



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**JOSÉ ERIVANDO LIMA DA SILVA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIRRACISTAS: UMA ANÁLISE SOBRE A**  
**INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE**  
**RACIAL EM FORTALEZA (2007-2022)**

**FORTALEZA**

**2024**  
**JOSÉ ERIVANDO LIMA DA SILVA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIRRACISTAS: UMA ANÁLISE SOBRE A  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE  
RACIAL EM FORTALEZA (2007-2022)**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S58p Silva, José Erivando Lima da.  
Políticas públicas antirracistas : uma análise sobre a institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial em Fortaleza (2007-2022) / José Erivando Lima da Silva. – 2024.  
70 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.  
Orientação: Profa. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares.

1. Políticas públicas. 2. Antirracismo. 3. Igualdade racial. I. Título.

CDD 320.6

---

---

JOSÉ ERIVANDO LIMA DA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIRRACISTAS: UMA ANÁLISE SOBRE A  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE  
RACIAL EM FORTALEZA (2007-2022)**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Me. Paulo Henrique Ferreira de Freitas  
Universidade de Brasília (UNB)

---

Prof. Dra. Zuleide Fernandes de Queiroz  
Universidade Regional do Cariri (URCA)

“Alguém sonhou comigo de pé / Carregando nas mãos, bênçãos / E nas costas nenhum fardo” (SUED NUNES, 2024).

À minha mãe, Maria das Graças Costa Lima (em memória), pelas bênçãos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, à minha família que compreendeu a minha ausência para a concretização desse sonho que foi ingressar no ensino superior. À minha mãe, Maria das Graças Costa Lima da Silva (Em memória), que sustentou a viabilidade dos meus sonhos, mesmo sem compreender a dimensão disso: essa conquista é tão minha quanto sua. Aos meus irmãos, Erilano, Edilano, Edvando, Vitória e Gabriel, pela cumplicidade de uma vida inteira.

À Prof. Dra. Nazaré Soares, que foi uma parceira de lutas árduas e de vitórias aliviadores nesse percurso por uma educação emancipadora e antirracista. Sou profundamente grato pelo companheirismo do nosso encontro e por compartilharmos dos mesmos sonhos de um mundo socialmente justo Obrigado pela excelente orientação.

Ao Prof. Me. Paulo Henrique Ferreira pela co-orientação fundamental para a realização dessa pesquisa. Antes de co-orientando, tive a sorte de ser seu amigo e sua contribuição para minha experiência acadêmica foi imprescindível. Obrigado pelo suporte.

Aos professores participantes da banca examinadora Xxxxx Xxxxx Xxxxx e Xxxxx Xxxxx Xxxxx pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos ex-gestores da Coordenadoria Especial da Igualdade Racial entrevistados, Anônimo Luiz Bernardo e Sérgio Granja, pelo tempo concedido nas entrevistas.

Ao coletivo de estudantes negros do curso de Gestão de Políticas Públicas, Fórum de Negres Guerreiro Ramos, o qual tive a honra de co-fundar. Vocês foram um alívio nessa trajetória de ser um corpo negro na universidade e são bússolas para um campo de políticas públicas mais enegrecido

Às minhas amigas e aos meus amigos que a vida me presenteou. Não ousarei citar cada uma e cada um de vocês, pois, felizmente, a vida foi generosa comigo e me cercou de incontáveis amizades que me mantiveram de pé quando nem eu mesmo conseguia. Me sinto “feliz, alegre e forte” com vocês.

Aos colegas da turma da graduação, em especial à Brenda Tenório, Camilla Batalha e Davi Melgueiro, que se fizeram amigos. Obrigado por tornarem esse caminho menos espinhoso.

Ao meu psicanalista, Leonardo Araújo, por sua condução analítica tão sensível e atenta; por me ajudar a compreender que escrever, assim como falar, é um ato que se aprende tentando.

“O negro está longe de ser um arrivista ou um corpo estranho: ele é o próprio corpo e alma deste país.” (Nascimento, 1980)



## RESUMO

Esta pesquisa analisa o processo de institucionalização das Políticas de Promoção da Igualdade Racial no município de Fortaleza, entre os anos de 2007 e 2022, investigando seus marcos normativos, trajetória institucional, desafios e avanços. Para isso, fundamenta-se nos conceitos raça, racismo e desigualdades raciais (Nascimento, 2016; Almeida, 2019; Gonzalez, 2020) e em estudos sobre a incorporação da questão racial no campo de públicas (Ramos, 1957; Conceição, 2009; Silva, 2016) e sobre políticas públicas voltadas à igualdade racial (Jaccoud, 2009; Ribeiro, 2014). Metodologicamente, adota uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, utilizando estudo de caso como método principal (Yin, 2001). Os dados foram coletados por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. A análise de conteúdo (Bardin, 2011) foi empregada para identificar padrões e categorias temáticas emergentes. Os resultados apontam que, apesar de avanços institucionais, como a criação do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial (Lei nº 9.956/2012) e a adesão ao SINAPIR, desafios estruturais ainda comprometem a efetividade da política, destacando-se a falta de atualização do Plano, a inoperância do Centro de Referência da Igualdade Racial e a ausência de autonomia orçamentária da Coordenadoria. Conclui-se que a efetivação dessas políticas demanda maior articulação intersetorial, financiamento adequado e fortalecimento da participação social. A pesquisa contribui para o debate sobre a implementação de políticas públicas antirracistas em nível municipal e sugere a ampliação dos estudos sobre o impacto dessas políticas na população beneficiada.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Antirracismo; Igualdade Racial.

## ABSTRACT

This research analyzes the process of institutionalizing Racial Equality Promotion Policies in the municipality of Fortaleza between 2007 and 2022, investigating its normative frameworks, institutional trajectory, challenges, and progress. To achieve this, it is based on the concepts of race, racism, and racial inequalities (Nascimento, 2016; Almeida, 2019; Gonzalez, 2020), as well as studies on the incorporation of racial issues in the field of public administration (Ramos, 1957; Conceição, 2009; Silva, 2016) and public policies aimed at racial equality (Jaccoud, 2009; Ribeiro, 2014). Methodologically, it adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, using a case study as the main method (Yin, 2001). Data were collected through document analysis and semi-structured interviews with public managers from the Special Office for Racial Equality Promotion Policies. Content analysis (Bardin, 2011) was employed to identify emerging patterns and thematic categories. The results indicate that, despite institutional advances, such as the creation of the Municipal Plan for the Promotion of Racial Equality (Law No. 9.956/2012) and adherence to SINAPIR, structural challenges still compromise the effectiveness of the policy, particularly the lack of plan updates, the inoperability of the Racial Equality Reference Center, and the absence of budgetary autonomy for the Special Office. It is concluded that the effectiveness of these policies requires greater intersectoral coordination, adequate funding, and strengthened social participation. This research contributes to the debate on the implementation of anti-racist public policies at the municipal level and suggests expanding studies on the impact of these policies on the targeted population.

**Keywords:** Public Policies; Anti-racism; Racial Equality.

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Quadro 01	Modalidades de gestão do SINAPIR	38
Quadro 02	Matriz de categorias de análise teórica	40
Quadro 03	Matriz resumo de articulação metodológica	42
Quadro 04	Período de gestão e governo de atuação	50
Quadro 05	Processo de implementação das políticas	51
Quadro 06	Participantes do processo de implementação das políticas	53
Quadro 07	Desafios e avanços na implementação das políticas	53
Quadro 08	Impacto do racismo na execução das políticas	54
Quadro 09	Aspectos adicionais para a ampliação posterior da pesquisa	56

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E QUADROS .....</b>	<b>12</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
2.1 Raça, racismo e desigualdades raciais.....	19
2.2 O debate racial no campo de públicas.....	28
2.3 Políticas públicas antirracistas e a promoção da igualdade racial.....	33
<b>3 SUPORTE METODOLÓGICO.....</b>	<b>39</b>
3.1 Tipologia da pesquisa e categorias de análise .....	39
3.2 Características da amostra .....	40
3.3 Procedimentos para a coleta dos dados e para a análise de dados .....	41
<b>4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>43</b>
4.1 Análise dos principais marcos da Política de Promoção da Igualdade Racial em Fortaleza.....	43
4.1.1 O Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial.....	43
4.1.2 O Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.....	44
4.1.3 O Estatuto Municipal de Promoção da Igualdade Racial.....	45
4.1.4 O Centro de Referência de Promoção da Igualdade Racial.....	47
4.1.5 A reserva de vagas em concursos públicos municipais para pessoas negras.....	49
4.2 Análise das percepções dos Gestores da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Fortaleza.....	49
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>57</b>
5.1 Síntese das respostas aos objetivos .....	57
5.2 Contribuições teóricas e empíricas da pesquisa .....	58
5.3 Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros .....	58
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>60</b>
<b>7 APÊNDICES .....</b>	<b>63</b>
Apêndice A – Roteiro de entrevista aos Gestores da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.....	63
<b>8 ANEXOS.....</b>	<b>68</b>
Anexo A – Proposta de criação da disciplina de “Políticas de Relações Étnico-Raciais” aprovada.....	68

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho, é importante destacar, possui um interesse bastante pessoal. As experiências que vivi como uma pessoa negra, LGBTQIAPN+ e nascida em uma comunidade rural no interior do Ceará orientam as reflexões que aqui início. Assim, a minha escrita é marcada por esse lugar de fala<sup>1</sup>, de quem dribla cotidianamente as estatísticas. Com a mesma ousadia de intelectuais que contribuíram para minha formação, ousei nesta escrita de monografia tornar-me sujeito. A pedagoga afro-americana bell hooks afirma que “sujeitos são aqueles que ‘têm o direito de definir suas próprias realidades, estabelecer suas próprias identidades, de nomear suas histórias’” (hooks, 1989, p. 42 apud Kilomba, 2019, p. 28).

Nasci no ano 2000, em Redenção, uma cidade do interior do Ceará conhecida por ter sido a primeira cidade a abolir a escravidão. No entanto, a narrativa do pioneirismo no processo de abolição camufla a negligência por parte do Estado em que as pessoas negras se encontraram e se encontram após a tal abolição. Sou filho de Maria das Graças Costa Lima e Antônio José da Silva, ambos negros, e que tiveram mais outros 5 filhos, sou o primeiro e único da minha família a concluir um curso de Ensino Superior. Esse feito denuncia a tardia ação do Estado em garantir um direito básico, o da educação. Rompo a lógica que perpetuou minhas gerações passadas de que a única opção era o trabalho explorado e/ou precarizado. Eu ainda não sabia nomear essa vivência, mas já sabia que a raça e o racismo me encurralava à subalternidade.

Somado ao discurso abolicionista, que passa a nomear a cidade “redentora”<sup>2</sup>, um outro discurso ronda o imaginário histórico, a da não existência de negros no Ceará. Como que eu, de família negra retinta, podia não existir? Por que de fato a literatura local não ajuda a encontrarmos a presença negra no Ceará? Embora tenhamos a figura de Dragão do Mar como um líder no processo de abolição nestas terras. A escola não me ajudou a construir um repertório que me fizesse capaz de conhecer uma outra história, a da resistência. Na escola, como em toda a cidade, o negro era sempre relacionado a escravidão e até hoje a senzala serve de comércio pra família escravocrata, transformada no Museu da Senzala Negro-Liberto<sup>3</sup>. Concluí o Ensino Médio em 2018, e mesmo 15 anos após a promulgação da lei 10.639/03<sup>4</sup>, poucas referências positivas foram me apresentadas na escola, e pouco

---

<sup>1</sup> “O conceito de lugar de fala discute justamente o locus social, isto é, de que ponto as pessoas partem para pensar e existir no mundo, de acordo com as suas experiências em comum.” (Ribeiro, 2019)

<sup>2</sup>

<sup>3</sup>

<sup>4</sup>

conhecimento eu tive acerca da história de pessoas africanas e seus descendentes que não tivessem algemadas numa história escravocrata, de exploração e humilhação.

Esse discurso impede que nos reconheçamos como pessoas negras e de empoderamento, levando com que durante anos eu me afirmasse pardo, mesmo tendo pele retinta. Além disso, esconde de nós a possibilidade de conhecermos as heranças, contribuições e legados deixados pelas pessoas negras, apesar da colonização. Mas tem muita gente negra sim, resistindo e se afirmando e dando continuidade não só à luta contra as violências coloniais mas também deixando um legado negro também através da pesquisa acadêmica.

Portanto, esta pesquisa busca contribuir para os estudos sobre a formulação e implementação de políticas públicas antirracistas, voltadas tanto para o enfrentamento do racismo estrutural e suas desigualdades quanto para a promoção da igualdade racial. Apesar dos avanços normativos e institucionais nas últimas décadas (Jaccoud, 2009; Ribeiro, 2014) a efetividade dessas políticas em nível municipal ainda apresenta desafios. A literatura aponta que a descentralização das políticas públicas pode ser um fator crítico para sua consolidação, tornando essencial uma investigação mais aprofundada sobre sua implementação nos municípios (Carvalho, 2006). Dessa forma, esta pesquisa busca preencher essa lacuna, analisando os entraves e potencialidades da institucionalização das políticas de igualdade racial no contexto local.

Assim, estes escritos possui uma relevância político-social de incentivar o controle da sociedade civil na cobrança ao Estado para que cumpra o papel de implementar políticas eficazes no enfrentamento às desigualdades raciais ainda presentes, reconhecendo não apenas a existência de pessoas negras, mas de que existe uma desigualdade marcadamente racial, e que precisa de políticas públicas para o combate às injustiças causadas pela escravidão.

Destarte, escolher o curso de Gestão de Políticas Públicas e investigar as políticas públicas de igualdade racial na cidade de Fortaleza não foi à toa. Afinal, diversas políticas públicas foram responsáveis por me levar a sair de Redenção e vir para a cidade de Fortaleza, cursar o Ensino Superior, em Gestão de Políticas Públicas e desenvolver esta pesquisa. O contato com a professora Nazaré Soares, que orienta este trabalho, se destaca em minha trajetória, pois foi a partir dela que conheci as obras do intelectual Guerreiro Ramos, cuja contribuição é de fundamental importância para a construção deste trabalho, bem como para se pensar o campo da administração pública.

Conhecer uma referência positiva de pessoa e intelectual negro levou-me a escrever este trabalho de “nós por nós”. Afinal, nós, pessoas negras nos recusamos a continuar

servindo de objetos de pesquisas acadêmicas, que construiu um olhar externo e exotizador sobre nós, aqui, a perspectiva é do “negro-vida”, pois conforme Guerreiro Ramos (1995), uma coisa é o “negro-tema”, outra coisa é o “negro-vida”; como vida, o negro assume o seu destino.

Relacionado a isso, outro fator impulsionador da minha trajetória acadêmica foi a fundação do primeiro coletivo de estudantes negros da minha graduação, denominado Fórum de Estudantes Negres Guerreiro Ramos. Criado em 2022, o coletivo surgiu a partir da articulação de estudantes negros do curso, inspirados em outras iniciativas semelhantes dentro do meio universitário, com o objetivo de construir um espaço de acolhimento e valorização do conhecimento e da cultura negra.

Como resultado das nossas ações, em parceria com a professora Nazaré, elaboramos uma proposta de ementa e aprovamos, de forma coletiva, a criação de uma disciplina optativa voltada exclusivamente para o estudo das políticas de relações étnico-raciais no nosso curso.

Imagem 01: Lançamento do Fórum de Negres Guerreiro Ramos, com as presenças da Vereadora Louise Santana (Mandata Nossa Cara) e do ator Lucas Limeira



Fonte: Arquivo próprio

Também, dentro e fora da universidade, as encruzilhadas da vida me apresentaram pessoas negras organizadas na luta contra o racismo, o que me proporcionou a conhecer de perto alguns movimentos negros organizados e as suas reivindicações, bem como as referências de intelectuais e outras figuras negras que foram chave para que eu refletisse as

questões que irei apresentar e que fundamentam teoricamente e metodologicamente esta investigação.

Um movimento negro organizado que conheci e me aproximei foi o Movimento Negro Unificado, que há mais de 40 anos tem sido porta-voz das reivindicações e lutas negras no Brasil. O movimento negro organizado foi e é fundamental na minha formação intelectual e militante, e foi responsável por me apresentar as contribuições de Abdias do Nascimento, Lélia González, Beatriz Nascimento, cujas vidas deixaram legados ímpares para a luta antirracista, e intelectuais contemporâneos como Sílvio Almeida e Kabengele Munanga, que serão basilares na abordagem teórica adotada, e cuja relevância se mostram imprescindíveis para se pensar políticas públicas, embora elas tivessem estado distantes das ementas apresentadas no decorrer da minha graduação.

