

A evolução do recorte de cor ou raça como indicador de políticas públicas no Brasil: visibilização e invisibilização da população negra brasileira

Heloisa Gabriela Gregório ¹

Roberta Guimarães Peres ²

Recebido em: 25/04/2023

Aprovado em: 05/06/2024

Resumo: A desigualdade racial é uma característica de longa data e ainda estruturalmente nociva na sociedade brasileira, impactando a qualidade de vida de sua população. Assim como dados demográficos, como os produzidos através dos censos nacionais, são importantes para orientar políticas públicas para o bem-estar da população em geral, o recorte por cor ou raça desses dados é fundamental para a produção de indicadores étnico-raciais, adequados para focalizar políticas públicas de promoção da igualdade racial. O presente artigo buscou investigar a evolução histórica do recorte cor ou raça na produção de indicadores de política pública no Brasil. Para além da afirmação relativamente recente do Estado brasileiro quanto à importância da produção de dados étnico-raciais, abordou-se o histórico secular de produção desses dados através dos censos nacionais, constatando a existência de um padrão pendular de visibilização (limitada, relativizada e instrumental) e invisibilização da população negra brasileira. Dinâmica ainda observável em políticas públicas recentes, como a obrigatoriedade de coleta de dados administrativos por recorte de cor ou raça no âmbito do SUS, imposta pela Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, de 2009; e a decisão pela não aplicação dessas informações na priorização da vacinação contra a COVID-19.

Palavras-chave: desigualdade racial; indicadores étnico-raciais; estatísticas nacionais; políticas públicas de promoção da igualdade racial.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal do ABC. E-mail: heloisa86gregorio@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-9091-1411>

² Doutora em Demografia, pela Universidade Estadual de Campinas. Docente da Universidade Federal do ABC. E-mail: roberta.peres@ufabc.edu.br

La evolución del recorte color or raza como indicador de política pública en Brasil: visibilización e invisibilización de la población negra brasileña

Resumen: La desigualdad racial es una característica de larga data y aún estructuralmente perjudicial en la sociedad brasileña, impactando la calidad de vida de la mayoría de su población. Así como los datos demográficos, como los producidos a través de los censos nacionales, son importantes para orientar las políticas públicas para el bienestar de la población en general, la existencia del recorte por color o raza de esos datos es fundamental para la producción de indicadores étnico-raciales, adecuados para focalizar las políticas públicas de promoción de la igualdad racial. El presente artículo buscó investigar la evolución histórica del recorte color/raza en la producción de indicadores de política pública en Brasil. Además de las afirmación relativamente reciente del Estado brasileño acerca de la importância de la producción de datos étnico-raciales, se abordó el histórico secular de producción de estos datos a través de los censos nacionales, constatando la existencia de un patrón pendular de visibilización (limitada, relativizada e instrumental) e invisibilización de la población negra brasileña. Dinámicas aún presentes en políticas públicas recientes, como la obligatoriedad de la recolección de datos administrativos por recorte de color y raza en el ámbito del Sistema Único de Salud (SUS), impuesta por la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra de 2009; y la decisión por no aplicar esta información en la priorización de la vacunación contra la COVID-19.

Palabras-clave: desigualdad racial; indicadores étnico-raciales; estadísticas nacionales; políticas públicas de promoción de la igualdad racial.

The evolution of the color or race variables as public policy indicator in Brazil: visibilization and invisibilization of the Brazilian black population

Abstract: Racial inequality is a longstanding and structurally harmful characteristic of Brazilian society, impacting the quality of life of the majority of its population. Just as demographic data, such as those produced through the national censuses, are important in guiding public policies for the well-being of the population as a whole, the existence of a race or ethnicity variable in such data is crucial for the production of ethnic-racial indicators, necessary to focus public policies for the promotion of racial equality. This article sought to investigate the historical evolution of race/ethnicity as a variable in the production of public policy indicators in Brazil. Beyond the relatively recent Brazilian state's affirmation on the importance of producing ethnic-racial data, the article addresses the long-standing history of production of such data through the national censuses, revealing the existence of a pendulum-like pattern of visibility (limited, relativized and instrumental) and invisibility of the Brazilian black population. Such dynamics are still observable in recent public policies, as the mandatory collection of administrative data by race and ethnicity in the scope of the Unified Health System (SUS), as imposed by the 2009 National Policy for Comprehensive Health of the Black Population; and the decision not to use such information in prioritizing vaccination against Covid-19.

Keywords: racial inequality; ethnic-racial indicators; national statistics; public policies for racial equality.

Introdução

No contexto brasileiro, como em qualquer outro, a produção e o uso de informações censitárias não são imunes à influência das concepções ideológicas e de políticas concretas de cada época (Gonzalez, 2020; Loveman, 2021; Nascimento, 1978; Skidmore, 2012; Telles, 2012). As políticas de branqueamento subvencionadas pelo Estado brasileiro e, posteriormente, uma ideologia oficial de “democracia racial” obstruíram, por um longo período, o surgimento de um debate focado nas visíveis disparidades entre as populações branca e não-branca (Gonzalez, 2020; Nascimento, 1978; Jaccoud, 2008; Loveman, 2021; Telles, 2012). O censo brasileiro, como uma das instituições fundamentais do Estado nacional para moldar as imaginações (Anderson, 2008), seria modulado para operacionalizar ideais racistas, induzindo à sub-representação de parcelas étnico-raciais da população. Nas estatísticas brasileiras, as categorias de classificação racial seriam elaboradas e reelaboradas com a finalidade de que se imaginasse uma população tendendo à uniformização e à homogeneidade raciais, com o percentual de brancos aparecendo em ascensão, e o de não-brancos em constante declínio (Nascimento, 1978; Loveman, 2021; Skidmore, 2012; Telles, 2012).

Desde o começo deste século, no entanto, a temática racial ganhou espaço na agenda pública, em nível internacional e nacional. Essa janela de oportunidade política contribuiu para informar políticas públicas de ação afirmativa implementadas no Brasil, considerando que apenas as políticas universais seriam insuficientes para atenuar as desigualdades entre os distintos grupos raciais da população (Jaccoud, 2002; Loveman, 2021; Telles, 2012).

Em um novo cenário político-social, a classificação racial, que por séculos foi utilizada como meio para subalternizar e escravizar populações em todo o mundo, torna-se objeto de disputa e reivindicação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, um meio para combater a violência simbólica referente ao construto social de raça. (Loveman, 2021). Nessa perspectiva, a coleta e o uso de informações raciais ganham status político-institucional, impulsionando a produção de indicadores sociais como ferramentas importantes para a apreensão da realidade social. Os indicadores são ferramentas científicas utilizadas para operacionalizar conceitos, representar a

dinâmica de fenômenos, e especificar e ajustar intervenções em determinado “meio” (Jannuzzi, 2017). Podem se referir a processos físicos, biológicos, sociais e mesmo psíquicos. Idealmente, indicadores permitem comunicação quantitativa, mas também podem representar informações qualitativas (Jannuzzi, 2017). Neste artigo, são considerados *indicadores de política pública* toda forma oficial de mensuração orientando ou decorrendo de políticas públicas. Essa definição abarca, portanto, as estatísticas demográficas oriundas dos recenseamentos nacionais e outras pesquisas populacionais do Sistema Estatístico Nacional, bem como dados administrativos de serviços públicos específicos.

O presente artigo buscou investigar a evolução histórica do recorte cor ou raça como indicador de política pública no Brasil. Foi constatada a existência de uma oscilação quanto à sua adoção nos instrumentos estatísticos oficiais, afetando a representação das populações não-brancas, a visibilidade das desigualdades raciais e a possibilidade de construção de políticas públicas para seu enfrentamento. Nesse sentido, também foram abordados eventos concretos de políticas públicas que refletem essa dinâmica, a partir da revisão de documentos oficiais e de literatura especializada nos temas de indicadores sociais e de desigualdade racial no Brasil.

