC, 2005. p. 39-62.

GUIMARÃES, A. S. Preconceito de cor e racismo no Brasil. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 9-44, 2004.

GUIMARÃES, A. S. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução de Luiz Repa. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

HONNETH, A. Teoria Crítica. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Org.). *Teoria Social Hoje*. São Paulo: Unesp, 1999. p. 519-575.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. New York: HarperCollins, 2003.

NEVES, P. S. da C. Luta antirracista: entre reconhecimento e redistribuição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 131-147, out. 2005.

PASSOS, J. C. dos; NOGUEIRA, J. C. Movimento negro, ação política e as transformações sociais no Brasil contemporâneo. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 167-197, set./dez. 2014.

PAULA, A. B. de. *Construindo discursos que constroem sujeitos? Uma discussão sobre a contribuição da Lei 10.639/2003 e seu corolário para a afirmação de uma identidade racial positiva no Brasil*. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PIRES, T. R. O. *Criminalização do racismo: entre política de reconhecimento e meio de legitimação do controle social dos não reconhecidos*. Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2013. 323p.



SANTOS, H. Os negros e o governo FHC. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 5 fev. 1999. Opinião. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz05029910.htm(https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz05029910.htm). Acesso em: 19 mar. 2019.

SANTOS, S. A. dos; SILVEIRA, M. Políticas de promoção da igualdade racial e ação afirmativa. *Salto para o Futuro: gestão educacional para a diversidade*, ano 20, n. 12, p. 39-54, set. 2010.

SCHWARCZ, L. Usos e abusos da mestiçagem e da raça no Brasil: uma história das teorias raciais em finais do século XIX. *Afro-Ásia*, n. 18, p. 77-101, 1996.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SENA, L. *Enegrecer as políticas públicas: um estudo do processo de institucionalização das políticas públicas de igualdade racial no Brasil*. 2018. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SENA, L. *Mercado e equidade: o empreendedorismo negro no Brasil*. 2021. 144 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SILVA, Tatiana Dias. *Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014*. 2019. 243 f., il. Tese (Doutorado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TAYLOR, C. The Politics of Recognition. In: GUTMANN, A. (Ed.). *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1992. p. 25-74.

WEDDERBURN, C. M. Do Marco Histórico das Políticas Públicas de ação afirmativa. In: SANTOS, S. A. dos (Org.). *Ações Afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. p. 307-334.