Imagem 02: Fundação do Movimento Negro Unificado, 1978



Fonte: Acervo Jesus Carlos

Este trabalho possui relevância acadêmica pois, em uma rápida investigação no Repositório Institucional da Universidade Federal do Ceará, de monografias publicadas no curso de Gestão de Políticas Públicas da UFC, não encontrei pesquisas que tratem acerca das relações raciais e políticas públicas para a igualdade racial, ou algo similar, em um universo de 87 monografias publicadas entre os anos de 2018 e 2024. Tal constatação me colocou na responsabilidade em apresentar ao curso, a primeira pesquisa sobre políticas públicas antirracistas.



A consolidação desta pesquisa foi significativamente enriquecida pela minha atuação como assessor parlamentar da Mandata<sup>5</sup> Coletiva Nossa Cara, na Câmara Municipal de Fortaleza. Nos últimos quatro anos, tive a oportunidade de acompanhar de perto a dinâmica da gestão pública municipal, com ênfase na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Nesse contexto, coordenei um Grupo de Trabalho (GT) dedicado à articulação política e ao acompanhamento das políticas de enfrentamento ao racismo e suas desigualdades. As atividades desenvolvidas, como audiências públicas, reuniões técnicas e visitas a órgãos públicos, culminaram na elaboração de instrumentos importantes, como uma Nota Técnica<sup>6</sup> sobre a Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial, um documento de referência agora disponível à sociedade civil. Essa análise contém um delineamento do histórico da política de igualdade racial no município de Fortaleza, uma exposição breve da execução da política de igualdade racial de 2014 a 2022, a partir das informações obtidas da Prefeitura Municipal de Fortaleza, além de recomendações.

Imagem 03: No registro, a Vereadora Lila M. Salú (Mandata Nossa Cara) entrega a Nota Técnica à Ministra Anielle Franco, à Secretária Zelma Madeira e ao Coordenador Sérgio Granja, titulares dos órgãos de Promoção da Igualdade Racial, nacional, estadual e municipal, respectivamente.



Fonte: Arquivo próprio

<sup>5</sup> A Mandata (chamada no feminino por escolha política de contrapor a lógica de um espaço dominado majoritariamente por homens) Nossa Cara foi um mandato coletivo eleito em 2020 para uma vaga na Câmara Municipal de Fortaleza. Este coletivo era composto por três mulheres negras: Adriana Gerônimo, Lila M. Salú e Louise Santana.

<sup>6</sup> Acessar documento completo em: <<https://drive.google.com/drive/u/0/home>>

Dada essa contextualização, o objetivo geral deste trabalho é analisar o processo de implementação das Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Fortaleza, no período de 2007 a 2022, considerando sua fundamentação teórica, trajetória institucional, marcos legais e os desafios enfrentados na efetivação dessas políticas. Para isso, segue os objetivos específicos da pesquisa:

1. Analisar os principais referenciais teóricos sobre raça, racismo e desigualdades raciais, bem como a incorporação do debate racial no campo das políticas públicas e das políticas de promoção da igualdade racial.;
2. Identificar os marcos normativos, diretrizes e legislações municipais voltadas para a promoção da igualdade racial, verificando avanços, desafios e lacunas existentes.
3. Compreender a percepção dos gestores da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial sobre a implementação da política, seus desafios, avanços e impactos no contexto local.

Para isso, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, utilizando o estudo de caso como método principal. O universo da pesquisa compreende as políticas públicas de promoção da igualdade racial no município de Fortaleza, enquanto a amostra é representada pela Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COPPIR), órgão responsável pela implementação dessas políticas.

Os sujeitos da pesquisa incluem gestores públicos que atuaram ou atuam na COPPIR, os quais foram selecionados para participação em entrevistas semiestruturadas. Além disso, a pesquisa utilizou análise documental de legislações, normativas e registros institucionais disponíveis no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo da Câmara Municipal de Fortaleza.

Os instrumentos de coleta de dados foram o roteiro de entrevista e o levantamento de documentos institucionais. Para a análise dos dados, empregou-se a análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011), permitindo a identificação de categorias temáticas e padrões emergentes nos discursos dos entrevistados e nos documentos analisados.

Esta pesquisa está estruturada em cinco capítulos. No primeiro é introduzido e contextualizado o tema da pesquisa e sua relevância, os objetivos geral e específicos, além da estrutura geral do trabalho. O segundo capítulo discute os conceitos fundamentais para a análise da implementação das políticas de promoção da igualdade racial. Nele são abordadas as categorias de análise sobre a relação de raça, racismo e desigualdades raciais, além da

incorporação do debate racial no campo das políticas públicas e o panorama das políticas antirracistas no Brasil.

O terceiro capítulo detalha a abordagem qualitativa da pesquisa, caracterizando o estudo de caso, o universo e a amostra, os sujeitos da pesquisa, bem como os instrumentos de coleta e análise dos dados, que incluem entrevistas semiestruturadas e análise documental. Em seguida, o quarto capítulo apresenta os principais achados da pesquisa, examinando a implementação das políticas de igualdade racial em Fortaleza entre 2007 e 2022. A análise aborda desafios institucionais, avanços normativos e as limitações enfrentadas pela Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COPPIR). Por fim, o quinto capítulo sintetiza as respostas aos objetivos propostos, destacando as contribuições teóricas e empíricas da pesquisa, bem como suas limitações e sugestões para estudos futuros.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão das políticas públicas de promoção da igualdade racial exige um embasamento teórico que abarque as dimensões históricas, estruturais e institucionais do racismo no Brasil. O debate sobre raça e racismo não se restringe a um fenômeno isolado, mas está intrinsecamente ligado à formação social e política do país, influenciando diretamente a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à equidade racial. Dessa forma, este capítulo busca estabelecer o referencial teórico necessário para fundamentar a análise da institucionalização dessas políticas no município de Fortaleza a partir das categorias de análise: 1. Raça, racismo e desigualdades raciais; 2. O debate racial no campo de públicas e 3. Políticas públicas antirracistas e a promoção da igualdade racial.

### 2.1 Raça, racismo e desigualdades raciais

Em 25 de março deste ano, a cidade de Redenção-CE, onde nasci, comemorou os 140 anos de sua abolição da escravatura, sendo marcada na historiografia oficial como a primeira cidade do Brasil a abolir a escravidão. Pouco mais de um mês depois, em maio, o Brasil celebrava seus 136 anos da abolição da escravatura em nível nacional. No entanto, a experiência vivida por pessoas negras demonstram o quanto a experiência do racismo, manifestada em diversos índices sociais, continua a servir como suporte ideológico para a violência colonial, mesmo após a abolição (Almeida, 2019).

É importante iniciar esta reflexão destacando esses marcos históricos, pois eles servirão de pano de fundo para questionar a narrativa que apresenta o Brasil como um país que resolveu seus problemas sociais em relação ao negro com a abolição de 1888. Após a abolição da escravatura, as classes dominantes empreenderam duas principais estratégias para perpetuar seu poder. A primeira tentativa foi a de apagar a presença física e simbólica das pessoas negras na sociedade brasileira. Um exemplo disso foi a ordem do Ministro da Fazenda em 1890 para queimar todos os documentos sobre a escravidão no Brasil<sup>7</sup>. Outras ações do Estado também visaram a invisibilização e marginalização da contribuição negra, como projetos criminalizatórios direcionados ao público negro.

Além disso, essa tentativa de apagamento também se refletiu na literatura. O romance

---

<sup>7</sup> Para maiores informações, ver em: <https://m.acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,a-destruicao-dos-documentos-sobre-a-escravidao-,11840,0.htm#:~:text=A%20escravid%C3%A3o%20no%20Brasil%20come%C3%A7ou,a%20Lei%20%C3%81urea%20foi%20assinada.>> Acesso em 27.08.2024

“Iracema”, do escritor cearense José de Alencar, é um exemplo dessa abordagem que minimiza o papel dos negros na história e na formação da sociedade cearense. Nessa obra, o escritor constrói uma narrativa sobre a formação do Ceará, invisibilizando a contribuição dos negros e romantizando a relação entre colonizador e colonizado.

A sociologia brasileira preocupou-se em analisar a sociedade brasileira pós-abolição, mas sob um viés que neutralizasse as contradições de um Estado que aboliu sem assegurar condições mínimas para efetivar *a integração do negro na sociedade de classes*<sup>8</sup>.

A desagregação do regime escravocrata e senhorial se operou, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumisse encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. (...) Essas facetas da situação (...) imprimiram à Abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel (Fernandes, 1964 *apud* Maringoni, 2012).

A desresponsabilização por parte dos brancos colonizadores pelos séculos de escravidão a qual submeteram as pessoas negras se retroalimenta da historiografia oficial que abraça um discurso de abolição centrado na figura do branco benevolente, “redentor”<sup>9</sup>. Esse discurso tende a invisibilizar os constantes levantes do povo negro contra o regime escravocrata, impedindo que conhecessemos figuras como Dragão do Mar, Preta Simoa, ou ainda, movimentos organizados fundamentais para a efetivação da abolição, como o Quilombo do Palmares e a Revolta do Malês e da formulação de políticas reparatórias, como o Movimento Negro Unificado (MNU).

Este, sendo a primeira organização de pessoas negras no Ceará que eu conheci e que passei a me relacionar, foi responsável por me apresentar o legado deixado por aqueles e aquelas que se organizaram contra a escravidão e o racismo no Brasil. Diante do reconhecimento tardio de referenciais que destacam uma narrativa positiva sobre o negro e suas contribuições para as riquezas materiais e imateriais do Ceará e do Brasil, desenvolvo esta pesquisa para investigar as ações do Estado na garantia de direitos fundamentais para a população negra. Meu objetivo é que esta investigação contribua para que o poder público adote medidas que assegurem que a educação básica inclua essas histórias, valorizando e recontando a presença e a contribuição dos sujeitos negros, tanto no âmbito simbólico quanto físico, apesar da história colonial.

<sup>8</sup> Em referência ao livro do sociólogo Florestan Fernandes “*A integração do negro na sociedade de classes*” (1964).

<sup>9</sup> Em referência ao nome ganhado após a abolição pioneira da escravatura da cidade de Redenção, onde nasci.

Todo esse cenário serviu de base para a canonização do sociólogo Gilberto Freyre, principalmente através de sua obra *Casa Grande & Senzala* (1933), que construiu a teoria do *lusotropicalismo*. Segundo Freyre, a miscigenação era um traço característico da colonização portuguesa e refletia uma suposta qualidade da sociedade portuguesa, que ele entendia como não-racista, diferenciando-a de outras nações colonizadoras. No entanto, essa romantização das relações coloniais, presente ao longo de sua obra, impediu por muitos anos uma compreensão real das condições sociais enfrentadas pela população negra após a abolição, que refletem desigualdades contemporâneas e perpetuam índices herdados do período colonial. O mito de que o Brasil seria um modelo de democracia racial serviu ao Estado brasileiro no início do século XX, levando à criação de leis que facilitaram a imigração europeia com o intuito de branquear a população brasileira e leis que criminalizam traços das culturas negras.

Entretanto, outros intelectuais, no mesmo período histórico já denunciavam a real condição da população negra, como Abdias do Nascimento, criador do Teatro Experimental do Negro em 1944. Abdias trabalhou para educar trabalhadores negros provenientes de diversos processos de marginalização, todos resultados de uma abolição sem reparação histórica. Abdias foi um intelectual fundamental para pôr em cheque o tal mito da democracia racial, sobretudo em sua obra *O Genocídio do Negro Brasileiro* (2016). Nessa obra, Abdias evidencia a violência sistemática perpetuada pelo colonialismo sobre a população negra, incluindo violências físicas e simbólicas, que serviu como instrumentos para a modernização promovida pelas classes dominantes no Brasil, mantendo o *status quo* da supremacia branca.

As denúncias de Abdias revelam a necessidade contínua de lutar por uma verdadeira “libertação”, pois ainda enfrentamos inúmeros desafios na implementação de políticas públicas que possam reparar os danos causados aos povos escravizados e integrá-los na sociedade. Para a intelectual Grada Kilomba (2019), “reparação... é o ato de reparar o mal causado pelo racismo através da mudança de estruturas, agendas, espaços, posições, dinâmicas, relações subjetivas, vocabulário, ou seja, através do abandono de privilégios.” (Kilomba, p. 46). Essa definição já indica que políticas reparatórias efetivas ainda não existem no Brasil. Portanto, é impossível pensar em política pública, nem mesmo em política no Brasil, sem que se considere as iniquidades sociais herdadas da escravidão no Brasil, que favorecem um grupo específico em detrimento de uma diversidade de povos empurrados para uma marginalização estrutural, construída a partir da racialização dos corpos. A mesma racialização que serviu de base para o colonialismo europeu e o genocídio nas Américas.

A pesquisadora Tatiana Dias Silva (2019), em sua tese de doutoramento apresentada na Universidade de Brasília, intitulado “Mudança institucional, Discurso e Instituições:

Políticas Públicas de Igualdade Racial no Governo Federal de 2000 a 2014”, investigou a incorporação das políticas de ação afirmativa pelo Estado brasileiro durante esse período, que vai desde a Conferência Internacional contra o Racismo, em Durban, até o final do primeiro Governo Dilma. A pesquisa aponta que esses mecanismos apenas tornaram-se reais por uma diversidade de fatores, reconhecendo o papel ativo do movimento negro organizado na promoção de mudanças institucionais, o qual contribuiu para a construção de políticas públicas relevantes para buscar reposicionar a população negra à cidadania plena. A autora argumenta que a disputa pela narrativa sobre a história dos negros no Brasil e a responsabilidade de transformar as instituições são fundamentais para reconfigurar a realidade racista ainda presente em várias esferas sociais (Silva, 2019).

Em 2003, o estado brasileiro reconheceu a necessidade de incluir a história e as culturas africanas e afro-brasileiras nas escolas, por meio da lei 10.639. Essa legislação impactou minha vida diretamente pois abriu caminhos que me possibilitaram, embora indiretamente, a acessar os conhecimentos apagados e as obras de intelectuais negros, que, reafirmo, só me alcançaram quando militantes negros me apresentaram, mas que raras vezes eram usados para dialogar com as obras das ementas acadêmicas, noutras, tão raras quanto, com um caráter de disciplina optativo, indo de encontro ao próprio texto da lei que obriga, e não simplesmente indica, que tais conhecimentos estejam presentes desde a educação básica.

Uma política afirmativa significativa que tive a oportunidade de acessar, e que tem sido responsável por construir uma agenda de reconfiguração do espaço acadêmico, é a lei 12.711/12, conhecida como Lei das Cotas. A Lei das Cotas, ao reservar 50% das vagas em universidades públicas para estudantes de escolas públicas, foi um passo significativo na democratização do acesso ao ensino superior no Brasil. A recente atualização de 2023 ampliou esse benefício para incluir quilombolas e outras comunidades, buscando uma inclusão ainda maior. Essa alteração na lei pretende diminuir as desigualdades históricas e promover uma diversidade mais rica nas instituições. Pessoalmente, a lei foi fundamental para minha transição de Redenção para Fortaleza, desempenhando um papel de mobilidade acadêmica e social. Isso evidencia o impacto positivo da política, embora ainda existam desafios na sua implementação completa e na superação das barreiras adicionais enfrentadas pelos beneficiários.

Minha trajetória como jovem negro do interior cearense, com acesso limitado a intelectuais e escritores negros na grade curricular nos espaços formais de educação, corrobora a afirmação de que, ainda hoje, as noções de raça e racismo são indispensáveis para analisar as estruturas sociais no Brasil. Essas noções impactam profundamente a formação do

Estado e a construção de políticas públicas, perpetuando institucionalmente diversas iniquidades sociais e injustiças sistemáticas aos povos racializados ao longo dos últimos séculos.

Apesar dos esforços de grandes sociólogos nas primeiras décadas do século XX para descrever e analisar a condição social do sujeito negro, muitos, incluindo intelectuais negros que adotaram uma perspectiva não-romantizada, falharam ao abordar a questão exclusivamente sob o prisma racial. Essa abordagem limitada impediu uma compreensão plena de como outros marcadores sociais interagem com a raça, criando uma experiência de opressão interseccionada com noções de gênero, classe, etnia e território de maneira complexa e imbricada. Foi somente ao conhecer o brilhante trabalho intelectual e militante de Lélia Gonzalez (2020) que passei a entender melhor essas dimensões. Considerada uma das maiores referências para compreender o racismo e o sexismo em nossa sociedade, a professora Lélia Gonzalez, com base em sua experiência como mulher negra e da periferia, apresentou aos movimentos negros e feministas a importância de analisar a interseção entre raça, gênero e classe, e como essas dimensões afetam a vida e a dinâmica organizativa das mulheres negras na América Latina.

Lélia Gonzalez se juntou às vozes do século XX que ousaram denunciar as ideologias nacionalistas de democracia racial e miscigenação, que naturalizam a experiência da escravidão e seus efeitos na vida das pessoas negras e na sociedade pós-abolição. A romantização das relações entre negros e brancos na sociedade brasileira pós-1988 varre para debaixo do tapete as violências sexuais, físicas e psicológicas sofridas pelos escravizados, levando a uma parte significativa da população brasileira a ser fruto de um longo processo histórico de estupro e violências sexuais contra mulheres negras. Lélia revelou essa realidade e destacou para os movimentos negro e feminista a importância de adotar uma perspectiva interseccional para compreender a complexidade da sociedade brasileira e suas múltiplas dimensões.