O artigo está organizado da seguinte forma: seguindo esta introdução, a primeira seção pontua a emergência do conceito de indicadores sociais no mundo e no Brasil. A segunda seção trata da Conferência da ONU de Durban (2001) como momento simbólico de afirmação do compromisso do Estado brasileiro com a produção e o uso de informações étnico-raciais em suas políticas públicas. Um contraponto é feito na terceira seção, que aborda o longo histórico de produção de dados étnico-raciais pelos censos demográficos brasileiros, evidenciando uma oscilação entre a visibilização (limitada, relativizada e instrumental) e a invisibilização completa da população negra. A quarta seção trata dos movimentos mais recentes de visibilização e invisibilização da população negra brasileira em políticas públicas no âmbito do SUS, apontando que a invisibilidade não se limita apenas à coleta ou não dos dados étnico-raciais, mas se estende e se operacionaliza na sua *aplicação* na tomada de decisão em políticas públicas. Enfim, são tecidas considerações finais prospectivas, frente aos desafios enfrentados pelo Estado brasileiro na aplicação do Censo 2022.

A emergência dos indicadores sociais, no Mundo e no Brasil

O conceito de indicadores sociais emerge no último quartel do século XX, quando fica evidente o descompasso entre o crescimento econômico e a observação de melhoria efetiva nas condições sociais, principalmente nos países do chamado “Terceiro Mundo” (Jannuzzi, 2017). Nessa nova perspectiva econômica da vida social, aparece o que seria chamado de “Movimento de Indicadores Sociais”, empenhado em esforços conceituais e metodológicos para o desenvolvimento de instrumentos de mensuração do bem-estar e da mudança social (Jannuzzi, 2017; Simões, Alckmin, Santos, 2017). Órgãos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como seus Estados membros, deixaram de se orientar apenas por indicadores econômicos – como o Produto Interno Bruto (PIB) – e passam a incorporar indicadores sociais de diferentes dimensões – tais como natalidade, expectativa de vida, escolaridade, cobertura do saneamento básico etc. (Jannuzzi, 2017). O Movimento de Indicadores Sociais aparece, então, respaldado pela necessidade de integração da dimensão social, no que se refere às condições de vida da população, às abordagens relacionadas ao desenvolvimento econômico (Simões, Alckmin, Santos, 2017).

No contexto brasileiro, a síntese de informações sociais tem como um dos marcos iniciais a criação do Grupo Projeto de Indicadores Sociais no IBGE, em 1973 (Simões, Alckmin, Santos, 2017). Nesse primeiro momento, a construção de um sistema de informações que refletisse a dinâmica da sociedade brasileira visava subsidiar os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) dos governos militares (Simões, Alckmin, Santos, 2017). Ao longo da década de 1970, os relatórios produzidos se espelhavam nas novas recomendações internacionais, buscando desenvolver abordagens teóricas originais para a apreensão dos fenômenos sociais do país (Simões, Alckmin, Santos, 2017). A articulação do IBGE com organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), resultou no financiamento de uma série de estudos e pesquisas sobre grupos sociais vulneráveis (Simões, Alckmin, Santos, 2017). O foco era o levantamento de informações para a produção de diagnósticos e monitoramento de políticas públicas voltadas para áreas consideradas estratégicas, como saúde, educação,

trabalho e saneamento (Simões, Alckmin, Santos, 2017). Cabe ressaltar que, nesse primeiro movimento de produção de indicadores, no que diz respeito à análise das desigualdades pela dimensão racial, “o tratamento desta questão pelo estado brasileiro *oscilava entre uma desatenção negligente e uma ativa negação*” (Martins, 2004; grifo dos autores). A relutância do Estado brasileiro, até então, em reconhecer a discriminação racial como um fenômeno determinante na vida das pessoas dificultava interpretações mais analíticas sobre a persistente marginalização econômica entre as parcelas não-brancas da população (Martins, 2004; Gonzalez, 2020). E, conseqüentemente, camuflava a existência de práticas estruturais de racismo que dificultavam o desenvolvimento econômico e social de grupos racializados, como negros e indígenas.

Nos anos 1990, o campo dos indicadores sociais recebe um novo impulso metodológico e institucional, com a realização do Ciclo Social de conferências mundiais organizadas pela ONU (Jannuzzi, 2017). Tratando de temas como educação, infância e meio ambiente, elas foram pioneiras na produção de diagnósticos comparativos regionais e proposição de indicadores de acompanhamento de políticas específicas (Jannuzzi, 2017; Simões, Alckmin, Santos, 2017). Posteriormente, a realização da Cúpula do Milênio, em 2000, e a definição de uma agenda de compromissos com desenvolvimento social também contribuíram para o advento de técnicas de análise das dimensões das desigualdades entre os diferentes grupos humanos (Jannuzzi, 2017; Simões, Alckmin, Santos, 2017). Como membro signatário em diversas resoluções e convenções internacionais, principalmente das agências ligadas ao sistema da ONU, o Brasil, por meio do IBGE, alinharia seus sistemas estatísticos aos novos paradigmas de desenvolvimento, adotando métodos de produção de indicadores recomendados em fóruns internacionais (Simões, Alckmin, Santos, 2017).

Hoje, pesquisas elaboradas pelo IBGE, como os Censos Demográficos, a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNADs) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNICs), despontam pelo conjunto integrado de dados e informações que proporcionam para a produção de indicadores. O Censo Demográfico, enquanto única pesquisa que abrange todo o território brasileiro, com amplo escopo temático e desagregabilidade geográfica, é a mais importante fonte de informação para se

conhecer as características e as dinâmicas da população brasileira (Jannuzzi, 2018). A granularidade dos dados censitários captura informações de diferentes dimensões (socioeconômica, étnico/racial etc.), e de diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal e distrital), possibilitando o planejamento e a formulação de políticas públicas focalizadas por diferentes segmentos da população e regiões (Jannuzzi, 2018).

O reconhecimento e a demanda por políticas públicas voltadas para combater as mazelas do racismo envolve a produção de estatísticas oficiais especializadas (Lourenço, 2021; Loveman, 2021). É por meio delas que a parcela negra da população é contabilizada oficialmente e, concomitantemente, indicadores sobre sua condição de existência são produzidos, podendo orientar intervenções específicas para essa população como política pública. Assim, o levantamento do quesito cor ou raça, principalmente no censo nacional, é extremamente relevante pelo caráter analítico que proporciona, possibilitando romper barreiras históricas e amenizar a influência de fenômenos sociais, econômicos e culturais que afetam a vida de milhões de pessoas.

Nesse sentido, a produção de indicadores sociais se consolida como elemento de reivindicação política por reconhecimento e justiça social, principalmente no que tange à representatividade e ao diagnóstico das condições de vida de populações socialmente marginalizadas, como a população negra (Lourenço, 2021; Loveman, 2021).

A questão racial nas conferências internacionais da ONU

Como descrito acima, além da notória contribuição para o desenvolvimento de novos métodos para a produção de indicadores sociais, o Ciclo Social de conferências da ONU abriu espaço para que a sociedade civil organizada em todo mundo ganhasse voz em importantes processos deliberativos, tanto na esfera nacional quanto na internacional (Alves, 2002; Eghrari, 2021; Jannuzzi, 2017). O cronograma de encontros realizados para o tratamento dos chamados “temas globais”, como infância (Nova York, 1990), meio ambiente (Rio de Janeiro, 1992), direitos humanos (Viena, 1993) e população (Cairo, 1994), direcionou-se a discutir e encaminhar soluções para problemas que se apresentavam em escala planetária (Alves, 2002; Eghrari, 2021; Jannuzzi, 2017). As conferências se consolidaram como espaços importantes para reorganização do

mundo após a queda do muro de Berlim (1989), e dariam visibilidade a uma gama de problemas que assolam a vida de milhões, conscientizando o mundo sobre sua existência e a necessidade de políticas públicas para saná-los (Alves, 2002; Eghrari, 2021). Elas também restabeleceriam a confiança na diplomacia parlamentar recém-saída da “crise do multilateralismo”, que se sucedeu nos anos 1980, durante a vigência da Guerra Fria (Alves, 2002), renovando a credibilidade na capacidade das organizações multilaterais de mediar impasses globais, em vista das novas configurações de poder surgidas com a globalização (Alves, 2002).

Não obstante, nesse importante circuito internacional de conferências, que se seguiu até à realização da Cúpula do Milênio (2000), ficou pendente um debate mundial em torno do racismo e da persistência da discriminação nos Estados nacionais (Alves, 2002; Eghrari, 2021). Nas duas primeiras conferências a tratarem da temática, nos anos de 1978 e 1983 em Genebra, em detrimento de outros temas, a centralidade das discussões se fixou na questão do regime de *apartheid* na África do Sul e da ocupação da Palestina por Israel (Alves, 2002; Eghrari, 2021). Pela iminente ameaça à paz e à segurança que a situação sul-africana representava, ela se destacava nos eventos concernentes à questão racial até que se findasse o regime aparteísta, em 1994 (Alves, 2002; Eghrari, 2021). Por outro lado, o conflito político árabe-israelense aparecia na agenda do debate étnico-racial dado que, até modificação introduzida em 1992 por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, o sionismo era internacionalmente equiparado ao racismo, fato que desagradava aos Estados Unidos e a Israel (Alves, 2002; Eghrari, 2021).

Devido aos impasses políticos que dominaram as discussões nos eventos anteriores dedicados à matéria racial, o tratamento mais aprofundado e diverso das problemáticas relacionadas à discriminação e à persistência de desigualdades ficou em aberto (Alves, 2002; Eghrari, 2021). A necessidade de convocar uma nova conferência acerca da questão racial era reconhecida pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, mas somente em 1997 a Assembleia Geral aprovaria a Resolução 52/111 sobre a “Terceira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial” (Alves, 2002). Assim, a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlatada ocorre de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001 em Durban,

África do Sul. O evento convocado pelas Nações Unidas teve como agenda discutir os problemas gerados pelo racismo na contemporaneidade, e contribuiria com a promoção de novos conceitos e compromissos para o combate do racismo (Alves, 2002; Feres Júnior et al., 2018; Eghrari, 2021).

A Conferência foi antecedida por quase três anos de preparativos, envolvendo a atuação conjunta em grupos de trabalhos formados tanto por representantes oficiais dos países participantes, como por uma rede de organizações não governamentais engajadas na luta antirracista (Feres Júnior et al., 2018; Eghrari, 2021). Para o processo preparatório, o governo brasileiro instituiu o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira a Durban (Jaccoud, Beghin, 2002; Martins, 2004; Eghrari, 2021). De forma a subsidiá-lo, foram realizadas, no segundo semestre de 2001, pré-conferências, rodadas de encontros, consultas e eventos em várias regiões do país. Pela primeira vez na história, o governo brasileiro adotaria uma postura de transparência e divulgação ativa sobre a questão das desigualdades raciais (Jaccoud, Beghin, 2002; Eghrari, 2021). O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) teve singular contribuição ao apresentar, na ocasião, um diagnóstico inédito sobre as dimensões das desigualdades raciais no Brasil, bem como por adotar a política de coleta e desagregação de dados para a produção de relatórios periódicos de informações sobre estatísticas raciais (Jaccoud, Beghin, 2002; Eghrari, 2021).

Dentre as dificuldades enfrentadas pela Conferência, houve o impacto nas discussões causado pela insistência de países árabes na equiparação do sionismo ao racismo, rejeitada pela ONU desde 1992 (Alves, 2002; Eghrari, 2021). A proposta também era fortemente repudiada pelos Estados Unidos e por Israel, os quais abandonaram as negociações após países árabes, em parágrafos do anteprojeto de resolução para Conferência, referirem-se à questão dos palestinos como um “novo holocausto” (Alves, 2002; Eghrari, 2021). Além dos problemas observados nas negociações das resoluções, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, apenas três dias depois do fim da Conferência, também enfraqueceriam os efeitos dos compromissos finais (Alves, 2002; Eghrari, 2021). A partir de então, Estados Unidos e outros países dariam prioridade a medidas antiterrorismo, que seriam amplamente criticadas como tendo um viés de discriminação étnico-racial, principalmente contra

árabes (Alves, 2002). Apesar das críticas que recebeu e do contexto que se seguiu, a Conferência de Durban constituiu um progresso em relação às duas conferências anteriores sobre a temática racial, que acabaram tendo aspectos de reuniões rotineiras, não chamando muita atenção midiática (Alves, 2002; Eghrari, 2021).

O evento resultaria em uma Declaração e em um Programa de Ação com importantes compromissos relativos ao tratamento das desigualdades raciais (ONU, 2001). Entre eles, *ações voltadas para o desenvolvimento de técnicas de coleta e uso de indicadores de cor ou raça*, objetivando a produção de diagnósticos sobre as condições de vida de populações discriminadas, para subsidiar a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas de promoção da igualdade racial (ONU, 2001). Os compromissos concernentes à coleta de informações étnico-raciais estão presentes na Declaração e Programa de Ação de Durban, especificamente na seção que trata de “políticas e práticas, coleta e desagregação de dados, pesquisas e estudos nessa área” (ONU, 2001).

Os acordos firmados na Conferência de Durban redundaram em grandes conquistas para o Movimento Negro e para a população afrodescendente brasileira como um todo. Desde os anos 1980, políticas para a valorização da população negra e combate à discriminação racial eram implementadas, como a criação da Fundação Cultural Palmares (1988), vinculada ao Ministério da Cultura, e a promulgação da Lei Caó³ sobre os crimes concernentes à discriminação, racismo e injúria racial (Jaccoud, 2008). No entanto, é a partir dos anos 2000, sob a influência daqueles eventos internacionais, que essas políticas ganharam maior notoriedade na agenda política nacional (Jaccoud, 2008). Com destaque para: a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR)⁴, em 2003, a qual abriria espaço para que a questão das relações raciais fosse debatida dentro do âmbito federal; a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN)⁵, de 2009, considerando as desigualdades no acesso à saúde como uma consequência das disparidades socioeconômicas e práticas culturais relacionadas à população negra; o Estatuto da

³ Lei federal nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.

⁴ Lei federal nº 10.678, de 23 de maio de 2003.

⁵ Portaria GM/MS nº 992, de 13 de maio de 2009.

Igualdade Racial⁶, de 2010, que afirma o compromisso do Estado brasileiro em assegurar à população negra políticas públicas focalizadas, relativamente a diversas dimensões de direitos; a Lei Federal de Cotas⁷, em 2012, reformulada pela Lei 14.723/2023, atualmente adotada tanto por universidades federais quanto estaduais, constituindo-se como uma das políticas de ação afirmativas de maior impacto no quesito da promoção da diversidade e da inclusão da população negra em espaços socialmente prestigiados; e a Lei Federal 12.990, de 9 de julho de 2014, que prevê a reserva de 20% das vagas para pessoas negras em concursos públicos federais, sendo, em 2023, ampliadas para 30% pelo Decreto 11.443 de 2023.