A romantização das relações díspares entre negros e brancos na sociedade brasileira pós-88 varre para debaixo do tapete as violências sexuais, físicas e psicológicas que as pessoas escravizadas eram submetidas, levando a uma parte significativa da população brasileira, autodeclarada parda, a ser resultado de um longo processo histórico de estupro e violências sexuais contra as mulheres negras. Lélia descortinava tal realidade, apontando para os movimentos negro e feminista a necessidade de adotar uma perspectiva interseccional para compreender a complexidade da sociedade brasileira em suas múltiplas dimensões.

A autora buscava refletir e valorizar as lutas de resistência, tanto as políticas de seu



tempo histórico, como também o legado deixado pelas experiências de resistência das pessoas negras na construção dos quilombos e nas organizações de revoltas contra o sistema escravocrata. Ela destacava o papel ativo do sujeito negro na luta pela liberdade, desafiando discursos que tentavam apagar ou minimizar nossa presença. O legado deixado por nossos ancestrais nos ensinou não apenas a resistir, mas também a subverter a lógica colonialista, reafirmando a ação de pessoas negras diante das condições impostas.

A antropóloga nos presenteia com uma categoria político-cultural, a de *amefricanidade*, que, segundo a pesquisadora, permite uma análise mais profunda das sociedades americanas<sup>10</sup>. A coletânea de textos, organizada por Flávia Rios e Márcia Lima, das contribuições de Lélia González (2020) em *Por um feminismo afro latino americano* mostra a contribuição excepcional de Lélia ao reconhecer duas características constitutivas da formação histórica dessa região que envolve a América Latina: a multirracalidade e a pluriculturalidade, que elaborada no conceito de *amefricanidade*, introduziu a perspectiva de gênero, afirmando a característica interseccional das opressões vivenciadas pelas mulheres amefricanas.

Além dessas e de tantas outras reflexões, Lélia deixou como legado sua atuação na luta antirracista organizada, construindo como membro-fundadora do Movimento Negro Unificado, sendo uma de suas cofundadores em 18 de junho de 1978. O acúmulo das reflexões construídas em diálogo com esses intelectuais, que reposicionaram o lugar do negro na história, faz com que eu me posicione coadunando que é um fato incontestável que “a noção de raça ainda é um fator político importante, utilizado para naturalizar desigualdades e legitimar a segregação e o genocídio de grupos sociologicamente considerados minoritários” (Almeida, 2019, p. 31). Para o professor Silvio Almeida, atual Ministro dos Direitos Humanos,

“o racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial a qual pertençam.” (*ibidem*, p. 32).

A população negra brasileira tem historicamente denunciado as diversas manifestações do racismo, resultado de uma abolição sem reparação, que a relegou aos piores índices sociais no país. No capítulo intitulado *A juventude negra brasileira e a questão do desemprego*, Lélia

---

<sup>10</sup> A escolha do termo "americana" por parte da autora visa tensionar a apropriação linguística que frequentemente limita o uso desse termo aos cidadãos dos Estados Unidos, desconsiderando a vasta diversidade de pessoas nas Américas.

defende que no Brasil existe uma divisão racial do trabalho, que como consequência, leva a maior parte da população brasileira a fazer parte do que ela chama de *massa marginal*, caracterizadas por altos índices de desemprego e subempregos. O texto revela que, no Brasil, as categorias de raça e gênero são cruciais para entender como os níveis mais baixos de qualidade de vida, habitação, saúde, segurança, escolaridade e emprego formal afetam predominantemente as mulheres e o povo negro. Num contexto de uma grande demanda por emprego e pouca oferta de trabalho, a juventude negra é a mais afetada pelo desemprego, tanto aberto quanto disfarçado. Lélia argumenta que, devido ao racismo e suas práticas, a juventude negra enfrenta uma série de violências, inseguranças e desvantagens no acesso pleno à educação, esporte, saúde e lazer, entre outros direitos.

Dentre as diversas manifestações de racismo apontadas, a que nos interessa refletir aqui é o racismo institucional, considerando que este trabalho busca tratar de políticas públicas e sua implementação, ou a falta dela. O racismo institucional refere-se à como instituições e sistemas sociais perpetuam e reforçam a discriminação racial de forma sistemática, mesmo sem a presença de indivíduos explicitamente racistas. Essa forma de racismo está enraizada nas estruturas, políticas e práticas que mantêm privilégios para determinados grupos étnico-raciais, enquanto marginalizam outros. Segundo Sílvio Almeida, o racismo institucional difere do racismo estrutural. Para a perspectiva do racismo institucional, o racismo é “o resultado do funcionamento das instalações que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na raça” (*ibidem*, p. 37, 38). Desse modo,

“os conflitos raciais também são parte das instituições. Assim, a desigualdade racial é uma característica da sociedade não apenas por causa da ação isolada de grupos ou de indivíduos racistas, mas fundamentalmente porque as instituições são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos.” (*ibidem*, p. 39, 40)

No que diz respeito às políticas públicas, esses conceitos intersectam-se com questões como educação, saúde, sistema jurídico, habitação e acesso a emprego digno, impactando a vida de milhões de pessoas no Brasil e no mundo. Na educação, as iniquidades raciais se manifestam de várias formas, desde a falta de representatividade nos currículos escolares até as violências raciais que ocorrem nesse ambiente, influenciando a evasão escolar. Dados do Observatório de Desigualdades no Brasil, realizado em 2023, revelam que homens negros, sobretudo os jovens, são as principais vítimas da violência e evasão escolar. Enquanto a média nacional de jovens de 15 a 17 anos fora do ensino médio é de 28,7%, entre os homens negros

esse número sobe para 35,7%. O acesso desigual à educação pública e de qualidade também contribui para oportunidades e resultados desiguais para pessoas racialmente marginalizadas. Os índices de analfabetismo funcional no Brasil corroboram essa vulnerabilização: em 2018, 32,8% dos homens negros eram afetados pelo analfabetismo funcional, em comparação com 21,1% das mulheres não-negras. Além disso, a escassez de professores e funcionários negros, ou de origens étnico-raciais não-brancas perpetua estereótipos e preconceitos.

Na saúde, de forma semelhante, as políticas de saúde costumam falhar em abordar as necessidades específicas e os desafios enfrentados por grupos vulnerabilizados, levando a disparidades nos resultados de saúde e contribuindo para o agravamento das desigualdades de saúde para comunidades marginalizadas. Minorias étnico-raciais enfrentam maiores taxas de doenças crônicas, mortalidade infantil e morbidade, em parte devido à falta de acesso a serviços de saúde de qualidade e à discriminação por parte dos profissionais de saúde. As condições diferentes de mulheres negras, em relação às não-negras, podem ser analisadas também nos dados do relatório das desigualdades, que reafirma a relevância da categoria, sendo a taxa de filhos nascidos vivos para meninas-mães de até 19 anos é maior entre negras. A taxa difere de 15,9% para as mães negras e 8,9% para as não negras.

Quanto ao direito e o sistema de justiça criminal, o racismo se manifesta através de práticas discriminatórias em todos os níveis do sistema de justiça. Desde o policiamento racialmente tendencioso até disparidades na aplicação da lei e no sistema de justiça criminal, as minorias étnico-raciais são frequentemente alvo de tratamento injusto e desigual perante a lei resultando em altos índices de encarceramento desproporcionais entre negros, indígenas e brancos. Essas taxas de encarceramento desproporcionais entre pessoas negras e não-negras são um exemplo claro das consequências do racismo institucionalizado no sistema de justiça.

As políticas habitacionais historicamente impuseram a segregação racial, levando a padrões duradouros de segregação residencial e acesso desigual a oportunidades de habitação. Além disso, o racismo intersecta-se com políticas econômicas, perpetuando disparidades de riqueza e renda ao longo de linhas raciais, afinal, “o racismo não se separa de um projeto político e de condições socioeconômicas específicas” (Almeida, 2019, p. 41). Práticas discriminatórias no emprego, como preconceito na contratação e lacunas salariais, contribuem para a marginalização econômica de minorias raciais.

Os dados do relatório das desigualdades buscou, ainda, produzir um retrato das desigualdades no Brasil, levando em conta suas diferentes dimensões e de forma transversal, incluindo as desigualdades com base na raça. Entre os resultados, podemos perceber que pessoas negras e mulheres são os grupos com menor representação nas instâncias públicas de

tomada de decisão e, paralelo a isso, são os grupos mais afetados pelas desigualdades.

Considerando a proporção de pessoas negras (entre pretas e pardas) na sociedade brasileira, que alcançou a marca de 55,5% de acordo com dados do Censo Demográfico 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esta parcela teria que ocupar pouco mais da metade das cadeiras no Legislativo e das prefeituras. O que não é a realidade. Na Câmara dos Deputados, negros e negras são só um quarto dos/as deputados. No ano de 2022, pretos e pardos eleitos somaram, respectivamente, 27 e 107, de um total de 513 parlamentares<sup>11</sup>. Em agosto de 2023, 26% dos 81 senadores se autodeclaravam negros<sup>12</sup>.

No que tange aos indicadores relativos às questões habitacionais, o estudo do Observatório aponta, ainda, que o déficit habitacional – que soma dados de precariedade habitacional, de número de habitantes por cômodo e do comprometimento da renda familiar com aluguel – se concentra, em maior parte, em domicílios cujos responsáveis são pessoas negras (68,7%). Outros pontos evidenciados tratam da discriminação racial nas condições de renda e mercado de trabalho: A mulher negra ganha, em média, apenas 42% do que recebe o homem não-negro (branco ou amarelo). O desemprego também atinge as mulheres negras de forma desproporcional, com uma taxa de 14% em 2022, enquanto a taxa para homens não negros era de apenas 6,3%.

Segundo Achille Mbembe (2018), a noção de soberania está diretamente ligada ao poder dado ao Estado de ditar quais pessoas *podem* viver e quais *devem* morrer, analisando sob uma perspectiva racializada, aprofunda o conceito de biopolítica de Foucault para compreender como a noção de raça e, conseqüentemente, o racismo, fundamenta a construção do Estado como um gerenciador de mortes, daí o termo necro - política (políticas de morte). Os dados do Observatório Brasileiro das Desigualdades nos permite analisar também que pessoas negras são a maioria das vítimas de violência letal no Brasil, representando 76,9% dos casos de mortes violentas intencionais e 83,1% das mortes em decorrência de intervenções policiais. Outro dado alarmante que reitera a face ainda mais perversa do racismo e reafirma a necropolítica.

Enfrentar o racismo institucional requer um esforço multissetorial e um compromisso tanto individual quanto institucional. É imperativo que o Estado implemente políticas e práticas que promovam a igualdade racial, abrangendo diversas áreas, como tem sido feito a

---

<sup>11</sup> Ver em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/>> Acesso em 01.09.2024

<sup>12</sup> Ver em:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/03/26/200-anos-do-senado-22percent-das-cadeiras-foram-ocupadas-por-negros-na-ultima-decada.ghtml>> Acesso em 01.09.2024

nível federal; com a Lei de Cotas nos concursos públicos das esferas Federal, Estadual, e Municipal, no caso de Fortaleza-CE. Tal política deve ser adotada também pelos demais 13 municípios cearenses, tendo sua aplicação fiscalizada, garantindo que a lei seja aplicada e evitando fraudes, como tem sido denunciado pelos movimentos sociais por todo o Brasil.

Além disso, é fundamental a realização de treinamentos antirracista para funcionários e profissionais em todas as instituições. Esses treinamentos devem servir de letramento racial e abordar tanto a dimensão estrutural do racismo quanto a institucional e a individual. A promoção da diversidade e da inclusão deve ser uma prioridade, com a adoção de políticas e práticas que não apenas acolham, mas também valorizem a diversidade étnico-racial.

A revisão e reforma de políticas e procedimentos que perpetuam a desigualdade racial são necessárias para garantir que estejam alinhados com os princípios de equidade e justiça racial. Também é fundamental uma maior participação da sociedade civil, bem como dos movimentos negros organizados, garantindo que sejam construídas soluções que abordem de forma eficaz e holística o racismo estrutural. Somente através de um compromisso contínuo com a justiça racial e a equidade é possível criar sociedades verdadeiramente inclusivas e igualitárias.

## **2.2 O debate racial no Campo de Públicas**

A percepção acerca da condição da população negra foi vista pela população branca, que historicamente tem controlado as instâncias de poder político e material, de modos distintos, às vezes divergentes, como mencionado na subseção anterior. Cada uma dessas perspectivas serve para pensarmos o papel do Estado diante do quadro de desigualdade racial presente em todas elas.

Como estamos falando aqui de Políticas Públicas, e de responsabilidade estatal, vamos refletir a partir do contexto sócio-histórico do século XIX. Para compreender o tratamento dado ao negro na história do Brasil, Guerreiro Ramos (1957), sociólogo e político brasileiro, nos ajuda a analisar três momentos históricos onde a percepção e atuação do Estado frente à população negra alterou-se. No primeiro momento, em 1822, durante a Proclamação do Brasil como República, e consequentemente do surgimento do que podemos nomear como Estado. Nesse momento, após os primeiros 300 anos de colonização portuguesa no Brasil e de escravização dos povos africanos e seus descendentes, a população negra passou por um longo e violento processo de objetificação e desumanização, colocados em uma condição de subalternidade. Teorias Eugenistas, oriundas do Racismo Científico, onde teses eram levantadas para tentar justificar a escravidão e exploração destes povos sobre aquele. Essas

teorias tinham como propósito única e exclusivamente colonialistas, a fim de legitimar a supremacia racial e legitimar o crime da escravidão e o papel do Estado era de garantir o direito de propriedade sobre os corpos escravizados para os herdeiros da colonização portuguesa. Teóricos como Sylvio Romero<sup>13</sup>, Euclides da Cunha<sup>14</sup>, Alberto Torres<sup>15</sup> e Oliveira Viana<sup>16</sup>, caracterizam-se por abordar o negro com um olhar exótico, como “algo estranho na comunidade”.

Após 1988, com a abolição legal da escravização no Brasil, o Estado e os cientistas sociais da época promoveram um discurso de que o Brasil era um país racialmente harmonioso, sustentando o “mito da democracia racial” e desresponsabilizando-se da necessidade de construir e implementar políticas públicas que reparassem os séculos de exclusão e desigualdades enfrentadas pelas pessoas negras. Esse segundo momento pode ser simbolizada por uma análise mais “especializada” do negro, com nomes como Nina Rodrigues<sup>17</sup> e continuada por Arthur Ramos<sup>18</sup> e Gilberto Freyre<sup>19</sup>, compondo esse rol de “especialistas” (Ramos, 1957), pois buscavam compreender o que distingue a população negra das demais populações. Embora as Teorias Eugenistas e o Mito da Democracia Racial apresentem ideias distintas sobre como os povos colonizados eram enxergados e tratados por quem permanecia nos espaços de poder e de conhecimento sejam conceitos e ideias diferentes acerca de como o negro era tratado, um ponto comum entre ambas é que elas atuaram em prol de perpetuar o privilégio branco.

Assim,

tanto as teorias racistas do século XIX, absorvidas pelas escolas brasileiras de medicina e direito, como a tese da “democracia racial” apresentada por Gilberto Freyre seriam versões diferentes com o mesmo objetivo de manter um equilíbrio precário entre desigualdade racial, liberdade formal e autoritarismo na sociedade brasileira. (Guimarães, 2004 *apud* Silva, 2019, p. 19)

<sup>13</sup> Crítico literário da elite intelectual do Brasil do século XIX com opiniões abertamente racistas e pró-eugenia.

<sup>14</sup> Escritor literário brasileiro conhecido por sua obra “Os sertões”. Foi eleito para a Academia Brasileira de Letras, e suas ideias dialogam com as de Sylvio Romero, também racistas e pró-eugenistas.

<sup>15</sup> Pensador que tentou descrever as relações sociais brasileiras, preocupado sobretudo com a construção de uma identidade nacional e da organização social do Brasil.

<sup>16</sup> Defensor da tese do Darwinismo Social, afirmava uma hierarquia natural das raças. Viana foi o primeiro sociólogo a sistematizar as Ciências Sociais no Brasil.

<sup>17</sup> Pai da antropologia criminal brasileira, Nina Rodrigues foi o primeiro estudioso brasileiro a entender que a noção de raça era um fator relevante para compreender a formação racial do Brasil. Todavia, seus estudos adotam uma perspectiva racista, nacionalista e cientificista, notoriamente presente em seu livro *Os Africanos no Brasil*.

<sup>18</sup> Um dos renomados intelectuais do século XX, fundamental na institucionalização das Ciências Sociais no Brasil, pai da antropologia brasileira. Arthur Ramos destacou-se nos estudos sobre o negro e a identidade nacional brasileira. Desenvolveu e cunhou o termo “democracia racial”, que mais tarde fora aprofundada e propagada por Gilberto Freyre.

<sup>19</sup> Considerado um dos mais importantes sociólogos do século XX, Gilberto Freyre dedicou-se à ensaística da interpretação do Brasil sob ângulos da sociologia, antropologia, geografia e história.

O terceiro momento, destaca-se por sua abordagem prática, diferenciando-se das perspectivas anteriores, que eram focadas em teorias racistas e/ou eufemizam as consequências do racismo na situação do negro, esta corrente é alinhada com os pressupostos teóricos dos abolicionistas, embora brancos, Joaquim Nabuco<sup>20</sup> e Álvaro Bomilcar<sup>21</sup>. O objetivo desta terceira corrente era transformar a realidade do negro no Brasil, mas só foi consolidado a partir da experiência do Teatro Experimental do Negro (TEN), fundado em 1944 por um grupo liderado pelo sociólogo Abdias do Nascimento. As contribuições teóricas e militantes do TEN, bem como do próprio Abdias, como já mencionadas na subseção anterior, foram e são fundamentais para uma nova compreensão do negro, que rompa com estereótipos e preconceitos. No Brasil, o TEN representa a manifestação mais consciente e consistente desta nova corrente, caracterizada pelo fato de que o negro atualmente se recusa a ser apenas um tema de dissertações “antropológicas” e passa a agir para desmascarar os preconceitos raciais (Ramos, 1957).

Para este estudo, alinhado ao conceito de Racismo Estrutural de Sílvio Almeida, entendemos o racismo como um fenômeno persistente que permeia as discriminações e desigualdades contemporâneas, conforme reflexões construídas nessa terceira corrente. Reconhecer a existência do racismo é fundamental para se desenvolver alternativas eficazes visando mitigá-lo ou eliminá-lo.

O conceito de “raça” só passou a ser considerado relevante para a formulação de políticas públicas a partir dos anos 80, em um contexto de redemocratização do país e do reconhecimento da necessidade de políticas voltadas para grupos minorizados, fortemente influenciadas pela articulação dos movimentos negros e sociais. No entanto, antes disso, as teorias raciais já eram discutidas nas Ciências Sociais e Humanas, passando por um processo sistemático de silenciamento e apagamento, que Sueli Carneiro (2011) categoriza “epistemicídio”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Embora filho de escravocratas, Joaquim Nabuco optou por defender a condição desumana das pessoas escravizadas, em prol da abolição. Amigo do célebre escritor Machado de Assis, também foi um dos fundadores da Academia Brasileira de Letras. Ele foi um opositor veemente da escravidão, vindo a lutar em prol dela politicamente e através de seus escritos. Pronunciou-se publicamente na Câmara dos Deputados em 1878, motivo que o levaria a não se reeleger em 1882, embora tenha ocupado a cadeira legislativa posteriormente. Nabuco foi ainda líder da bancada de parlamentares abolicionistas e fundador da Sociedade Antiescravidão Brasileira.

<sup>21</sup> Nascido na cidade do Crato-CE, O escritor Álvaro Bomilcar preocupou-se a abordar a situação do negro e sua inserção no mercado de trabalho no contexto da pós-abolição..

<sup>22</sup> Sueli Carneiro define o conceito como a prática de invalidar ou anular os conhecimentos produzidos pelos ditos “outros”, dos que se consideram a norma e de seus modelos universalistas homogeneizantes impostos, que classifica os conhecimentos em válidos ou não, operada pelas noções de raça e sexo.

Apesar dos avanços nos estudos das relações raciais nas Ciências Sociais e Humanas, como mencionado anteriormente, Campo de Públicas, é possível observar que essas investigações ainda são insuficientes. Isso é preocupante, dada a relevância da temática para a melhoria das políticas públicas de combate ao racismo e às desigualdades correlatas que persistem na sociedade brasileira. Afinal, esses serão os futuros profissionais responsáveis pela formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

. Antes de iniciar esta discussão, torna-se imprescindível explicitar que o chamado Campo de Públicas compreende uma área de estudos com o seguinte grupo de cursos de graduação: Administração Pública, Gestão Pública, Gestão de Políticas Públicas, Políticas Públicas, Ciências do Estado e Gestão Social. Este Campo, caracterizado por currículos multi/interdisciplinares mas com foco no interesse público, foi reconhecido por Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) pela Resolução nº 1 do Conselho Nacional de Educação no ano de 2014, fruto da mobilização de Estudantes, coordenadores e professores de cursos de graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão Social e Gestão de Políticas Públicas de universidades brasileiras, que reunidos em Balneário Camboriú - SC, durante o IX ENEAP – Encontro Nacional dos Estudantes de Administração Pública, organizado pela FENEAP – Federação Nacional dos Estudantes de Administração Pública, lançaram uma carta<sup>23</sup> com esta reivindicação.

No que diz respeito à elaboração de pesquisas acadêmicas no campo de públicas, alguns autores apontam que esse movimento ainda se desenvolve de forma limitada no Brasil. Uma pesquisa de Eliane Conceição (2009) revelou uma lacuna significativa nos estudos organizacionais: entre 1997 e 2008, apenas quatro artigos em quatro grandes periódicos da área da administração, abordaram questões raciais ou étnicas. Essa "negação da raça" persiste, mesmo com o avanço de políticas públicas afirmativas e o debate público sobre o tema, como demonstram os estudos de Rosa (2014). Outro levantamento, agora realizado por Tatiana Dias Silva (2016), foi elaborado a partir de periódicos nacionais e internacionais da área de administração pública para analisar a presença (ou ausência) de produções científicas que abordam a relação entre raça e administração pública no período de 2011 e 2016. Nessa pesquisa, a autora utilizou palavras-chave relacionadas ao tema e identificou 56 artigos (sendo 34 internacionais) em 15 periódicos. Segundo Silva (2016), a maioria dos artigos foi

---

<sup>23</sup> Ver carta em:

<[https://campodepublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/11/acarta-de-bal\\_-camboriufimagostovpf.pdf](https://campodepublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/11/acarta-de-bal_-camboriufimagostovpf.pdf)>  
> Acesso em 01.09.24



publicada entre 2013 e 2015, sendo que o tema mais presente nos artigos nacionais foi a ação afirmativa (6 artigos), sendo que:

A maior parte dos trabalhos sobre ação afirmativa concentra-se na análise do acesso de estudantes às universidades, desempenho estudantil e performance de diferentes modalidades de políticas afirmativas, abordando, em geral, experiências específicas. Apenas 32 dos 56 artigos tratavam a questão racial de forma central. (Silva, 2019, p. 22).

O estudo mencionado também constatou que vinte e dois artigos analisados abordaram o tema das políticas públicas; sete focalizaram na estrutura interna da administração pública e três na interação dos agentes públicos com a sociedade. Notavelmente, a categoria mais abordada foi a situação social da população (24 artigos), que, embora não tratasse diretamente da administração pública, explorou aspectos que têm impacto direto sobre as políticas públicas como participação política, dados demográficos e discussões teóricas (Silva, 2016 *apud* Silva 2019).

A despeito do lento desenvolvimento nestes estudos, a inserção de estudantes negros nas universidades, impulsionada pela Lei de Cotas, tem ampliado a produção de conhecimento no diversos campos, incluindo a área de públicas. Pesquisadores negros, antes marginalizados, estão agora ocupando um espaço central nesse debate, oferecendo novas perspectivas e contribuindo para a descolonização do conhecimento. Silva (2016, p. 25) cita algumas linhas de estudos sobre relações raciais e políticas públicas que destacam-se, nacionalmente, em áreas específicas, como a educação das relações raciais (Filice, 2011; Gomes, N. L.; Jesus, 2013), ações afirmativas (Daflon; Feres Júnior; Campos, 2013; INCTI, 2012; Santos, 2012), quilombos (Anjos, 2013; Miranda, 2012), violência (Ipea; FBSP, 2018; Ramos, Silvia; Musumeci, 2004), além de trabalhos sobre a política pública de igualdade racial no país (Paulo, 2015; Ribeiro, 2014; Theodoro, 2014).

Em vista desse cenário, a ampliação do acesso de estudantes negros às universidades, impulsionada por políticas afirmativas, tem possibilitado uma maior produção científica sobre a temática, contribuindo para a descolonização do conhecimento e para o fortalecimento da perspectiva racial nas pesquisas sobre políticas públicas. Dessa forma, é fundamental que o Campo de Públicas avance no aprofundamento de estudos sobre a relação entre Estado e desigualdade racial, uma vez que os profissionais formados nessa área têm um papel estratégico na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas à promoção da equidade racial.

### 2.3 Políticas públicas antirracistas e a promoção da igualdade racial

Embora não haja consenso na literatura especializada, Secchi; Coelho & Pires, (2020) destacam que a definição de política pública pode ser sintetizada por “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Os autores também afirmam que uma política pública possui dois elementos imprescindíveis: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Em outras palavras, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (Secchi; Coelho & Pires, 2020, p. 2).

Neste trabalho, adota-se a abordagem multicêntrica dos estudos de políticas públicas, reconhecendo que o essencial para a existência de uma política pública é a presença de um problema público, independentemente de o tomador de decisão ter uma personalidade estatal ou não estatal (Secchi; Coelho & Pires, 2020). Nesse sentido, Heidemann (2009a, p. 31) define que

“a perspectiva de políticas públicas vai além da perspectiva de políticas governamentais (aquelas formuladas e implementadas por órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover ‘políticas públicas’”.

Pode-se inferir, a partir disso, que nem toda política pública é, necessariamente, uma política governamental. No entanto, no que se refere às políticas de igualdade racial – objeto desta pesquisa – o foco será políticas governamentais, sejam elas caracterizadas como “políticas de governo” (implementadas por gestões de mandatos eletivos, como as Prefeituras) ou “políticas de estado” (de longo prazo e independente dos ciclos eleitorais).

Baseando-se em Angela Davis (1988), que defende a necessidade de uma transformação profunda no enfrentamento ao racismo e no desafio às suas raízes históricas, entende-se que as políticas públicas, como instrumentos de resolução de problemas sociais, devem ser implementadas para combater ativamente o racismo e as desigualdades associadas, sejam elas sociais, econômicas e/ou de oportunidades. Considerando que o racismo é estrutural<sup>24</sup>, resultante da própria formação do Estado brasileiro, é imperativo que as políticas públicas não apenas se abstenham de vieses racistas, mas também sejam orientadas para a promoção da igualdade racial, configurando-se, portanto, como políticas públicas antirracistas.

---

<sup>24</sup> Silvio Almeida (2019)

Em um capítulo do livro “A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos”, organizado por Luciana Jaccoud (2009), Adailton Silva e outros autores afirmam que, embora as discussões raciais no debate político sejam centenárias, ainda é “recente o reconhecimento da promoção da igualdade racial como objeto da intervenção governamental” (Jaccoud, 2009, p. 19). Como discutido anteriormente, a expansão desse debate no âmbito público ocorreu a partir da década de 1980, com ampla mobilização de diversos movimentos sociais em torno da questão racial, destacando-se a criação do Movimento Negro Unificado em ato público em 1978. A partir desse momento, o termo “negro” adquire um novo significado, passando a representar uma palavra de ordem e de reconstrução da dignidade, como afirma Januário Garcia (2006).

Não podemos falar de políticas públicas antirracistas sem reconhecer a relevância, tanto prática quanto teórica, da Professora Doutora Matilde Ribeiro, que têm contribuído significativamente para os avanços destas políticas no Brasil. Intelectual e ativista, Matilde Ribeiro foi a primeira Ministra da Igualdade Racial – órgão anteriormente denominado Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Em seu discurso de posse, a então Ministra destacou que aquele momento significava “um amadurecimento da sociedade brasileira, pois fica evidente que o racismo não é problema só de negros ou dos que sofrem na pele a discriminação e o preconceito. É responsabilidade do Governo e de toda a sociedade” (Ribeiro, 2014, p. 234).

A partir desta experiência como gestora pública federal e como resultado de sua tese de doutorado em Serviço Social, Ribeiro publicou um livro de enorme pertinência para todos os que se interessam pela compreensão da história do Brasil *escrita por mãos negras*<sup>25</sup> e nos estudos das políticas de promoção da igualdade racial. Intitulado “Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil (1986-2010)”, o livro reúne um rico esforço teórico-conceitual e uma análise detalhada da trajetória de implementação dessas políticas. Sua tese pressupõe que o Movimento Negro e as organizações de mulheres negras foram catalisadores na abertura de diálogos com o Estado e a sociedade civil, resultando em uma maior visibilidade das demandas da população negra e na efetivação da estrutura política de enfrentamento às desigualdades raciais que temos atualmente. O estudo de Ribeiro (2014) apresenta os marcos históricos que serviram de referência para o desenvolvimento dessas políticas, a saber: a Constituição Federal Brasileira (CF/88), também conhecida como Constituição Cidadã, promulgada em 1988; o Centenário da Abolição, em 1988; a Marcha Zumbi dos Palmares (MZIP), em 1995; e a Conferência de Durban, em 2001; como será descrito na seção seguinte.

---

<sup>25</sup> Em referência ao título do livro “Uma história feita por mãos negras” de Beatriz Nascimento (2021)

Embora com limitações, a CF/88 representou um marco significativo para os direitos da população negra, abrindo caminhos para a legislação antirracista que veio a ser objeto de discussão nas décadas seguintes. A Carta Magna reflete a força política do movimento negro, materializada em conquistas como o reconhecimento dos direitos das populações remanescentes de quilombolos, o desenvolvimento das ações afirmativas e a criminalização do racismo.

É importante destacar que, embora o combate às desigualdades raciais não tenha sido tratado de forma específica pela CF/88, a bibliografia sobre o tema aponta que princípios como a dignidade da pessoa humana (Art. 1º), a redução das desigualdades, a promoção do bem de todos e a recusa de qualquer forma de preconceito ou discriminação (Art. 3º), a prevalência dos direitos humanos (Art. 4º) e a defesa da igualdade (Art. 5º) não apenas repudiaram o racismo (Art. 5º, inciso XLII), mas também proporcionaram um arcabouço jurídico favorável para a promoção da igualdade racial (Sarmiento, 2002). Contudo, esse processo não ocorreu de maneira tranquila durante a Assembleia Nacional Constituinte. Pois, como afirma Nilma Lima Gomes e Tatiane Cosentino Rodrigues,

“a determinação, viaregimento interno, de que a temática racial seria abordada agradou as organizações do movimento negro, que acompanhavam esse processo com expectativa, a despeito da percepção de que o espaço destinado a essa discussão desde cedo se mostrara bastante limitado. Somava-se a isso a equivocada abordagem da questão racial, classificada como temática de minoria, uma interpretação contrária à opinião dos militantes do movimento negro.” (Gomes & Rodrigues, 2018, p. 933)

Paralelamente, o ano de 1988 marcou o centenário da abolição da escravidão no Brasil. No entanto, essa data também intensificou o debate em torno do Centenário da Abolição promovido pelo governo. Esse contexto gerou uma nova agenda para os movimentos negros, que se recusaram a aceitar esse “símbolo da abolição” – considerando-o uma representação limitada da inserção dos negros na sociedade e da garantia de cidadania. Esse desacordo culminou em “marchas contra a farsa da abolição” (Gomes e Rodrigues, 2018).

No mesmo ano em que era promulgada a CF/88 e se “comemorava” os cem anos da abolição no país, foi criada a Fundação Cultural Palmares, a primeira instituição federal destinada a tratar da questão racial. Vinculada ao Ministério da Cultura – e conhecida hoje pelo slogan: “a casa da cultura afro-brasileira” – a Fundação nasceu com a missão de defender, preservar e promover a cultura do povo negro brasileiro. Além disso, foi responsável por gerenciar, por muitos anos, as políticas direcionadas à população negra. A adoção do dia 20 de novembro como Dia da Consciência Negra e o reconhecimento de Zumbi

dos Palmares como herói nacional, conquistas impulsionadas pelos movimentos negros, atestam a crescente importância e legitimidade da temática racial no cenário nacional.

Outro fator significativo de pressão sobre o governo brasileiro foi a Marcha Zumbi dos Palmares, realizada em Brasília em 1995. Como resultado desse movimento, foi entregue um documento ao governo federal denunciando as desigualdades enfrentadas pelo povo negro e exigindo ações efetivas do Estado. Em resposta às reivindicações das organizações negras, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu, vinculado ao Ministério da Justiça (MJ), o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra. De acordo com o decreto presidencial de 20 de novembro de 1995, o GTI tinha a missão de promover políticas voltadas para a “consolidação da cidadania da população negra” (Jaccoud, 2009, p. 33).