Visibilização e invisibilização da população negra brasileira nos Censos Demográficos

A emergência do Movimento dos Indicadores Sociais, a realização do Ciclo Social de conferências da ONU e, finalmente, a Conferência de Durban resultaram em grandes conquistas para o monitoramento e o combate das desigualdades raciais no cenário brasileiro. No entanto, os eventos acima relatados representam apenas um momento peculiar da produção de dados do país. O Brasil tem um longo histórico de coleta de dados étnico-raciais, sendo o Censo Demográfico o mais notório produtor dessas informações. Como qualquer outro instrumento de política pública, o Censo seria objeto de disputa, operacionalizando a coleta de dados de cor ou raça em função de concepções ideologicamente predominantes nos distintos contextos político-culturais de sua realização. Esta seção analisa essa questão nos processos de recenseamento da população brasileira realizados entre as décadas de 1870 e 2010, considerando os seguintes Censos nacionais: 1872, 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010⁸.

A primeira coleta censitária de dados raciais da população brasileira foi feita em 1872, com a aplicação do Censo Geral do Império (Brasil, 1874), considerado o primeiro da história do país (Brasil, 2000). Em uma sociedade patriarcal e hierarquicamente organizada, os grupos raciais foram identificados por meio das categorias de

⁶ Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

⁷ Lei federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

⁸ Não foram realizados recenseamentos nacionais nas décadas de 1880, 1910 e 1930.

classificação *branco, preto, pardo e caboclo* (Brasil, 2008). As categorias *preta e parda* eram aplicáveis principalmente à parcela escravizada da população, mas poderiam ser aplicadas às pessoas livres ou nascidas alforriadas (Camargo, 2009; Osório, 2013). Já a categoria *cabocla* era usada para identificação da população indígena (Osório, 2013). Segundo Camargo (2009), nesse período de crescente deslegitimação do sistema escravocrata e de transição para o trabalho livre, o emprego do quesito racial visava a captar a nova estrutura social que surgia, composta por uma proporção crescente de libertos, frente a escravizados e cidadãos livres.

No Censo de 1890, o primeiro da República, diferentemente da classificação utilizada em 1872, a categoria *cabocla*, que se referia aos povos indígenas, foi suprimida. A categoria *parda* seria subsumida à categoria *mestiço*, que definia a miscigenação entre pretos e brancos, não abarcando a união entre pretos e indígenas ou caboclos (Camargo, 2009; Osório, 2013). A elevação do fenômeno da mestiçagem à categoria de classificação *mestiço*, no censo de 1890, sinalizava a postura de hierarquização racial que se assumiria a partir de então (Camargo, 2009). Ao longo dos anos, enquanto as categorias *branca* e *preta* sempre estiveram presentes nos levantamentos estatísticos nacionais sem redefinições, as categorias *parda, mestiço, cabocla* e *indígena* seriam sucessivamente subsumidas ou excluídas (Camargo, 2009; Osório, 2001; Nascimento, 1978; Skidmore, 2012). Essas recorrentes modulações das categorias raciais ao longo dos recenseamentos tentariam consubstanciar tendências ideológicas, inflacionando os percentuais de brancos e minimizando os de negros e indígenas, que então figurariam em contínuo declínio nas estatísticas oficiais (Nascimento, 1978; Skidmore, 2012).

Nos censos demográficos de 1900 e de 1920, a questão racial seria omitida (Brazil, 1905; 1922). A supressão do quesito racial, segundo o organizador do censo de 1920, Bulhões Carvalho, “foi explicada pelo fato de as respostas ocultarem parte da verdade, especialmente quanto aos mestiços” (Brasil, 2003). Embora tenha se omitido o quesito, em relatório referente ao recenseamento de 1920 exalta-se com entusiasmo o rumo à “arianização” que o país seguia, devido ao decréscimo da população negra e à imigração europeia: “Os elementos inferiores que formam o nosso povo, estão sendo, pois, rapidamente reduzidos, a) pela situação estacionária da população negra; b) pelo aumento contínuo dos affluxos arianos neste últimos tempos...” (Brasil, 1922, p. 340).

No processo de imigração subvencionado pelo governo, entre os anos de 1888 e 1930, estima-se que 3.762.000 imigrantes chegaram ao Brasil. Esse fluxo de imigrantes, majoritariamente europeus, afetou a possibilidade de mobilidade social de cerca de 1,3 milhões de negros escravizados e libertos só na região Sudeste do país, que deixaram de ser incorporados à modalidade do trabalho formal (Hasenbalg, 2005). Segundo os dados oficiais, aparentemente, as imigrações surtiram efeitos na composição racial da população, com variações mais acentuadas em algumas localidades do que em outras (Skidmore, 2012). Em análises apresentadas por Nascimento (1978) e Skidmore (2012), entre 1872 e 1950 a proporção daqueles que se declaravam de cor branca mostrava-se crescente; o contrário se observou entre aqueles que se declaravam pretos ou pardos, que decaíram aproximadamente à metade em relação aos dados iniciais. No entanto, esses dados devem ser considerados com cautela, precisamente porque as categorias dos censos eram reagrupadas ou extintas em acordo com as concepções políticas e ideológica dos recenseadores de cada época (Loveman, 2021; Nascimento, 1978; Skidmore, 2012, Telles, 2012).

Contribuía também para essa sub-representação a vigência da autodeclaração. Dada a inexistência de uma convenção oficial que classificasse pretos e pardos como negros, na concepção da população a autodeclaração orientava para a valorização social do mais claro (Nascimento, 1978; Skidmore, 2012; Telles, 2012). Em um país permeado por ideologias de branqueamento, a pressão dominante foi capaz de produzir uma subcultura que levou negros a se autodeclararem como brancos (Nascimento, 1978). Não é difícil inferir que a preferência de parte da população não-branca por uma rotulação “mais clara” se devia à expectativa de que o *status* de “branco” lhe protegeria contra o preconceito e a discriminação racial (Nascimento, 1978; Skidmore, 2012, Telles, 2012).

No cerne político-ideológico do branqueamento, difundia-se que o desenvolvimento do Brasil não dependia apenas da prosperidade econômica e da implantação de instituições modernas, mas também da “evolução” racial do povo; o que seria alcançado por meio da miscigenação (Gonzalez, 2020; Nascimento, 1978; Skidmore, 2012). A mestiçagem e a emergência do *mulato* eram vistas como processos positivos que, ao longo do tempo, resultariam no clareamento da população brasileira,

que atingiria, assim, um patamar racial similar ao europeu (Gonzalez, 2020; Nascimento, 1978; Skidmore, 2012). Ao escalonar os indivíduos segundo suas características étnico-raciais, a tese do branqueamento não se limitava apenas em afirmar a superioridade racial dos brancos; ela também estimulava a competição entre não-brancos (Hasenbalg, 2005). A relação entre tonalidade da pele e mobilidade social apelava ao individualismo na busca por oportunidades, prejudicando a construção de uma solidariedade de base racial, e inviabilizando a formação de um sentimento de negritude ou de orgulho racial (Hasenbalg, 2005).

Quando um novo consenso científico internacional desmistifica as teses deterministas raciais após a Segunda Guerra Mundial, o racismo “científico” cai em descrédito no Brasil (Skidmore, 2012). Frente a esse cenário, as premissas biológicas e deterministas sobre raça, que sustentavam as teses de branqueamento, caíam em desuso, e a elite brasileira passaria a promover a popularização de uma nova ideologia racial (Skidmore, 2012; Telles, 2012). Na chamada Era Vargas (1930-1955), o entusiasmo nacionalista e os rearranjos políticos contribuiriam para a construção de um novo mito racial oficial: uma ideologia de *democracia racial* (Camargo, 2009; Nascimento, 1978; Skidmore, 2012). Elementos como o samba, o candomblé e o futebol, culturalmente vinculados à população negra, passariam a ser representados como particularidades favoráveis do povo brasileiro (Gonzalez, 2020; Nascimento, 1978; Skidmore, 2012). Abordagens culturalistas sobre a questão racial, como as cunhadas por Freyre (1933), exaltavam o sincretismo cultural brasileiro como indicativo de uma nação harmônica, propondo que negros e brancos compartilhavam em paridade as mesmas oportunidades sociais, sem haver nenhuma interferência relacionada à origem racial ou étnica (Gonzalez, 2020; Nascimento, 1978; Skidmore, 2012; Loveman, 2021, Telles, 2012).