De acordo com Adailton et al. (2009), apesar dos esforços anteriores, foi somente em 2001 que o governo brasileiro assumiu um compromisso efetivo para implementar políticas de Estado voltadas ao combate ao racismo e à redução das desigualdades raciais, em razão das deliberações III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban. Como signatário da Declaração de Durban, o Brasil se comprometeu, conforme o documento<sup>26</sup>, a reconhecer, em seu Art. 208, que

[...] a necessidade de se adotarem medidas especiais ou medidas positivas em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de promover sua plena integração na sociedade. As medidas para uma ação efetiva, inclusive as medidas sociais, devem visar corrigir as condições que impedem o gozo dos direitos e a introdução de medidas especiais para incentivar a participação igualitária de todos os grupos raciais, culturais, linguísticos e religiosos em todos os setores da sociedade colocando todos em igualdade de condições (Declaração de Durban, 2001, p. 33)

Certamente, a Conferência de Durban se configurou como uma referência fundamental para a institucionalização de políticas específicas para a promoção da igualdade racial, pois, pela primeira vez, colocou o Brasil na cena internacional em defesa dos direitos da população negra e incluiu o povo negro na agenda nacional de políticas. Conforme Hélio Santos (1996, p. 211), isso significou, acima de tudo, “entrever a questão racial e reconhecê-la como um problema a ser enfrentado”.

Com o término do governo de Fernando Henrique Cardoso e a subsequente vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado um Governo de Transição para avaliar as políticas já implementadas e elaborar recomendações para a nova gestão. Durante esse processo, Matilde

<sup>26</sup> Ver em <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao\\_durban.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf)>

Ribeiro, então representante da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo, elaborou um relatório sobre a questão racial. Para isso, foram realizadas reuniões e um seminário nacional com diversas organizações negras. Apesar das várias ações empreendidas durante os oito anos do governo FCH, o relatório concluiu que não foram realizadas ações efetivas capazes de reverter a desigualdade e a exclusão social e racial. A partir dessa constatação, ficou evidente a necessidade de um órgão federal específico para implementar estas políticas.

Em resposta às demandas dos movimentos negros, o Governo Lula criou, em 2003, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Em 2010, essa iniciativa foi elevada à condição de Ministério pela Medida Provisória 483/10, ampliando suas funções e competências. O órgão foi estabelecido com a missão de formular, articular e coordenar políticas para a superação do racismo e a promoção da igualdade racial.

Em 20 de novembro do mesmo ano, foi implementada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial por meio do Decreto 4.886, que estabeleceu diretrizes e ações para reduzir as desigualdades raciais. No mesmo dia, foi publicado o Decreto 8.885, que tratou da composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, responsável por garantir a participação social na implementação e monitoramento dessas políticas. Assim, o ano de 2003 marcou a consolidação de um tripé institucional para a promoção da igualdade racial: um órgão federal específico para a execução da política, uma política nacional para orientar a administração federal e um conselho para garantir o controle social das ações adotadas.

Em 2009, foi aprovado o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), que instituiu seu Comitê de Articulação e Monitoramento, alinhado com a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Posteriormente, em 2010, foi criado o Estatuto da Igualdade Racial pela Lei 12.288/10. De acordo com o Art. 1º da referida Lei, o Estatuto visa “garantir à população a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica”. Além disso, o Estatuto institui o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR)<sup>27</sup>, regulamentado em 2013 pelo Decreto 8.136/13, que “atua como forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados para a superação do racismo em todo território nacional”. Conforme previsto no canal oficial do Ministério da Igualdade Racial:

---

<sup>27</sup> Ver detalhes em <<https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/sinapir>>

“Para sua operacionalização, é necessária a adesão dos Entes Federados, que possibilitará a atuação conjunta na implementação dessa política, potencializando os resultados e garantindo o acesso prioritário desses entes às iniciativas do Governo Federal, além de contribuir nos processos de criação e fortalecimento de órgãos e conselhos de Promoção da Igualdade Racial no âmbito regional e local, concretizando uma política pública nacional de modo articulado e em rede, promovendo uma transformação a partir da sua institucionalização, ampliando a efetividade e o alcance de benefícios gerados.”

Vale ressaltar que o SINAPIR é um instrumento fundamental para a implementação de um dos princípios da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) – o princípio da descentralização. Esse princípio visa ampliar a participação e o protagonismo de Estados e Municípios na formulação e implementação de políticas públicas. Além disso, busca fortalecer a capacidade de gestão das políticas de promoção da igualdade racial nos âmbitos estadual e municipal, oferecendo apoio técnico, logístico e financeiro para a execução de projetos e ações, e incentivando a troca de experiências e o desenvolvimento de soluções locais para os desafios da desigualdade racial.

Para fortalecer as ações de promoção da igualdade racial nos entes federativos, a Portaria nº 8/2014, alterada pela Portaria nº 290/2023, estabelece como pré-requisitos para a adesão ao Sistema a existência de um conselho municipal, de um órgão específico e a apresentação de um plano de ações. Esses requisitos pretendem garantir a institucionalização das políticas de igualdade racial nos municípios e a efetividade das ações implementadas.

O SINAPIR possui três modalidades de adesão, denominadas modalidades de gestão – Básica, Intermediária e Plena – que são definidas com base no grau de institucionalização da política de Igualdade Racial em âmbito local. De acordo com o Guia de Adesão do Sistema, órgãos de Promoção da Igualdade Racial que possuem maior autonomia administrativa, assim como os entes federados que elaboram planos com metas e compromissos nítidos, têm sua participação valorizada.

Quadro 01: Modalidades de gestão do SINAPIR

MODALIDADE DE GESTÃO	REQUISITOS PARA ADEÇÃO	FATOR MULTIPLICADOR
BÁSICA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Órgão de Promoção da Igualdade Racial <b>com status de unidade administrativa;</b></li> <li>2. Ações/projetos de Promoção da Igualdade Racial em execução;</li> <li>3. Conselho de Promoção da Igualdade Racial em funcionamento.</li> </ol>	Pontuação obtida na seleção em editais multiplicada por 1,5
INTERMEDIÁRIA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Órgão de Promoção da Igualdade Racial com <b>status de unidade orçamentária;</b></li> <li>2. Plano de Promoção da Igualdade Racial em execução;</li> <li>3. Conselho de Promoção da Igualdade Racial em funcionamento.</li> </ol>	Pontuação obtida na seleção em editais multiplicada por 2,0
PLENA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Órgão de Promoção da Igualdade Racial <b>com status de unidade gestora e orçamentária;</b></li> <li>2. Plano de Promoção da Igualdade Racial em execução;</li> <li>3. Conselho de Promoção da Igualdade Racial em funcionamento.</li> </ol>	Pontuação obtida na seleção em editais multiplicada por 3,0

Fonte: Guia de Adesão SINAPIR

Ao examinarmos os municípios do Estado do Ceará no contexto do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), encontramos um dado alarmante: dos 184 municípios do estado, apenas 6 aderiram ao SINAPIR até o momento desta pesquisa, e todos na modalidade básica, com a estrutura mínima necessária. Esses municípios, na ordem de adesão, são: Horizonte (2018), Fortaleza (2019), Juazeiro do Norte (2020), Brejo Santo (2022), Altaneira (2023) e Itapipoca (2024). Esse número reduzido evidencia um sério desafio para a "municipalização" das políticas de promoção da igualdade racial.

Esse cenário ressalta a urgente necessidade de ação por parte dos governos locais e das instâncias estaduais para garantir que essa política essencial alcance as bases da sociedade cearense e, conseqüentemente, os cidadãos que mais necessitam dessas iniciativas. A municipalização de uma política pública, promove uma “gestão territorial de proximidade, integrando atenções ao cidadão com desenvolvimento local” (Carvalho, 2006, p.127)



### 3 SUPORTE METODOLÓGICO

Neste estudo, a escolha dos caminhos metodológicos é fundamental para garantir a coerência entre o que se busca investigar e a forma como a pesquisa será conduzida. Assim, a referida seção busca apresentar a abordagem metodológica empregada no estudo, detalhando a tipologia da pesquisa, as categorias de análise, as características da amostra e os procedimentos de coleta e análise de dados.

#### 3.1 Tipologia da pesquisa e categorias de análise

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, uma vez que busca compreender fenômenos sociais complexos, explorando significados, subjetividades e relações em contextos específicos, como proposto por Minayo (2010) ao argumentar que este tipo de pesquisa é essencial para os estudos das Ciências Sociais e Humanas, pois possibilita a assimilação de dimensões subjetivas e simbólicas que, dificilmente, são apreendidas por métodos quantitativos. Nesse sentido, o presente estudo, analisa a relação da implementação das Políticas de Promoção da Igualdade Racial com as desigualdades estruturais perpetuadas pela imbricação de raça e racismo ao longo da história, com reflexos na contemporaneidade.

Quanto à sua natureza, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, pois visa aprofundar o conhecimento sobre o tema, descrever suas características e identificar padrões relevantes (Gil, 2002). Para isso, foram definidos objetivos específicos que proporcionam compreender o desenvolvimento dos marcos legais e a trajetória institucional das políticas públicas antirracistas no município de Fortaleza.

No que se refere ao método de pesquisa, adota-se o estudo de caso, caracterizado pela investigação detalhada de um contexto específico (Yin, 2001). Neste trabalho, o estudo de caso será aplicado na Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, órgão vinculado à Prefeitura de Fortaleza, permitindo examinar o processo de implementação destas políticas, bem como os desafios e avanços observados ao longo de sua execução.

Quadro 02: Matriz de categorias de análise teórica

CATEGORIAS DE ANÁLISE	BASE CONCEITUAL	QUESTÕES A OBSERVAR EMPIRICAMENTE
Raça, racismo e desigualdades raciais	Abdias do Nascimento (2016); Grada Kilomba (2019); Silvio Almeida (2019); Lélia Gonzalez (2020).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Processo de implementação das políticas de promoção da igualdade racial em Fortaleza;</li> <li>2. Principais atores participantes;</li> <li>3. Os desafios e avanços;</li> <li>4. O impacto do racismo na execução das políticas e</li> <li>5. Aspectos adicionais a serem investigados.</li> </ol>
O debate racial no campo de públicas	Guerreiro Ramos (1957); Eliane Conceição (2009); Sueli Carneiro (2011); Tatiana Dias Silva (2016).	
Políticas públicas antirracistas políticas de promoção da igualdade racial	Luciana Jaccoud (2009); Matilde Ribeiro (2014).	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa avaliativa

### 3.2 Características da amostra

Em vista de identificar os documentos e marcos legais que institucionalizaram a Política de Igualdade Racial no município de Fortaleza foram realizadas pesquisas no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) da Câmara Municipal de Fortaleza (CMFOR). O SAPL é um instrumento de transparência legislativa que permite o acesso a informações institucionais da Câmara e as atividades legislativas, como matérias, pautas das sessões, relatórios e sessões plenárias.

A fim de observar as percepções dos Gestores da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial quanto a execução da política, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, que ocorreram durante o mês de janeiro de 2025, com dois Gestores que estiveram à frente da Coordenadoria – o primeiro, que esteve no início da COPPIR e o segundo, que esteve no período mais recente. Criada em 2007, a COPPIR é oficialmente inserida na organização administrativa no ano de 2009, por meio da Lei que criou a Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza (Lei nº 61, de 22 de janeiro de 2009). De acordo com o Canal de Desenvolvimento Social (2025) da Prefeitura de Fortaleza, a Coordenadoria é responsável por elaborar, propor e coordenar políticas públicas afirmativas para a igualdade racial, enfrentamento ao racismo, superação das desigualdades sociorraciais, a preservação da memória, da cultura, da identidade étnica negra e a inserção na vida econômica, política, cultural e social do município. O órgão fica localizado na sede da, então, Secretaria de Direitos e Desenvolvimento Social, na Rua Padre Pedro de Alencar, 2230, em Messejana.

### 3.3 Procedimentos para a coleta dos dados e para a análise dos dados

Para garantir o alcance dos objetivos da pesquisa e aumentar a confiabilidade dos achados, utilizou-se de três fontes de dados: bibliografias, documentos e entrevistas. As técnicas e instrumentos selecionados visam garantir a profundidade e a contextualização necessárias à compreensão do fenômeno estudado.

Para obtenção de dados bibliográficos foi explorada a literatura sobre os temas de raça, racismo e desigualdades raciais; o debate racial no campo de públicas e os estudos sobre as políticas de promoção da igualdade racial.

Além da bibliografia especializada, utilizou-se da análise documental, examinando legislações e documentos oficiais relacionados ao tema. Nessa perspectiva, foram levantadas informações no Sistema de Apoio ao Sistema Legislativo de Fortaleza, ao pesquisar a expressão “igualdade racial” no campo de pesquisa sobre as matérias legislativas existentes. Por conseguinte, foram filtrados os resultados considerados pertinentes para análise nesse estudo.

Quanto à obtenção de dados primários, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com Gestores da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade. Essa técnica foi escolhida por permitir maior flexibilidade na condução da entrevista, possibilitando a exploração de aspectos subjetivos e contextuais da política pública em questão (Minayo, 2010). Com relação aos instrumentos empregados na coleta dos dados, foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturada, contendo perguntas abertas que abordam a percepção dos entrevistados sobre a implementação da política, avanços alcançados, desafios enfrentados e impactos observados.

Para a interpretação dos dados obtidos nas entrevistas, empregou-se a análise de conteúdo, conforme proposta de Bardin (2011), a fim de identificar categorias temáticas emergentes nos depoimentos. Esse método permite a organização e a codificação dos dados, com a extração de padrões e a identificação de relações significativas.

Quadro 03: Matriz resumo de articulação metodológica

OBJETIVO GERAL: Analisar o processo de implementação das Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Fortaleza, no período de 2007 a 2022, considerando sua fundamentação teórica, trajetória institucional, marcos legais e os desafios enfrentados na efetivação dessas políticas		
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PROCEDIMENTO DE COLETA DOS DADOS	PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DOS DADOS
Examinar os referenciais teóricos fundamentais sobre raça, racismo e desigualdades raciais, analisando a evolução do debate racial no campo das políticas públicas e sua incorporação nas estratégias de promoção da igualdade racial.	Revisão da literatura sobre raça, racismo e desigualdades raciais; debate racial no campo de públicas e políticas de promoção da igualdade racial.	Análise teórica e conceitual, estabelecendo relações entre os referenciais utilizados (Minayo, 2010).
Identificar os marcos normativos, diretrizes e legislações municipais voltadas para a promoção da igualdade racial, verificando avanços, desafios e lacunas existentes.	Pesquisa legislativa no Sistema de Apoio ao Sistema Legislativo de Fortaleza utilizando a expressão “igualdade racial” e seleção dos documentos pertinentes.	Análise documental para identificar padrões, marcos normativos e diretrizes das políticas (Gil, 2002).
Compreender a percepção dos gestores da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial sobre a implementação da política, seus desafios, avanços e impactos no contexto local.	Roteiro de entrevista semiestruturada com perguntas abertas sobre implementação da política, avanços, desafios e impactos observados.	Análise de conteúdo, com categorização temática dos depoimentos e identificação de padrões (Bardin, 2011).

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa avaliativa

## **4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **4.1 Análise dos principais marcos da Política de Promoção da Igualdade Racial em Fortaleza**

Com aproximadamente 67% de sua população se autodeclarando negra (IBGE, 2022), Fortaleza-CE se configura como um município com uma significativa presença negra. No entanto, apesar de ser numericamente majoritária, a população negra em Fortaleza continua a ocupar uma posição de minoria em termos econômicos, culturais e políticos, o que demanda políticas públicas direcionadas para a promoção da equidade.

A Política de Promoção da Igualdade Racial em Fortaleza tem seu marco inicial na Administração Pública municipal em 2007, com a criação de um Grupo de Trabalho (GT) que resultou na instituição da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COPPIR) durante a gestão da prefeita Luizianne Lins. Vinculada à Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), a COPPIR é responsável pela formulação, implementação e monitoramento do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial (Lei 9.956/2012). Esse plano busca garantir a efetivação dos direitos individuais e coletivos das populações étnico-raciais, incluindo negras, indígenas, povos ciganos e comunidades tradicionais.

#### **4.1.1 O Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial**

O Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial citado acima – implementado no final da segunda gestão de Luizianne Lins – se refere ao mais robusto instrumento criado com o fim de consolidar as Políticas Públicas de Igualdade Racial enquanto política de Estado e garantir que haja um conjunto de diretrizes e objetivos estratégicos norteando a elaboração e execução das ações e programas direcionados aos grupos étnicos que historicamente foram discriminados, a saber, população negra e indígena. O Plano está dividido em pressupostos, e diretrizes e objetivos, com detalhes a seguir.

Os pressupostos incluem: (I) ser uma política de Estado permanente, integrada à agenda pública; (II) garantir a participação da população negra e indígena na formulação, implementação e avaliação das políticas; (III) reconhecer as demandas específicas desses grupos diante das desigualdades raciais; (IV) focar no desenvolvimento de suas potencialidades para combater o racismo e a invisibilidade; e (V) consolidar uma abordagem transversal, com responsabilidade compartilhada entre diversos órgãos governamentais.

Já as diretrizes incluem: (I) Transversalidade, garantindo oportunidades equitativas por meio de uma ação governamental integrada e inclusiva; (II) Descentralização, aproximando gestão e participação popular através de canais democráticos; (III) Gestão Democrática, assegurando o envolvimento da sociedade na formulação e fiscalização das políticas públicas; (IV) Fortalecimento Institucional, aprimorando marcos legais e consolidando uma cultura de planejamento e avaliação; e (V) Informação e Monitoramento, promovendo a conscientização sobre desigualdades raciais e as ações para combatê-las, com ampla divulgação de experiências bem-sucedidas.

Enquanto isso, o Plano possui os seguintes objetivos: (I) reduzir as desigualdades raciais com ações de curto, médio e longo prazo; (II) fortalecer a cidadania e a democracia, garantindo a integridade cultural e social da população negra e indígena; (III) fomentar trabalho, emprego e renda para esses grupos; (IV) promover políticas de ação afirmativa; (V) garantir igualdade de acesso a serviços públicos e direitos sociais; (VI) assegurar participação social e democrática; (VII) reconhecer a sociedade fortalezense como pluriétnica; (VIII) valorizar a cultura indígena e afro-brasileira; (IX) defender a diversidade religiosa como direito fundamental; (X) implementar um currículo escolar que reflita a pluralidade étnico-racial; (XI) combater discriminações no trabalho, educação e outros espaços; e (XII) eliminar qualquer forma de desigualdade racial por meio da ampliação de oportunidades.

Além disso, o Plano estabelece metas e ações organizadas em seis eixos, sendo eles: Educação e Implementação das Leis 10.639/2003 e 11.645/2008; Cultura e Religião; Saúde; Habitação, Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura; Direitos Humanos, Enfrentamento à Violência e Segurança Pública; e Trabalho e Desenvolvimento Econômico.

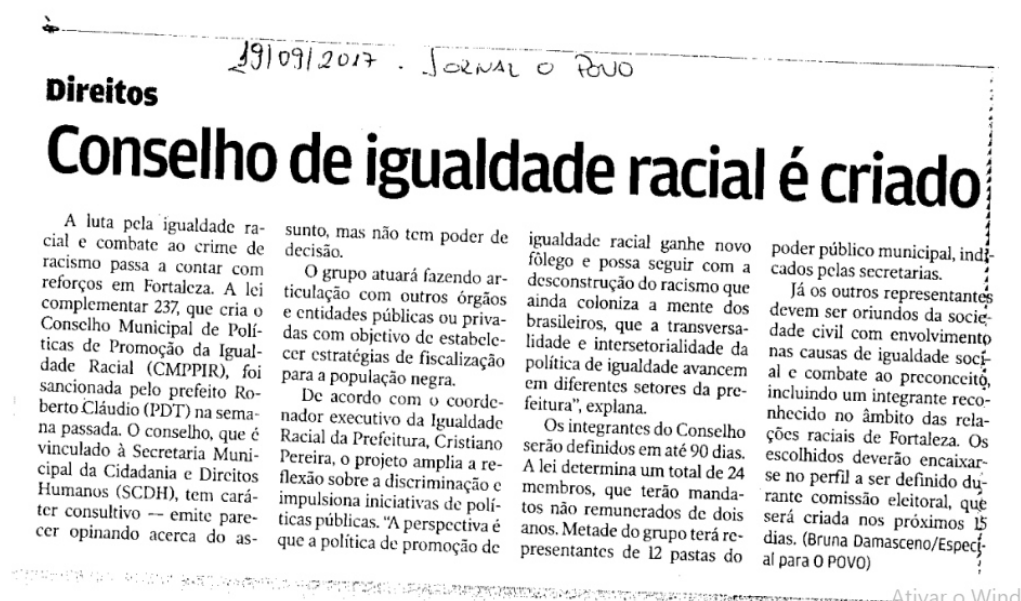
Esta lei entrou em vigor em 24 de dezembro de 2012, estabelecendo um prazo de duração de dez anos para o Plano, que deveria ter sido revisado em 2022. No entanto, essa revisão não foi realizada, resultando na desatualização do principal instrumento legal de promoção da igualdade racial no município. Com o prazo de vigência já ultrapassado há aproximadamente dois anos, a ausência dessa atualização compromete a efetividade das políticas públicas voltadas para a igualdade racial, evidenciando a necessidade urgente de sua reformulação e adequação às demandas atuais.

#### **4.1.2 O Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**

Em 2017, com a publicação da Lei Complementar nº 237, de 13 de setembro de 2017, a gestão do então prefeito Roberto Cláudio instituiu o Conselho Municipal de Políticas de

Promoção da Igualdade Racial (CMPPIR). Esse conselho, de composição paritária, possui caráter consultivo e propositivo, estando vinculado à Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS). Sua criação reforça a importância da participação social na formulação e acompanhamento das políticas públicas, alinhando-se às diretrizes do controle social. Essa iniciativa, cria, inclusive, as condições necessárias para que, mais tarde, em 2019, a Prefeitura de Fortaleza assine o termo de adesão ao SINAPIR. Conforme o Governo Federal, para aderir ao Sistema, os governos precisam possuir requisitos mínimos, que, no caso da modalidade básica de gestão, requer que as Prefeituras e os Estados possuam: 1. Órgão de Promoção da Igualdade Racial com status de unidade administrativa; 2. Ações/projetos de Promoção da Igualdade Racial em execução; 3 Conselho de Promoção da Igualdade Racial em funcionamento.

Imagem 04: registro jornalístico



Fonte: Jornal O Povo

#### 4.1.3 O Estatuto Municipal de Promoção da Igualdade Racial

Em 2020, por meio de mensagem enviada pelo Prefeito Roberto Cláudio, a Câmara Municipal de Fortaleza (CMFor) recebeu o Projeto de Lei Ordinária (PLO), de número 308/2020, que institui o Estatuto Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Fortaleza. O PLO representa um avanço normativo ao estabelecer princípios e diretrizes voltados para a equidade racial no município. Sua estrutura jurídica alinha-se às legislações nacionais, como o

Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), e reforça o compromisso no combate às desigualdades raciais por meio de ações afirmativas e participação social. Contudo, o Estatuto não foi aprovado e a proposição encontra-se arquivada, pois, conforme dados do Sistema de Apoio ao Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) da CMFor, posteriormente, em 2024, o Prefeito José Sarto encaminhou um substitutivo solicitando a devolução da antiga mensagem.

Durante minha atuação como assessor parlamentar na Câmara Municipal, a justificativa apresentada para a substituição do Projeto de Lei nº 308/2020 foi a necessidade de agilizar sua tramitação e aprovação. O projeto original enfrentava entraves devido às 21 emendas apresentadas, o que dificultava o avanço das discussões. Além disso, argumentou-se que a nova proposição permitiria aprimorar o conteúdo do Estatuto. No entanto, uma análise atual do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) revela que o novo Projeto de Lei (PLO nº 112/2024), atualmente em tramitação na Comissão Conjunta de Constituição e Direitos Humanos (CCCDH), já acumula 40 emendas, o que contradiz a expectativa inicial de maior celeridade no processo legislativo.

E o que mudou de uma proposição para outra? Em uma análise comparativa entre os dois PLOs, pode-se aferir que a estrutura geral do PLO 112/2024 mantém a mesma base conceitual do PLO 308/2020. No entanto, há mudanças significativas com supressão, exclusão de termos, modificações conceituais, enxugamento de redação, acréscimos e reformulações, como veremos a seguir.

O primeiro ponto analisado é que o PLO de 2024 exclui, de forma integral, os dispositivos que tratavam da defesa da liberdade religiosa, presentes no Capítulo VIII do PLO de 2020. O texto anterior fazia menções à proteção aos cultos de matriz africana, coibição do uso de meios de comunicação para disseminação de intolerância religiosa, proteção aos bens culturais e históricos vinculados às religiões afro-brasileiras, além da garantia de acesso aos terreiros às políticas públicas, representando, com isso, um esvaziamento da proteção às religiões africanas.

Outra modificação observada diz respeito a redução no detalhamento de alguns conceitos que estavam mais robustos no PLO de 2020. Por exemplo, no artigo 4º do PLO 2020, havia um detalhamento maior sobre a importância da memória histórica da população negra e das ações afirmativas para mulheres negras. No PLO de 2024, a estrutura do artigo é mantida, mas de forma menos específica. No âmbito da saúde, o novo projeto mantém a proteção a doenças prevalentes na população negra, mas elimina alguns detalhes sobre políticas específicas, como incentivos às comunidades quilombolas. O PLO de 2024 também



reduz detalhamentos sobre o ensino da História e Cultura Negra no que tange a formação de docentes e obrigatoriedade de implementação de cotas no ensino público e privado.

Ademais, a proposição de 2024 possui acréscimos e reformulações importantes para seu aprimoramento. É incorporado, por exemplo, menção à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ratificada pelo Brasil 1968) e à Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de combate a discriminação no trabalho, reforçando o caráter internacional do projeto e dando-lhe um fundamento normativo mais sólido. Também é inserido a criação de um “Sistema Municipal da Igualdade Racial”, que não existia no texto anterior, com a ideia de que ele seja um mecanismo de governança para acompanhar a implementação da política racial municipal. O novo texto, ainda, dá maior ênfase nas políticas para as juventudes negras, criando um capítulo específico para jovens negros

Agora, ao analisarmos politicamente a justificativa apresentada para a substituição do projeto original, que era a necessidade de acelerar sua tramitação e sanar as dificuldades causadas pelo número elevado de emendas (21 no PLO de 2020), podemos verificar que essa estratégia não se concretizou na prática, visto que o novo PLO (2024) já acumula 40 emendas, o que indica que o tema continua gerando intenso debate e resistência no Legislativo. O fato de o novo projeto ter mais remoções do que acréscimos pode ser interpretado como um movimento de moderação, buscando evitar resistências de grupos mais conservadores no Legislativo e, especificamente, a retirada do Capítulo sobre Liberdade Religiosa pode ter sido uma tentativa de desassociar o Estatuto de debates polêmicos sobre religiões de matriz africana, um tema sensível que pode enfrentar oposição entre parlamentares religiosos e mais “à direita”. A estratégia do governo José Sarto e seus interlocutores parece ter sido a de evitar conflitos diretos com setores mais conservadores, o que pode ter levado à exclusão de temas polêmicos como religião e cotas educacionais detalhadas. No entanto, a resistência parlamentar não diminuiu, e a tramitação segue travada, indicando que as disputas políticas em torno do Estatuto da Igualdade Racial continuam vivas.

#### **4.1.4 O Centro de Referência de Promoção da Igualdade Racial**

Sabe-se que a institucionalização da Política de Promoção da Igualdade Racial (PIR) requer a efetivação de mecanismos que assegurem o acolhimento e a proteção de vítimas de racismo, sendo o Centro de Referência de Promoção da Igualdade Racial um instrumento essencial nesse processo. Criado em conformidade com o Plano Municipal de Promoção da

Igualdade Racial (Lei nº 9.949/2012), o equipamento foi inaugurado em 27 de novembro de 2020, durante a gestão do então prefeito Roberto Cláudio. Sua proposta original previa a constituição de uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais das áreas jurídica e psicossocial, para oferecer assistência a pessoas negras vítimas de violência racial. Em matéria publicada pelo Jornal IN, o prefeito destacou que o espaço contaria com advogados, psicólogos e assistentes sociais, além da realização de ações culturais e formativas, consolidando-se como um ambiente de promoção de direitos e enfrentamento ao racismo.

Contudo, passados mais de três anos desde sua inauguração, o Centro de Referência permanece inoperante, com infraestrutura precarizada e sem equipe contratada para seu funcionamento. Em 23 de março de 2023, a Mandata Nossa Cara realizou uma visita técnica ao local e, a partir das constatações obtidas, elaborou um relatório técnico<sup>28</sup> detalhando a situação do equipamento.

Imagem 05: Centro de Referência



Fonte: Assessoria de Comunicação Mandata Nossa Cara

Paralelamente, foram protocolados três pedidos de acesso à informação via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), solicitando esclarecimentos sobre a execução da PIR no município. Um dos principais questionamentos apresentados no requerimento nº 00043000008202374 versa sobre:

<sup>28</sup> Ver relatório completo em: <<https://drive.google.com/drive/u/0/home>>

- 1) As razões para a não contratação da organização da sociedade civil responsável pela operacionalização do Centro de Referência de Promoção da Igualdade Racial.
- 2) A previsão da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) para a efetiva implementação do Centro e as medidas adotadas pela SDHDS e pela Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial para viabilizar seu funcionamento.

Em resposta ao requerimento, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) informou que colaboração para a implementação efetiva do Centro não foi executada em virtude da Pandemia do Coronavírus 19, citando os decretos municipais de restrição de circulação da população e a incapacidade do equipamento funcionar neste cenário. Na mesma resposta, a SDHDS explicou que foi reservado orçamento para a implantação do equipamento e seu custeio, para o exercício de 2023, e que a previsão era de que o referido Centro estivesse em funcionamento no segundo semestre de 2023, o que não ocorreu.

A não implementação do Centro de Referência representa um retrocesso no enfrentamento ao racismo e na garantia de direitos da população negra em Fortaleza. A ausência de estrutura e equipe especializada inviabiliza a materialização dos objetivos previstos no Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial, fragilizando o compromisso do poder público com a equidade racial e o combate às desigualdades. Do ponto de vista da governança e do controle social, a falta de transparência e efetividade na execução da política reforça a necessidade de fiscalização mais rigorosa por parte dos órgãos de controle e da sociedade civil, para que os dispositivos legais existentes sejam, de fato, implementados e não permaneçam apenas no plano normativo.

#### **4.1.5 A reserva de vagas em concursos públicos municipais para pessoas negras**

Outro instrumento legal relevante para a promoção da igualdade racial em Fortaleza é a Lei nº 11.111, de 20 de maio de 2021, que reserva 20% das vagas em concursos públicos do Município de Fortaleza para pessoas negras, significando um avanço nas políticas de ações afirmativas no âmbito do serviço público. Sua formulação segue diretrizes já estabelecidas por normativas federais, como a Lei nº 12.990/2014, que instituiu a reserva de vagas para negros

em concursos da administração pública federal. A implementação de cotas raciais fundamenta-se no princípio da equidade, considerando os impactos históricos da discriminação racial e as barreiras estruturais que limitam a inclusão da população negra no mercado de trabalho formal, especialmente em cargos públicos de maior remuneração e prestígio. Soares (2024), em seus estudos sobre práticas de gestão antirracistas nas organizações públicas aponta que a persistência e o aprofundamento das desigualdades raciais no país aparecem em diversos estudos públicos:

(...) para citar algumas: (a) dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontam que, em média, negros e pardos têm menor acesso à educação de qualidade, menores rendimentos e estão mais presentes em empregos informais e precários em comparação com brancos (IBGE, 2023); (b) estudos revelam que a população negra é a mais afetada pela violência urbana, sendo a taxa de homicídios entre jovens negros é significativamente mais alta do que entre brancos, e a população carcerária é majoritariamente negra (FBSP, 2023); (c) estudos sobre racismo institucional e estrutural evidenciam que o preconceito racial afeta o acesso ao mercado de trabalho e a políticas públicas (DIEESE, 2023) (Soares, 2024, p. 6).

A autora destaca a importância das instituições públicas se comprometerem com uma agenda antirracista substantiva, para além do *compliance*, ou seja, que não conste apenas em legislação, mas em uma mudança de cultura no campo de públicas. Além de atuar como um mecanismo de reparação histórica, a reserva de vagas tem um impacto direto na construção de um serviço público mais diverso e representativo. Ao garantir que pessoas negras tenham mais oportunidades de ingresso na administração pública, a medida contribui para a ampliação da pluralidade de perspectivas na formulação e execução de políticas públicas, tornando-as mais sensíveis às demandas da população negra. Ainda há muito o que se alcançar em termos de reparação para a igualdade racial, Soares (2024) aponta que ao se analisar a composição étnico-racial nos outros Poderes da República, a desigualdade é ainda mais alta em níveis de carreira do judiciário, por exemplo:

(...) no Judiciário, é premente a baixa representatividade étnico-racial, seja no âmbito federal e estadual, tal fenômeno se reproduz também no Legislativo (Santos *et al*, 2023). Argumenta-se aqui que, a alta representação de pessoas brancas na malha de práticas do serviço público, implica em alta influência nos processos de tomada de decisão, criação de políticas e regulamentos e moldagem da cultura organizacional (Soares, 2024, p. 7).

Dessa forma, a efetividade dessa política depende não apenas de sua implementação rigorosa, mas também do monitoramento contínuo para evitar fraudes e garantir que a reserva de vagas cumpra seu objetivo social. Além disso, para que a ação afirmativa tenha impactos duradouros, é fundamental que seja acompanhada por políticas complementares, como

programas de formação e capacitação para servidores negros, garantindo não apenas o acesso, mas também a permanência e a ascensão dentro da estrutura administrativa.