Nesse contexto, no Censo Demográfico de 1940 as categorias do quesito cor ou raça ficaram restritas a apenas três: *branca*, *preta* e *amarela* (Brasil, 1941; 2008). Esta última, única referente à origem geográfica em sua definição, foi incorporada para contabilizar a população de imigrantes asiáticos, principalmente japoneses, devido ao fluxo migratório ocorrido entre 1908 e 1929, como parte do projeto político de substituição de mão-de-obra e branqueamento da população (Nascimento, 1978;

Skidmore, 2012). Categorias que indicavam a miscigenação como *caboclo*, *mulato*, *moreno* etc., foram subsumidas a um traço, sendo codificadas só na consolidação final dos dados como *pardos* (Brasil, 2008). De acordo com Camargo (2009, p. 380): “Nos febris anos das políticas nazistas de perseguição e extermínio, os brasileiros se ressentiriam muito especialmente de declararem sua cor, sobretudo oriunda de mestiçagem. Seria de se esperar que a comissão censitária levasse esta variável em consideração”.

Os recenseamentos de 1950 e 1960 seriam os primeiros a orientarem explicitamente em suas instruções de preenchimento o respeito às respostas dos recenseados, consistindo nas primeiras referências oficiais ao uso da autodeclaração (Brasil, 2008). Em ambos os censos, a população foi distribuída em *brancos*, *pretos*, *amarelos* e *pardos* (Brasil, 1956; 1960). Esta última, reintroduzida como categoria de cor em 1950, designaria os autodeclarados *mulatos*, *caboclos*, *cafuzos*, bem como os *indígenas*. Em 1960, a categoria *pardo* englobaria, além das categorias referentes à miscigenação, apenas os autodeclarados *indígenas* fora dos aldeamentos (Brasil, 1956; 1960). Nota-se que, na dinâmica dos censos nacionais, categorias como *pardo* ou *caboclo* acabam assumindo uma função curinga, no sentido de ora abarcarem certos contingentes populacionais, como os indígenas, e ora não. Assim, o mito da democracia racial redobrava a ideologia de branqueamento, primeiro, porque mantinha o esquema de classificação brancos-pretos-pardos, excluindo do mapa a população indígena e seus descendentes; segundo, porque ela desestimulava o uso de informações estatísticas para o exame crítico das condições de existência dos subgrupos raciais (Anjos, 2013)

Nos anos de ditadura militar (1964-1984), o mito da democracia racial continuaria sendo promovido pelo Estado brasileiro, que se mostrava refratário e hostil a toda atitude contrária à ideologia oficial de harmonia social, como seria a demonstração do racismo (Martins, 2004; Jaccoud, Beghin, 2002). Uma cartilha publicada pelo IBGE em 1960 descrevia a miscigenação como fundamental para a formação do brasileiro, e, ao mesmo tempo, alegava que, para o estado brasileiro, todos os cidadãos estariam em paridade em critérios raciais e em igualdade de direitos e obrigações (Nascimento, 1978). Tais premissas refletiram no censo demográfico de 1970, com a completa exclusão do quesito racial na sua aplicação (Brasil, 1970). Segundo

a organização do Censo de 1970, a inclusão não se justificava, pois não existiriam conceitos claros que tornassem uniformes as declarações da população (Brasil, 1970; Nascimento, 1978).

Cabe destacar que, no período do regime militar, o Brasil já era signatário de três importantes tratados internacionais antidiscriminatórios: a Convenção 111 da Organização Interna do Trabalho (OIT), que trata da Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1968); a Convenção da UNESCO contra a discriminação na educação (1968); e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968). O Estado brasileiro havia também participado de duas conferências mundiais contra o racismo ocorridas respectivamente em 1978 e 1983 (Alves, 2002; Eghrari, 2021; Jaccoud, Beghin, 2002; Martins, 2004). Apesar da adesão a esses compromissos internacionais, lideranças do Movimento Negro eram vistas como ameaça e acusadas de subversivas, e muitas vezes perseguidas pelo Estado brasileiro (Jaccoud, Beghin, 2002; Nascimento, 1978; Gonzalez, 2020). Assim, a supressão do quesito racial em 1970 sugere um *interesse estratégico do Estado em produzir o desinteresse social pela questão racial*. Sob as falsas premissas de inexistência de preconceito e discriminação racial, e de iguais oportunidades econômicas e sociais para todos, a culpa pela baixa posição na hierarquia social seria repassada para os próprios grupos excluídos, ou seja, os não-brancos (Hasenbalg, 2005).

Embora negada por parte dos dispositivos governamentais, que confabulavam a existência de um paraíso tropical, harmônico e com iguais oportunidades entre todos os seus habitantes, a acentuada disparidade racial brasileira já era amplamente reconhecida (Loveman, 2021; Telles, 2012). Estudos patrocinados pela Organização da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), nas décadas de 1940 e 1950, apresentaram evidências estatisticamente significantes da discriminação racial e de seus efeitos intergeracionais na vida de brasileiros pretos e pardos (Loveman, 2021; Telles, 2012). Nas décadas de 1970, os sociólogos Hasenbalg e Valle Silva (1988) seriam os precursores na produção de estudos que quantificaram os efeitos do racismo ao longo do ciclo de vida, analisando desde a origem social, passando pela trajetória educacional, a inserção no mercado de trabalho, e indo até a atividade política (Hasenbalg, Silva 1999). Em seu modelo de análise, os autores propõem comparativa

dicotômica entre brancos e *não brancos*, agrupando em uma mesma categoria pretos e pardos. Tal enquadramento, além de favorecer o método empregado na pesquisa, também atendeu às expectativas de ativistas do movimento negro, os quais defendiam que pretos, pardos e quem se autodesse classificar como afrodescendente fossem definidos como negros (Hasenbalg, Silva 1999; Loveman, 2021). Os estudos comprovaram que as desvantagens educacionais, a baixa remuneração pelo subemprego ou pela discriminação salarial, e a dependência da assistência social se reproduzem de maneira intergeracional na vida dos brasileiros afrodescendentes (Hasenbalg, Silva 1999).

Nos anos 1970, o Movimento Negro brasileiro, em aliança com setores da academia e organizações internacionais, consegue pressionar a presidência do IBGE a reintroduzir o quesito racial no levantamento censitário de 1980 (Brasil, 1980; Nascimento, 1978. Gonzalez, 2020; Loveman, 2021; Telles, 2012). Sob a forte pressão dos movimentos sociais, em 1980 os quesitos raciais seriam reintroduzidos, porém, apenas no questionário de amostra, compreendidas as categorias *branco*, *preto*, *amarelo* e *pardo* (Brasil, 1980; Gonzalez, 2020). No recenseamento de 1991, após um século de ausência, a categoria *indígena* é reintroduzida às demais (*branca*, *preta*, *parda* e *amarela*) (Brasil, 1991). Considerando que *indígena*, ao que se supõe, representa uma raça/etnia e não uma cor, a classificação passaria a ser por “raça ou cor” (Petruccelli, 2013; Brasil, 2008). No Censo de 2000, seriam levantadas as mesmas categorias: *branca*, *preta*, *amarela*, *parda* e *indígenas* (Brasil, 2000; 2003; 2012).

Nas décadas posteriores, em toda a América Latina movimentos afro-americanos e ameríndios passam a questionar com maior força as estruturas que operam dificultando a mobilidade econômica e social de suas populações (Jaccoud, Beghin, 2002; Eghrari, 2021; Loveman, 2021). A demanda por informações por cor ou raça pôs em evidência a necessidade de rever o sistema de classificação étnico-racial até então utilizado nas pesquisas domiciliares do IBGE (Petruccelli, Saboia, 2013).