#### **4.2 Análise das percepções dos Gestores da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Fortaleza**

Para analisar as percepções dos Gestores Públicos responsáveis pela execução das políticas investigadas neste trabalho, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois gestores: o primeiro (2007) e o último (2022) coordenador da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial durante o período da pesquisa. As entrevistas, conduzidas remotamente por meio de um aplicativo de mensagens, foram organizadas em seis perguntas e estruturadas a partir dos seguintes eixos temáticos:

1. período de gestão e governo de atuação;
2. processo de implementação das políticas;
3. principais atores participantes;
4. desafios e avanços;
5. impacto do racismo na execução das políticas e
6. aspectos adicionais a serem investigados.

O critério de escolha dos entrevistados baseou-se na necessidade de compreender o processo de institucionalização da Coordenadoria desde sua implementação até o momento do encerramento desta pesquisa. Dessa forma, buscou-se analisar os desafios enfrentados e os avanços alcançados ao longo desse período, considerando as perspectivas dos Gestores. Para cada eixo, foi elaborado um quadro síntese para melhor compreensão dos principais achados das entrevistas.

No primeiro eixo, cada gestor especificou o período e a administração em que esteve à frente da Coordenadoria. O entrevistado 1, Antônio Luiz Bernardo, foi o primeiro gestor da pasta, iniciando sua gestão em 2007 e finalizando em 2011, durante os governos da Prefeitura Luizianne Lins. Já o entrevistado 2, Sérgio Granja, esteve à frente da COPPIR de 2018 a 2024, durante os governos dos Prefeitos Roberto Cláudio e José Sarto.

Quadro 04: Período de gestão e governo de atuação

Gestor	Período	Governo
Entrevistado 1 - Antônio Luiz Bernardo	Dezembro de 2007 a dezembro de 2011	Luizianne Lins
Entrevistado 2 - Sergio Granja	Janeiro de 2018 a dezembro de 2024	Roberto Cláudio e José Sarto

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos nas entrevistas (2025).

Consonante ao segundo eixo, conforme apontado pelo primeiro gestor entrevistado, Bernardo, o início da institucionalização dessa política foi desafiador, pois “não existia nada” (Entrevista, 2025), ou seja, não havia nenhum órgão específico para tratar da questão racial antes da COPPIR. Segundo o mesmo, foi, durante os governos de Luizianne Lins, que foi criada a Secretaria de Direitos Humanos (atual Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social) e nela foram inseridas as “secretarias [com título de Coordenadorias] especiais das políticas sociais, políticas dos movimentos” (Entrevista, 2025), como foi o caso da COPPIR. Nesse momento, a prioridade era levar, para o movimento negro, as demandas locais e nacionais e pensar como poderiam se articular entre o município e as “políticas nacionais” (Entrevista, 2025). Conforme Bernardo,

“Primeiro a gente precisou trazer para o público do movimento, na verdade, para o movimento negro do Ceará, em particular de Fortaleza, essas demandas, as demandas que já existiam aqui, mas trazer também as demandas nacionais, como é que estava esse movimento todo, como é que a gente se articulava entre o município e as políticas nacionais” (Entrevista, 2025).

No caso do segundo entrevistado, Granja, o primeiro passo ao assumir como coordenador foi a realização de um planejamento e diagnóstico inicial. A partir disso, foi identificada a prioridade de estruturar o órgão e “construir os instrumentos que permitissem direcionar a política para as questões mais urgentes” (Entrevista).

Como estratégias para o desenvolvimento das PIR no âmbito municipal, o entrevistado 1 comentou sobre sua participação, enquanto representante do Ceará e do Nordeste, no Fórum Intergovernamental das Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Segundo ele, o Fórum trazia para a gestão local as políticas e articulação com Brasília, sobretudo através das Conferências, onde, inclusive, a COPPIR, na segunda Conferência fez o “papel de Estado”, levando esse debate para algumas regiões do Ceará.

Foi, portanto, a partir dessas articulações nacionais em que se percebe a necessidade de promover formações para as entidades negras sobre elaboração de projetos sociais, a fim

de capacitar essas organizações para a captação de recursos que viabilizassem a execução de ações para a igualdade racial. Além disso, Bernardo também cita a realização de eventos culturais, no mês da Consciência Negra (novembro), por meio de shows e outras atividades artísticas. Enquanto o entrevistado 2, respondeu que, no início, o foco dos trabalhos se concentrou na estruturação da COPPIR, na criação do Conselho Municipal da Igualdade Racial e na adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).

Quadro 05: Processo de implementação das políticas

Aspecto	Entrevistado 1	Entrevistado 2
<b>Início das ações</b>	Criação da Coordenadoria Especial de Promoção da Igualdade Racial.	Diagnóstico situacional para direcionamento das ações.
<b>Estratégias</b>	Formação de entidades negras para elaboração de projetos; Participação no Fórum Intergovernamental de Políticas de Igualdade Racial; Atuação em Conferências e eventos culturais.	Estruturação do órgão; Criação do Conselho Municipal; Adesão ao SINAPIR.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos nas entrevistas (2025).

No terceiro eixo analisado, os entrevistados foram questionados acerca de quem participou do processo de implementação das políticas. Na literatura especializada das ciências políticas, estes participantes que desempenham um papel na “arena” política são chamados de atores; eles são aqueles indivíduos, grupos ou organizações, que sensibilizam a opinião pública, influenciam no que entra ou não na agenda, sendo atores governamentais ou não governamentais. Como afirmam Secchi, Souza Coelho e Pires (2019, p. 139), “os atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos em um cenário político”. Para os dois Gestores, o movimento negro foi o maior protagonista, elencando as pautas e demandas da política racial, fato que corrobora com o estudo de Matilde Ribeiro (2014) sobre a trajetória das políticas raciais no Brasil estar intrinsecamente atrelada à presença e à pressão dos movimentos negros na agenda pública.

Outros atores citados como essenciais foram as Secretarias Municipais, reforçando a importância da atuação transversal para a execução da política, através de parcerias com outros órgãos do governo, sobretudo com as Secretarias de Cultura e de Educação, com a promoção de eventos culturais e a inclusão da temática racial nas escolas. Para o primeiro Gestor, as duas Secretarias tiveram “papéis relevantes mesmo, muito importantes, porque

foram através desses organismos que a gente chegou nas grandes massas” (Entrevista, 2025). O segundo Gestor reitera que “a colaboração com outros departamentos e secretarias, como SEPOG, SECULTFOR, SETFOR, SMS e Assistência Social, foi indispensável para garantir que as políticas tivessem um impacto efetivo em várias áreas”. Em conformidade com isso, Fernanda de Carvalho Papa (2012, p.14), afirma que a transversalidade é “um instrumento estratégico para a gestão de políticas públicas que dependem de um organismo específico para dialogar com as demais áreas do governo às quais se pretende levar a perspectiva transversal de determinado tema”. E, embora concordamos que o tema racial, especialmente o tema das políticas públicas de cunho antirracista, deva estar presente em toda a estrutura dos governos, uma das condicionantes para essas parcerias na atuação se deram, conforme os gestores entrevistados, devido o fato da Coordenadoria não possuir autonomia orçamentária: “a gente demandava [...]. Como era política transversal, as secretarias executavam” (Entrevista, 2025).

Ademais, Sérgio Granja cita as Organizações da Sociedade Civil e Privada, Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais como parceiros que desempenharam papel relevante ao trazer recursos, expertise e novas perspectivas para a implementação das políticas.” (Entrevista, 2025).

Quadro 06: Participantes do processo de implementação das políticas

<b>Categoria</b>	<b>Participação</b>
<b>Movimento negro</b>	Protagonista nas pautas e demandas da política racial.
<b>Secretarias Municipais</b>	Cultura, Educação e outras contribuíram para ações transversais.
<b>Sociedade Civil e ONGs</b>	Contribuição com expertise, recursos e articulação.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos nas entrevistas (2025).

O quarto eixo refere-se aos desafios enfrentados e avanços alcançados na PIR em Fortaleza. Na perspectiva dos desafios, existiu um consenso: o racismo institucional nos governos. Silvio Almeida (2018) salienta que o racismo opera independente da intenção de indivíduos e ocorre quando normas, práticas e processos internos das instituições perpetuam as desigualdades raciais mesmo sem a intenção explícita de discriminar. Dessa forma, o primeiro Gestor relatou que, no início da Coordenadoria, o racismo era negado como um problema e que o principal desafio era o convencimento, por parte da população e dentro do próprio governo, de que a “questão negra” existe.



“[O desafio] de você conversar internamente dentro do poder público e levar uma linguagem que até então era desconhecida para não só uma sociedade que até então se colocava a questão negra como inexistente, ‘no Ceará não tem negro’, colocar para essas pessoas que você tinha mais de 50% da população negra...” (Entrevista, 2025)

Além dessa resistência e da falta de reconhecimento do racismo, outra questão apontada foi a escassez de orçamento. De acordo com o segundo entrevistado, isso se dá, também, pelo fato de a igualdade racial ser “uma política de direitos humanos, uma temática que historicamente foi marginalizada e secundarizada” (Entrevista, 2025). Segundo Mario Theodoro, em entrevista, “em todos os tempos, tratar da questão racial na estrutura de governo significa enfrentar uma briga pelo orçamento público, e também pelo convencimento sobre a importância histórica dessa política” (Ribeiro, 2024, p. 297). A inoperância do Centro de Referência de Promoção da Igualdade Racial, mesmo após sua inauguração em 2020, é um exemplo concreto de como o racismo institucional influencia a intencionalidade pública, impactando a efetivação das políticas.

O primeiro Gestor se deteve apenas em descrever os desafios. Enquanto isso, quanto aos avanços, o segundo Gestor elenca a criação do Conselho Municipal da Igualdade Racial, a adesão ao SINAPIR, a estruturação do órgão responsável e o envio da proposta, para a Câmara Municipal de Fortaleza, do Estatuto da Igualdade Racial. O entrevistado 2 também cita a criação do Centro de Referência, “cuja implementação aguarda a contratação da equipe multiprofissional” (Entrevista, 2025).

Quadro 07: Desafios e avanços na implementação das políticas

Desafios	Avanços
Racismo e resistência institucional - Dificuldade de aceitação da pauta racial dentro do governo.	Criação do Conselho Municipal e do Centro de Referência da Igualdade Racial.
Reconhecimento do racismo - Parte da população e do governo não reconhecia a existência do racismo.	Estruturação da Coordenadoria e adesão ao SINAPIR.
Falta de orçamento - Recursos limitados e ausência de dotação orçamentária específica.	Envio da proposta do Estatuto da Igualdade Racial.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos nas entrevistas (2025).

No que corresponde ao quinto eixo, indagado sobre o impacto do racismo na elaboração e execução das políticas, o primeiro entrevistado respondeu que, devido ao não reconhecimento do racismo na sociedade, quando era “levantada a bola” da igualdade racial

criava-se “grandes problemas internos dentro das políticas públicas” (Entrevista, 2025). Segundo ele,

“[...] você encontrava um agrupamento de pessoas que não sabiam o que era racismo, não acreditavam que era, não queriam ser identificados como tal. E na hora que você levanta a bola da igualdade racial, é lógico que você vai tocar na questão do racismo e isso vai impactar todo mundo” (Entrevista, 2025).

Contudo, ele afirma que “as águas se acalmaram”, principalmente depois de implementados alguns instrumentos e mecanismos legais, como o Conselho e o Plano. Ainda conforme o entrevistado 1, foi na sua gestão que surgiu a Lei que institui o Plano Municipal, que segundo ele, “se acabou e ninguém fez nada”, em referência a vigência da Lei nº 9.956 de 24 de dezembro de 2012 que deveria ser revista em 2022 e não ocorreu. Bernardo cita também o enfraquecimento da Coordenadoria ao longo do anos,

“[...] principalmente do governo Roberto Cláudio e Sarto [...], apesar de termos negros lá nessa Coordenadoria, ela perdeu o peso, não é mais uma coordenadoria diretamente ligada ao gabinete do prefeito ou da prefeita, e acabou, não tem mais força como teve na primeira coordenadoria” (Entrevista, 2025).

Por sua vez, o entrevistado 2 destacou como os principais impactos do racismo a “falta de representatividade e escuta das populações negras; Dificuldades no orçamento e execução de políticas afirmativas; Racismo institucional; Desconfiança e resistência à mudança” (Entrevista, 2025). Logo, a efetividade dessas ações depende da criação de mecanismos de fiscalização, controle social e continuidade administrativa.

Quadro 08: Impacto do racismo na execução das políticas

Impactos	Consequências
<b>Desatualização dos mecanismos legais de promoção da igualdade racial e a baixa efetividade dos mecanismos de controle social.</b>	Falta de diretrizes estratégicas atualizadas para o avanço da política; descontinuidade das ações; fragilidade na fiscalização e monitoramento das políticas; ausência de cobrança estruturada por parte da sociedade civil.
<b>Falta de representatividade e escuta das populações negras.</b>	Baixa participação de lideranças negras nos espaços de decisão; formulação de políticas sem centralidade na perspectiva racial.
<b>Dificuldades no orçamento e execução de políticas afirmativas.</b>	Limitação de recursos para ações concretas; dependência de outras secretarias para implementação de programas e ações.
<b>Racismo institucional.</b>	Estruturas governamentais que perpetuam desigualdades; ausência de prioridade para políticas de igualdade racial na Administração Pública.
<b>Desconfiança e resistência à mudança</b>	Obstáculos na articulação interinstitucional; dificuldade de implementar políticas inovadoras e de longo prazo.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos nas entrevistas (2025).

Por último, o sexto eixo temático sintetiza os aspectos que os dois Gestores avaliam como imprescindíveis para o fortalecimento da PIR em Fortaleza e as sugestões para ampliação da pesquisa.

Nesse ponto, o primeiro Coordenador, Antônio Luiz Bernardo, declarou que enfrentou obstáculos ao tentar que a agenda racial fosse absorvida por outros movimentos sociais, citando o exemplo dos setores da Economia Solidária: “onde tem muita pobreza, tem muita gente pobre, muita gente preta, mas ninguém abraçou essa questão racial” (Entrevista, 2025).

O entrevistado relatou, também, a diminuição da participação social em eventos políticos e congressos do movimento negro, sinalizando o desafio de investigar a “desmobilização” dos movimentos sociais negros na organização política contemporânea. Dessa forma, a pesquisa pode ser ampliada ao explorar as barreiras para a incorporação da pauta racial em diferentes movimentos sociais e os fatores que impactam a mobilização e representatividade do movimento negro na atualidade.

Por sua vez, o segundo entrevistado, Sérgio Granja, evidenciou propostas que devem ser priorizadas para a efetivação da PIR, como a:

“elevação do órgão ao status de secretaria, com autonomia administrativa e orçamentária, a criação de um fundo específico e o alinhamento das políticas com o Governo Federal [...] uma vez que essas medidas facilitam o acesso a recursos por meio das políticas de incentivo federal e das transferências de recursos fundo a fundo.” (Entrevista, 2025)

Quadro 09: Aspectos adicionais para a ampliação posterior da pesquisa

<b>Problemas</b>	<b>Propostas e sugestões</b>
<b>Dificuldade de incorporação da pauta racial em outros movimentos sociais.</b>	Investigar as barreiras que impedem a transversalização da pauta racial, especialmente em setores como a Economia Solidária.
<b>Desmobilização dos movimentos sociais negros.</b>	Analisar os fatores que impactam a participação e representatividade do movimento negro na agenda pública atual.
<b>Falta de autonomia administrativa e orçamentária da COPPIR</b>	Elevar a Coordenadoria ao status de Secretaria para garantir maior capacidade de atuação.
<b>Ausência de um fundo específico para igualdade racial.</b>	Criar um fundo próprio para financiamento contínuo das políticas públicas de igualdade racial.
<b>Dificuldade no acesso a recursos federais.</b>	Alinhar as políticas locais às diretrizes do Governo Federal, viabilizando a captação de recursos por meio das transferências fundo a fundo.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos nas entrevistas (2025).

Portanto, a análise das entrevistas com os Gestores da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial permitiu compreender os avanços, desafios e limites da institucionalização dessas políticas em Fortaleza. Ficou evidente que, apesar de conquistas significativas, como a criação do Conselho Municipal da Igualdade Racial e a adesão ao SINAPIR, persistem dificuldades estruturais, sobretudo relacionadas ao racismo institucional e à limitação orçamentária. A pesquisa também revelou a necessidade de maior articulação intersetorial e fortalecimento da participação social, uma vez que a mobilização dos movimentos negros se apresenta como fator determinante para a implementação e continuidade das políticas. Além disso, a ausência de atualização do Plano Municipal de Igualdade Racial e a inoperância do Centro de Referência ilustram os desafios da efetivação das políticas no longo prazo. Diante desse cenário, reforça-se a importância de ampliar os mecanismos de fiscalização, controle social e garantir a autonomia administrativa e orçamentária da Coordenadoria, permitindo que a pauta da igualdade racial tenha maior centralidade na agenda pública municipal.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste capítulo serão apresentadas as considerações finais deste estudo, apresentando uma síntese das principais descobertas relacionadas aos objetivos estabelecidos, a relevância das contribuições teóricas e empíricas, além do reconhecimento das limitações da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

### **5.1 Síntese das respostas aos objetivos**

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o processo de implementação das Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Fortaleza no período de 2007 a 2022, buscando compreender seus marcos normativos, trajetória institucional e desafios enfrentados. Para isso, foram estabelecidos três objetivos específicos, cujas respostas são sintetizadas a seguir.