Em 2008, o IBGE aplica a Pesquisa das Características Étnico-raciais da População (PCERP/2008), com o objetivo de estruturar uma base empírica de informações para o aprimoramento de seu sistema de classificação da população (Brasil, 2008). A pesquisa buscou identificar a *fluência social das categorias de classificação racial*, a fim de precisar o grau de autopercepção da população em relação a elas, assim como entender

as subjetividades e identidades por elas apreendidas (Brasil, 2008). A PCERP/2008 trouxe como um de seus resultados que, em relação às pesquisas anteriores, PNAD (1976) e PME (1998), houve o crescimento da preferência pela classificação *negra* (que abarca pretos e pardos) em decréscimo da escolha pela categoria *morena*. Tal mudança na declaração dos entrevistados em relação às pesquisas anteriores reflete, segundo Osório (2013), a maior valorização da negritude, sinalizando o rumo positivo na autoidentificação da população frente ao contexto histórico de repressão à identidade afrobrasileira (Brasil, 2013).

Dando continuidade a esse processo de visibilização dos grupos raciais, no Censo de 2010, o Brasil aprimora a investigação do contingente indígena da população, levantando informações sobre o pertencimento étnico, a língua falada no domicílio e a localização geográfica, permitindo o reconhecimento da diversidade dessa população pelo território nacional (Brasil, 2010; 2012). No mesmo ano, as categorias de classificação voltaram para o questionário básico, aplicado em todas as unidades domiciliares (Brasil, 2010; 2012). No Censo Demográfico de 2022, pela primeira vez se investigou as comunidades quilombolas do Brasil, visando conhecer o grupo em número, gênero, faixa etária, real condição socioeconômica, e demais informações importantes para a formulação de políticas públicas para essa parcela da população (Belandi, 2024).

Visibilização e invisibilização da população negra brasileira em políticas públicas contemporâneas

Como descrito acima, o Estado brasileiro tem uma tradição de mais de 150 anos na coleta de dados étnico-raciais, considerando-se a realização do censo demográfico de 1872. No entanto, apenas no começo do século XXI o uso do recorte racial ganharia status político-institucional como conteúdo de política pública, a partir da elaboração de diagnósticos comparativos segmentados por gênero, raça/cor, geração etc. (Loveman, 2021).

No novo cenário, pós-redemocratização e promulgação da Constituição de 1988, políticas focalizadas à população negra passam a ser implementadas, assumindo-se, então, que as políticas universalistas não constituiriam mecanismos suficientes para

atenuar as desigualdades entre os grupos raciais negros e brancos (Jaccoud, 2008). No que tange a essas políticas, cabe elencar alguns dos questionamentos contrários à sua adoção no cenário brasileiro, principalmente pela relevância que apresentam ao debate sobre a sua formulação e implementação.

Segundo Telles (2012), a existência de uma ambiguidade na classificação racial brasileira que, diferentemente da regra de hipodescendência norte-americana, torna a heteroidentificação e a autoclassificação dos indivíduos fluidas, dificultaria a qualificação dos beneficiários. Ainda, o argumento de promoção da *diversidade* como um dos objetivos das ações afirmativas pode pecar pelo excesso de afinidade identitária, caminhando para a essencialização não apenas da diversidade mas da própria desigualdade, além de presumir uma correlação questionável entre cultura e raça (Feres Júnior et al., 2018) Tal concepção essencializada, em um país multiétnico e multirracial como o Brasil, mostra-se arriscada, tanto no hora de determinar quais etnias ou raças seriam elegíveis para a ação afirmativa, quanto por abrir brechas para o questionamento judicial da própria política e seus resultados (Feres Júnior et al., 2018).

Em crítica ainda mais contundente, Hale (2005) acusa o que chama de “multiculturalismo neoliberal”, um movimento observado nas democracias latinoamericanas, pelo qual a promoção de direitos baseados no reconhecimento da diferença cultural – marcadas pela sobreposição de marcadores raciais sobre as populações indígenas e afrodescendentes – mascararia a marcha do projeto de reforma política neoliberal. Tal projeto político-econômico estaria colaborando com a diminuição do Estado e promovendo democracias minimamente funcionais (Hale, 2005). Nesse sentido, na articulação com os movimentos sociais, as democracias neoliberais focalizam políticas para atender reivindicações identitárias, mas acabam se eximindo de compromissos estruturais mais relevantes, com ações efetivas para mitigar as disparidades socioeconômicas entre os grupos raciais e sociais (Hale, 2005).

Sem prejuízo à continuidade do intenso e pertinente debate em torno de sua natureza, as políticas de ação afirmativa foram implementadas no Brasil no contexto das reformas neoliberais do final dos anos 1980 e da década de 1990, e seguiram em expansão, nas primeiras décadas do século XXI, sob os governos de esquerda do Partido dos Trabalhadores – PT. (Feres Júnior et al., 2018). Um exemplo notório nesse sentido é

a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra – PNSIPN (Alves, 2002; Eghrari, 2021), instituída no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS pela Portaria GM/MS nº 992, de 13 de maio de 2009. A política tem como objetivos explícitos a inclusão do quesito cor ou raça em todos os instrumentos de coleta de dados adotados pelos SUS nas três esferas gestoras, e a produção de indicadores para a promoção da equidade étnico-racial na saúde. A subsequente Portaria GM/MS nº 344, de 1º de fevereiro de 2017, reforçou a importância de cada esfera gestora (federal, estadual e municipal) do SUS, aplicar as regras de classificação do IBGE na coleta de dados de cor ou raça (Brasil, 2017).

Apesar do processo de formalização dos indicadores raciais, com a radical mudança no cenário político Brasileiro, aliada ao advento da pandemia de Covid-19, mais uma vez, dinâmicas de invisibilização da população negra iriam se impor. Em março de 2020, por conta da alta taxa de contaminação e o crescente número de mortos, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a pandemia da Sars-CoV-2, sendo uma das estratégias de prevenção o distanciamento social. Na medida em que a pandemia foi se prolongando, percebeu-se que as condições de cumprimento da recomendação central para evitar o contágio da doença e óbitos não eram acessíveis para todos.

No Brasil, milhares de trabalhadores tiveram que abandonar o isolamento social, tanto para atuar na linha de frente de combate à pandemia, como na tentativa de assegurar as únicas fontes de recursos de subsistência. Com singular destaque para os profissionais da área da saúde (médicos, enfermeiros e auxiliares e outros), o caráter indispensável das atividades definidas pelo poder público como essenciais (segurança pública, transporte, coleta de lixo etc.), bem como o alto nível de informalidade e baixo rendimento do mercado de trabalho brasileiro, condicionou algumas categorias laborais à maior exposição ao risco de contaminação pelo vírus. Ambas as dimensões sobre as quais as desigualdades raciais se sobrepõem.

Sob a dimensão da informalidade no mercado de trabalho, observa-se que, enquanto 32,7% das pessoas brancas estavam em ocupações informais em 2021, entre as pretas esse percentual atingiu 43,4% e, entre as pardas, 47% (Brasil, 2022). No mesmo ano, o trabalho doméstico apresentava taxa de informalidade de 76%, sendo, no Brasil, uma atividade desempenhada majoritariamente por mulheres: 92% em 2021, das quais

65% representam mulheres negras (Dieese, 2022). Salientando a estigmatização e a posição estrutural precarizada do trabalho doméstico, somadas aos marcadores sociais de cor ou raça, é sintomático que a primeira morte por COVID-19 no Brasil tenha sido de uma mulher negra, trabalhadora doméstica no bairro do Leblon, um dos mais ricos do Rio de Janeiro (Pinheiro, Tokarski, Vasconcelos, 2020).

Apesar do Auxílio Financeiro Emergencial disponibilizado pelo governo federal durante a pandemia, o valor de R\$600,00 se mostrou insuficiente para cobrir os custos de vida da maioria dos beneficiários, os quais foram compelidos à exposição ao vírus (Marques et al., 2021). O cenário pandêmico seria agravado pelo posicionamento adotado pelo governo do então presidente da República, Jair Bolsonaro (2019-2022). Sob o pretexto de privilegiar a “proteção da economia nacional”, o Governo Federal assumiu uma postura negacionista não apenas em relação ao uso de evidências científicas, mas de sua própria produção e difusão, aumentando seus esforços em iniciativas, denunciadas do começo ao fim daquele mandato, de cerceamento do acesso a dados públicos federais (Lopes, Meyer, Linhares, 2020; Marques et al., 2021). Isso não só no âmbito da saúde, mas em vários setores de política pública, como educação, combate ao desmatamento, e controle da circulação de armas e munições.

No que tange especificamente à saúde, foram apagados dos sites do Ministério da Saúde dados sobre o número de infectados pelo vírus desde o início da pandemia de Sars-CoV-2, assim como informações sobre o valor acumulado de óbitos em todo o território e infecções e mortes por Estados (Lopes, Meyer, Linhares, 2020). O “apagão” de dados consolidados do Ministério da Saúde sobre a COVID-19 resultaria no desconhecimento da dimensão real da crise sanitária, bem como da efetividade das medidas do governo federal, se não fosse pela iniciativa das próprias secretarias estaduais e municipais, em consórcio com meios privados de comunicação, em organizar e disponibilizar, regularmente, seus próprios boletins epidemiológicos (Lopes, Meyer, Linhares, 2020).

Paradoxalmente, a pandemia também tornaria evidente a ausência de dados desagregados por cor ou raça nos boletins estaduais e municipais diários sobre a COVID-19, revelando a fragilidade na coleta do quesito racial nos sistemas de informação do SUS (Santos, 2020). Apesar de obrigatória segundo a Portaria GM/MS nº 344/2017, a

coleta de informações étnico-raciais é ainda incipiente, e seu não preenchimento impede a elaboração de indicadores fundamentais para o reconhecimento das parcelas mais atingidas da população (Santos, 2020).

Em análise de 27 boletins epidemiológicos e painéis de monitoramento realizada em julho de 2020, Santos et al. (2020) constataram que, de 23 estados brasileiros e Distrito Federal, apenas 5 (19%) – Alagoas, Amapá, Paraná, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul – relacionavam a variável raça/cor em pelo menos um dos indicadores epidemiológicos⁹. Em quatro desses mesmos estados, verificou-se que havia maior acometimento de negros, excetuando-se o Rio Grande do Sul, apresentando uma população de 83,2% autodeclarados brancos (Santos, 2020). Apontou-se, ainda, que somente 11 estados e o Distrito Federal contavam com o Comitê Técnico de Saúde da População Negra (CTSPN), instituídos por meio do Estatuto da Igualdade Racial e da Portaria GM/MS nº 2.629/2014, para a inclusão do tema da saúde da população negra nas pastas da saúde (Santos, 2020).

Essa nova invisibilização da população negra não se limitou, porém, apenas à questão da *coleta* dos dados raciais, se desdobrando e verdadeiramente se operacionalizando na negligência quanto ao *uso* desse recorte na tomada de decisão sobre as medidas de enfrentamento à pandemia. Mesmo governos que se opuseram à condução bolsonarista do enfrentamento à pandemia, como os governos de São Paulo, estado e capital, que investiram massivamente em vacinação, se esquivaram de adotar recortes de raça e cor na priorização da cobertura vacinal (Leite, Silva, 2023). Exemplo notável diz respeito à priorização da vacinação da população idosa, dentre os públicos não abrangidos como trabalhadores da saúde. Em uma cidade como São Paulo, onde a expectativa de vida é territorial e *racialmente* demarcada, a adoção de um critério “universal”, do ponto de vista racial, beneficiou inadvertidamente a população branca, cuja expectativa média de vida é notadamente superior à da população negra, em função das desigualdades estruturais relativamente às condições de vida (Leite, Silva, 2023). A população negra foi, assim, duplamente penalizada, por também corresponder

⁹ Casos confirmados de COVID-19; casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave; hospitalizados confirmados para CO-VID-19; óbitos confirmados por COVID-19.

aos estratos de ocupação laboral menos capazes de aderirem, plenamente, às medidas de distanciamento social preconizadas como formas de proteção contra o contágio, enquanto a vacinação não alcançasse massa crítica de cobertura (Leite, Silva, 2023).

Em paralelo a esse contexto, a realização do censo demográfico, o mais importante instrumento de dados sobre a realidade da população brasileira, amplamente respaldado entre a comunidade científica e gestores, também foi prejudicada. O recenseamento programado para o ano de 2020 teve início apenas em 2022, e, com o orçamento reduzido e escassez de recenseadores, teve sua finalização prorrogada para 2023 (Carta Capital, 2023). Devido a tais ocorrências, a confiabilidade dos dados coletados seria questionada pelo ex-presidente do IBGE, Roberto Olinto, que sugeriu que uma auditoria fosse realizada para validar os dados (Carta Capital, 2023). Em carta aberta, a Comissão Consultiva do Censo 2022 assegurou a integridade e credibilidade do corpo técnico e da Diretoria do IBGE na operação censitária, alegando transparência na divulgação dos dados e na discussão da metodologia, apesar da restrição orçamentária e do atraso na realização da pesquisa (Carta Capital, 2023).

Pode-se argumentar, ainda, que as restrições impostas pela pandemia de COVID-19, como o distanciamento social e de medidas profiláticas emergenciais, foram fatores que atrapalharam que a execução do Censo ocorresse normalmente. No entanto, é muito cedo para saber como o cenário de dados étnico-raciais se encontrará nos próximos anos. O questionamento sobre as bases de dados censitárias é de grande preocupação, uma vez que o Censo é o mais importante fornecedor de informações sobre a composição socioeconômica da população brasileira em todo o território.

Considerações Finais

A produção de indicadores sociais se configura elemento de reivindicação política, de reconhecimento e justiça social, principalmente no que tange à representatividade e ao diagnóstico das condições de vida de populações socialmente marginalizadas, como a população negra. O reconhecimento e a demanda por políticas públicas voltadas para combater as mazelas do racismo envolve a produção de estatísticas oficiais especializadas. É por meio delas que a parcela negra da população é contabilizada oficialmente e, conseqüentemente, indicadores sobre sua condição de

existência são produzidos. O censo demográfico é uma importante instituição de Estado, enquanto pesquisa que abrange todo o território nacional e pelo relevante caráter analítico que proporciona. Por capturar informações da população nacional por diferentes dimensões (socioeconômica e étnico/racial), o censo possibilita a identificação de grupos específicos e suas vulnerabilidades sociais, o que auxilia na produção de políticas públicas focalizadas.

Nos últimos anos, o Censo tem sido também um meio para a subjetivação e representatividade das populações negra e indígenas, contribuindo na visibilização desses grupos e produzindo dados para a formulação de políticas públicas segmentadas para suas necessidades peculiares. Porém, como buscou-se demonstrar, para além de fonte de informações, o Censo, como qualquer outro instrumento de política pública, não é ideologicamente neutro, sendo objeto e espaço para disputas quanto aos sentidos conferidos, pelo Estado, à realidade social. Inclusive no que tange à luta antirracista. Dado que, na história brasileira, as estatísticas governamentais serviram também como mecanismo para operacionalizar ideais racistas, o Censo, enquanto instrumento de Estado, ainda pode conter traços das ideologias raciais reproduzidas, acriticamente, por décadas.