O primeiro objetivo buscou examinar os referenciais teóricos sobre raça, racismo e desigualdades raciais, bem como a incorporação do debate racial no campo das políticas públicas. A revisão da literatura permitiu compreender como o racismo estrutural e institucional influencia a formulação e execução das políticas públicas. Além disso, a pesquisa evidenciou que a institucionalização das políticas de igualdade racial no Brasil foi fortemente impulsionada pela mobilização dos movimentos negros, que pressionaram o Estado pela criação de organismos e marcos normativos específicos, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

O segundo objetivo visou identificar os principais marcos normativos, diretrizes e legislações municipais que estruturam a Política de Promoção da Igualdade Racial em Fortaleza. A análise documental demonstrou que a criação da Coordenadoria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COPPIR), em 2007, representou um marco institucional relevante, seguido pela aprovação do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial (Lei 9.956/2012). No entanto, a não atualização deste plano desde sua implementação compromete a efetividade da política. Outrossim, a inoperância do Centro de Referência da Igualdade Racial, inaugurado em 2020, reflete a fragilidade das políticas públicas antirracistas no âmbito do município. Além disso, o Estatuto Municipal de Promoção da Igualdade Racial, que poderia fortalecer o arcabouço jurídico da política, teve sua tramitação interrompida, refletindo os desafios políticos enfrentados na sua institucionalização.

Por último, o terceiro objetivo buscou compreender a percepção dos gestores públicos sobre a implementação das políticas de igualdade racial. A partir das entrevistas realizadas, verificou-se que os principais desafios apontados incluem a escassez de orçamento, a

resistência institucional à pauta racial e a falta de autonomia administrativa da COPPIR. Entre os avanços destacados, ressaltam-se a adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) e a criação do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial. No entanto, a inoperância do Centro de Referência de Promoção da Igualdade Racial, mesmo após sua inauguração, reforça as dificuldades na execução dessas políticas.

## **5.2 Contribuições teóricas e empíricas da pesquisa**

A presente pesquisa oferece contribuições tanto para o campo teórico quanto para a prática da gestão pública. Do ponto de vista teórico, o estudo discute, a partir dos achados, sobre como o racismo institucional pode ter implicações na formulação e implementação de políticas públicas. A análise evidencia como a transversalidade das políticas de igualdade racial encontra barreiras na estrutura governamental, reforçando as desigualdades que busca combater.

No campo empírico, a investigação sobre a experiência de Fortaleza fornece um panorama sobre a implementação da Política de Promoção da Igualdade Racial em nível municipal. O estudo revela que, apesar dos avanços normativos e institucionais, a efetividade da política ainda enfrenta entraves políticos, administrativos e financeiros. Os achados desta pesquisa podem servir de subsídio para gestores públicos, movimentos sociais e pesquisadores interessados em compreender os desafios da promoção da equidade racial nos municípios brasileiros.

## **5.3 Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros**

Mesmo com avanços nas últimas décadas, há, ainda, escassez de bibliografias sobre a relação entre os temas das políticas públicas de promoção de igualdade raciais e governos locais, como as Prefeituras. A indisponibilidade de alguns documentos públicos também representou um obstáculo para uma análise mais aprofundada de determinados aspectos da política. Além disso, a análise se restringiu ao município de Fortaleza, não permitindo comparações com outras cidades que possuem políticas semelhantes.

Diante dessas limitações, sugere-se que pesquisas futuras ampliem a análise para outros municípios, permitindo uma avaliação comparativa das políticas de promoção da igualdade racial em diferentes contextos. Ademais, estudos que investigam a percepção das populações beneficiadas por essas políticas podem oferecer uma visão mais completa sobre seus impactos e desafios. Outra possibilidade seria aprofundar a análise da relação entre a

política municipal e as diretrizes do governo federal, avaliando como a descentralização da Política de Promoção da Igualdade Racial influencia sua implementação nos municípios. Este estudo reforça a importância da institucionalização de políticas públicas voltadas para a igualdade racial, demonstrando que sua efetividade depende não apenas da existência de marcos normativos, mas também de financiamento adequado, vontade política e mecanismos de monitoramento e controle social.

Imagem 04: Ato de fixação do mural de intelectuais negros brasileiros no Departamento de Estudos Interdisciplinares (DEINTER-UFC), produzido pelo Fórum de Negres Guerreiro Ramos.



Fonte: Arquivo próprio.

Por fim, a presença de pessoas negras e antirracistas nos espaços de formulação de conhecimento e de decisão política torna-se essencial para a construção de políticas públicas eficazes para a igualdade racial. Diante disso, encerro esta etapa da pesquisa saudando o coletivo de estudantes negros do curso de Gestão de Políticas Públicas que, com capacidade técnica e política, na teoria e na prática, seguem na elaboração de um campo de públicas enegrecido. Saúdo, especialmente, a nossa organização que deus frutos e, a partir de agora, os

estudantes do curso terão, pela primeira vez, uma disciplina optativa específica sobre as políticas étnico-raciais, com autoras e autores negros em sua bibliografia; e como Guerreiro Ramos – que dá nome ao coletivo –, seguimos no esforço para transformar o “negro-tema” em “negro-vida”, em que nós, negros e negras, assumimos o próprio destino.



## 6 REFERÊNCIAS

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DAS DESIGUALDADES. Um retrato das desigualdades no Brasil de hoje. Disponível em: <https://combateasdesigualdades.org/observatorio-brasileiro-das-desigualdades/>. Acesso em: [data de acesso].

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. Racismo estrutural. São Paulo: Pólen, 2019.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

CARNEIRO, Sueli. Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. Um modo singular de produzir política. Serviço Social e Sociedade, n. 87, 2006.

CONCEIÇÃO, Eliane. A negação da raça nos estudos organizacionais. XXXIII Encontro da ANPAD, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR1426.pdf>. Acesso em: [data de acesso].

DAVIS, Angela. Uma autobiografia. Tradução de Hecci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2019.

FERNANDES, Florestan. A integração do negro na sociedade de classes. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978.

FREYRE, Gilberto. Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48ª ed. rev. São Paulo: Global, 1933.

GARCIA, Januário. 25 anos 1980-2005: movimento negro no Brasil. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.

GIL, Antônio Carlos et al. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

GONZÁLEZ, Lélia. Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HEIDEMANN, F. G. (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento. Brasília: Editora da UnB, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022: Resultados do Universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

JACCOUD, Luciana. (Org.). A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, 2009.

KILOMBA, Grada. Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

MARINGONI, Gilberto. A fratura brasileira: capitalismo e racismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MINAYO, M. C. S. Introdução. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. p. 19-51.

NASCIMENTO, Abdias do. O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Editora Perspectiva, 2016.

NASCIMENTO, Beatriz. Uma história feita por mãos negras: relações raciais, quilombos e movimentos. RATTIS, Alex (Org.). 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Introdução crítica à sociologia brasileira. Rio de Janeiro: Editora Andes, 1957.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Patologia social do "branco" brasileiro: escravidão e racismo. São Paulo: Pioneira, 1995.

RIBEIRO, Matilde. Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010). São Paulo: Garamond, 2014.

SANTOS, Hélio. A busca de um caminho para o Brasil: a trilha do círculo vicioso. São Paulo: Moderna, 1996.

SARMENTO, Daniel. Direito constitucional e igualdade étnico-racial. In: PIOVESAN, Flávia; SOUZA, Douglas. Ordem jurídica e igualdade étnico-racial. Seppir, PUC-SP, 2006.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso. 3ª ed. São Paulo: Cengage, 2020.

ROSA, A. R. Relações raciais e estudos organizacionais no Brasil. Revista de Administração Contemporânea (RAC), v. 18, n. 3, p. 240–260, 2014.

SILVA, Adailton et al. Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988 - 2008). In: JACCOUD, Luciana (Org.). A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, 2009.

SILVA, Tatiana Dias. Administração pública e relações raciais: uma análise da produção científica entre 2011 e 2016. EnaPG 2016 – Encontro de Administração Pública e Governança. Anais... São Paulo: 2016.

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

SOARES, M. N. M. (2024). Práticas de gestão antirracistas nas organizações públicas: uma proposta a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos. In: Congresso Brasileiro de Pesquisadores(as) Negros(as), XIII, 2024, Belém, Pará.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **7 APÊNDICES**

### **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS GESTORES DA COORDENADORIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**

#### **EIXO 1 - PERÍODO DE GESTÃO E GOVERNO DE ATUAÇÃO**

Em qual governo e período (anos) atuou como gestor da política de igualdade racial?

#### **EIXO 2. PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NO MUNICÍPIO**

Como se deu a implementação dessas políticas durante o período em que esteve à frente da Coordenadoria?

#### **EIXO 3. ATORES PARTICIPANTES DO PROCESSO:**

Quem participou desse processo e quais aspectos você considera mais relevantes sobre a implementação dessas políticas?

#### **EIXO 4. DESAFIOS ENFRENTADOS E AVANÇOS OBSERVADOS:**

Quais foram os principais desafios e avanços na implementação das políticas de igualdade racial em Fortaleza?

#### **EIXO 5. O IMPACTO DO RACISMO NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS:**

De que forma o racismo impactou e segue impactando a elaboração e execução das políticas de igualdade racial na gestão municipal?

#### **EIXO 6. ASPECTOS ADICIONAIS A SEREM INVESTIGADOS:**

Existe algum outro aspecto ou questão que considera importante ser investigado neste trabalho?

## 8 ANEXOS

## ANEXO A - PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA DISCIPLINA DE “POLÍTICAS DE RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS”



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CEARÁ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO  
COORDENADORIA DE PROJETOS E ACOMPANHAMENTO CURRICULAR  
DIVISÃO DE DESENVOLVIMENTO CURRICULAR

## FORMULÁRIO PARA CRIAÇÃO E/OU REGULAMENTAÇÃO DE DISCIPLINA

( ) Regulamentação

( x ) Criação/Regulamentação

1. Unidade Acadêmica que oferta a Disciplina:  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS

2. Departamento que oferta a Disciplina:  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES

## 3. Curso(s) de Graduação que oferta(m) a disciplina

Código do Curso	Nome do Curso	Grau do Curso <sup>1</sup>	Currículo	Caráter da Disciplina <sup>2</sup>	Semestre de Oferta <sup>3</sup>	Habilitação <sup>4</sup>
92	Curso de Gestão de Políticas Públicas	Bacharelado	2015/ 01	Eletiva	5º ou 6º	Políticas Sociais

4. Nome da Disciplina: Políticas de Relações Étnico-Raciais

5. Código da Disciplina (preenchido pela PROGRAD):

6. Pré-Requisitos	Não (X)	Sim ( )				
		Código	Nome da Disciplina/Atividade			

7. Correquisitos	Não ( )	Sim ( )				
		Código	Nome da Disciplina/Atividade			

8. Equivalências	Não ( )	Sim ( )				
		Código	Nome da Disciplina/Atividade			

<sup>1</sup> Preencher com *Bacharelado, Licenciatura ou Tecnólogo*.

<sup>2</sup> Preencher com *Obrigatória, Optativa ou Eletiva*.

<sup>3</sup> Preencher quando obrigatória.

<sup>4</sup> Quando eletiva, preencher com a habilitação ou ênfase a que se vincula a disciplina.


**9. Turno da Disciplina** (é possível marcar mais de um item):

( ) Matutino      (X) Vespertino      ( ) Noturno

**10. Regime da Disciplina:**

(X) Semestral      ( ) Anual      ( ) Modular

**11. Justificativa para a criação/regulamentação desta disciplina – Máximo de 500 caracteres**

(mostrar a importância da área / do conteúdo para a formação do aluno, a pertinência da disciplina na integralização curricular e outros aspectos):

Esta disciplina visa promover reflexões conceituais vinculadas à abordagem de temas como preconceito, raça, racismo, etnocentrismo, desigualdade social, relações sociais e pessoais nos diferentes espaços do campo de públicas. Para tanto, pretende-se problematizar as questões étnico-raciais na sociedade brasileira em termos sociohistóricos, a partir da presença histórica, da diferença, e da diversidade, pensando equidade, perspectiva pluriétnica, multicultural e interdisciplinar, que encaminhem práticas mais democráticas ao tratar as diferenças étnico-raciais e as desigualdades. Esta disciplina visa ao letramento racial para formulação, acompanhamento e execução de políticas públicas antirracistas e com igualdade racial.

**12. Objetivo(s) da Disciplina:** conceitos, formação, 2 de políticas públicas

1. Compreender os conceitos sobre relações étnico-raciais;
2. Identificar os processos históricos no campo das relações étnico-raciais no Brasil;
3. Analisar novas configurações políticas nos espaços institucionais e suas articulações com a sociedade civil no âmbito das relações étnico-raciais;
4. Compreender trajetória e o conteúdo das políticas públicas de promoção de igualdade racial no Brasil.
5. Praticar pesquisas em análise e avaliação de políticas étnico-raciais

**13. Ementa:**

Debate teórico sobre temas como raça, racismo, etnocentrismo, relações de colonialismo e colonialidade. Os processos de formação socioeconômicos e culturais do Brasil e as contribuições do povo negro para a formação do país. As relações e as hierarquias sociais com base na raça, suas características principais em diferentes espaços, as formas como as diferenças são criadas e naturalizadas e seus impactos sobre a elaboração e desenvolvimento de políticas públicas. Políticas públicas e relações étnico-raciais: desenvolvimento e pobreza, demografia/saúde, educação, trabalho, política, violência. Políticas públicas para ações afirmativas: transversalidade e interdisciplinaridade. A questão racial e a decolonialidade no campo de públicas.

**14. Descrição da Carga Horária**

Número de Semanas:	Número de Créditos:	Carga Horária Total:	Carga Horária Teórica:	Carga Horária Prática:
16	4	64	48	16

**15. Bibliografia Básica:**

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. In: Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, No. 92/93 (jan./jun.). 1988b, p. 69-82.

MOURA, C. Sociologia do Negro Brasileiro. São Paulo: Perspectiva, 2020.

MUNANGA, K. Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. Cadernos Penesb, Niterói, Editora da UFF, nº 5, p. 15-34, 2004.

MUNDURUKU, Daniel. O Caráter Educativo do Movimento Indígena Brasileiro (1970-1990). São Paulo: Paulinas, 2012.

NASCIMENTO, Beatriz. Uma história feita por mãos negras: relações raciais, quilombos e movimentos Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

RIBEIRO, Matilde. Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986 - 2010) / Matilde Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro : 368 p. ; 21 cm, Garamond, 2014.

#### 16. Bibliografia Complementar:

CARNEIRO, Sueli. Prefácio. In: NASCIMENTO, Beatriz; RATTS, Alex (Org.). Eu sou atlântica sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento São Paulo: Instituto Kuanza & Imprensa Oficial 2006, p. 11-13.

JACCOUD, Luciana (Org.). A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: IPEA, 2009.

MUNANGA, K. Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

PINHO, O. A.; SANSONE, L. Raça : novas perspectivas antropológicas (organizadores). - 2 ed. rev. 447 p. Salvador : Associação Brasileira de Antropologia : EDUFBA, 2008.

NASCIMENTO, Abdias. O Quilombismo. 2.ed. Brasília; Rio de Janeiro: Fundação Cultural Palmares/ OR Editor, 2002a.

SCHWARCZ, L. M. Espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SODRÉ, Muniz. O fascismo da cor: uma radiografia do racismo nacional. Petrópolis/RJ: Vozes, 2023

RAMOS, A. G. "Patologia social do branco brasileiro". In: Introdução crítica à sociologia brasileira Rio de Janeiro: Editorial Andes, 1957. 216 p.

#### 17. Aprovação do Colegiado do Departamento (quando for o caso)

Data de Aprovação:

\_\_\_\_\_  
Chefe(a) do Departamento  
Assinatura e Carimbo

#### 18. Aprovação do(s) Colegiado(s) de Curso(s)

<b>Código do Curso: 92</b>	<b>Data de Aprovação:</b>	<div>_____</div> <b>Coordenador(a) do Curso</b> <b>Assinatura e Carimbo</b>
----------------------------	---------------------------	--

**19. Aprovação do Conselho da Unidade Acadêmica**

<b>Data de Aprovação:</b>	<div>_____</div> <b>Diretor(a) da Unidade Acadêmica</b> <b>Assinatura e Carimbo</b>
---------------------------	--

**20. Aprovação do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Câmara de Graduação)**

<b>Data de Aprovação:</b>	<div>_____</div> <b>Presidente(a) da Câmara de Graduação</b> <b>Assinatura e Carimbo</b>
---------------------------	---