Este artigo procurou apresentar como, no Brasil, o uso do recorte cor ou raça nos indicadores de política pública evoluiu seguindo um padrão pendular, ora conferindo visibilidade para a população negra, ora invisibilizando essa população, a depender dos interesses informados pelas concepções politicamente dominantes. A primeira parte dessa história, que vai do final do Império, no século XIX, até os primeiros governos da Nova República, no final do século XX, se caracteriza pelas disputas teórico-metodológicas sobre se e como mensurar a população negra nos censos demográficos. No início do século XXI, por sua vez, podemos observar a emergência de um consenso político sobre a necessidade de levantamento de dados censitários e administrativos segundo recorte étnico-racial, a fim de produzir indicadores para políticas públicas de promoção da igualdade racial. Ainda assim, as respostas dadas pelo Estado brasileiro à pandemia de COVID-19, a partir de 2020, evidenciam a fragilidade desse consenso, no que se refere à eficácia das obrigatoriedades de levantamento de informações étnico-raciais no âmbito do SUS, tanto no que se refere ao seu registro, quanto à sua efetiva

aplicação na tomada de decisão de política pública – com impactos sobre a vida ou morte da população negra brasileira, como foram as decisões sobre categorias laborais protegidas pelas medidas de distanciamento social e os critérios de priorização de vacinação contra a COVID-19, que indiretamente privilegiaram, mais uma vez, a população branca.

Dadas as limitações de tempo e escopo, não se aprofundou, neste artigo, em questões ontológicas ou epistemológicas relacionadas à construção e emprego dos conceitos de “raça” e “cor”, e suas respectivas categorias históricas; nem sobre seus impactos em termos de construção social de identidade e de subjetividade dentro da sociedade brasileira. Ficaram pendentes, também, análises sobre a fluência das categorias de classificação entre as operações censitárias, e investigação sobre os fenômenos político-sociais que possam ter interferido no aumento da preferência pela população de pretos e pardos pela categoria *negra*, como observado nos últimos anos. Por fim, reforça-se a importância de estudos sobre o censo nacional enquanto instrumento de política pública, para além da reificação das cifras demográficas raciais. Deve-se compreender a coleta e o uso de dados étnico-raciais dentro das mudanças de padrões políticos, sociais e culturais, e se e como a produção de indicadores de cor ou raça é operacionalizada dentro da questão racial, uma vez que a informação étnico-racial se consolida como elemento relevante para a elaboração de estratégias para diminuir barreiras estruturais que dificultam a efetivação da igualdade material entre os distintos grupos populacionais.

Referências

ANDERSON, Benedict. Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ALVES, Lindgren J.A. A conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. Rev. Bras. Polít. Inti, v. 45, n. 2, p. 198-223, 2002.

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

BRAZIL, Império do. Recenseamento do Brasil em 1872. Rio de Janeiro: Typographia G. Leuzinger, 1874.

BRAZIL, Directoria Geral de Estatística. Sexo, raça e estado civil, nacionalidade, filiação e analfabetismo: da população recenseada em 31 de dezembro de 1890. Rio de Janeiro: Officina da Estatística, 1898.

_____. Synopse do recenseamento de 31 de dezembro de 1900. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1905.

_____. Recenseamento do Brasil: realizado em 1 de Setembro de 1920. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1922.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sinopse preliminar dos resultados demográficos, segundo as unidades da Federação e Municípios: Recenseamento Geral do Brasil, realizado em 1ª de setembro de 1940. Rio de Janeiro: IBGE, 1941

_____. Censo Demográfico, vol. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 1956.

_____. Censo Demográfico: 1960. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

_____. Censo Demográfico: 1970. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

_____. Censo demográfico: 1980: dados gerais, migração, instrução, fecundidade, mortalidade. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

_____. Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

_____. Censo demográfico: 1991: resultados do universo relativos às características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. Censo demográfico: 2000: características gerais da população: resultados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. Metodologia do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, Série Relatórios Metodológicos, v. 25, 2003.

_____. Características étnico-raciais da população: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça. Rio de Janeiro, 2008.

_____. Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Resultado do universo. Rio de Janeiro, 2012.

_____. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil, 1ª edição. Estudos e Pesquisas, informação demográfica e socioeconômica, n. 41, 2019.

_____. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil, 2ª edição. Estudos e Pesquisas, informação demográfica e socioeconômica, n. 48, 2022.

BELANDI, Caio. Censo 2022: População quilombola é mais jovem do que população total do país. Agência IBGE Notícia. 03/05/2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39933-censo-2022-populacao-quilombola-e-mais-jovem-do-que-populacao-total-do-pais#:~:text=Em%202022%2C%20a%20idade%20mediana,1%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20quilombola%20residente> Acessado em: 14/06/2024

BRUN, Gabriel. Censo 2022: entenda como declarar sua raça. Radioagência Nacional, 23 set. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2022-09/censo-2022-entenda-como-declarar-sua-raca#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20%20%20%3%BAltima,de%201%25%20amarelos%20ou%20ind%20%3%ADgenas>.

CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. Mensuração racial e campo estatístico nos censos brasileiros (1872-1940): uma abordagem convergente. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Ciências Humanas. Belém, v. 4, n. 3, p. 361-385, 2009.

CARTA CAPITAL. Ex-presidente do IBGE questiona dados preliminares do Censo 2022: “Tragédia absoluta”. Carta Capital, 24 jan. 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/ex-presidente-do-ibge-questiona-dados-preliminares-do-censo-2022-tragedia-absoluta/>

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Trabalho doméstico no Brasil. 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2022/trabalhoDomestico.pdf>

EGHRARI, Iradj. Brasil e Durban: 20 anos depois. São Paulo: Geledés, Centro de Documentação e Memória Institucional, 2021.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. Ação afirmativa: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo Afro-Latino-Americano: Ensaio, Intervenções e Diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HALE, Charles R. Neoliberal multiculturalism: the remaking of cultural rights and racial dominance in Central America. *PolAR*, v. 28, p. 10, 2005.

HASENBALG, Carlos. Discriminação e desigualdades raciais no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

JACCOUD, Luciana. Racismo e República: O debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: IPEA, As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, p. 49-68, 2008.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Desigualdades raciais no Brasil: Um balanço da intervenção governamental. Brasília: IPEA, 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores no ciclo de políticas e programas sociais no Brasil. In: BRASIL. Indicadores Sociais: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: IBGE, p. 28-37, 2017.

_____. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar o presente. *Revista Brasileira de Estudos da População*. Belo Horizonte, v. 35, n. 1, e0055, 2018.

LOVEMAN, Mara. A política de um cenário de dados transformado: estatísticas etnoraciais no Brasil em uma perspectiva comparativa regional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 23, n. 56, p. 110-153, 2021.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; SILVA, Vinicius Felix da; "Políticas de Saúde no Contexto da Pandemia de Covid-19: Reflexões Sobre Dinâmicas Necropolíticas, Desigualdade, Raça e Território", p. 121 -142. In: *Teoria Social em Transformação: Dimensões Teóricas e Práticas Sociais de Construção de Saberes e de Relações de Poder*. São Paulo: Blucher, 2023.

LOURENÇO, Cristiane. A importância dos indicadores sociais nas pesquisas voltadas para as relações raciais. *Vértices, Campos dos Goitacazes*, v. 23, n. 2, p. 501-514, 2021.

MARQUES, Ana Lucia Marinho et al. O impacto da covid-19 em grupos marginalizados: contribuições da interseccionalidade como perspectiva teórico-política. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação* [online], v. 25, supl. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/Interface.200712>.

MARTINS, Roberto Borges, Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente. CEPAL - Políticas Sociales, Santiago de Chile, n. 82, 2004.

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

ONU, Organização das Nações Unidas. Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Durban: 31 de agosto a 8 de setembro de 2001.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. A classificação de cor ou raça do IBGE revisitada. In: PETRUCCELLI, José Luis; SABOIA, Ana Lucia (orgs.). Características étnico-raciais da população: classificação e identidades. Rio de Janeiro: IBGE, P. 83-99, 2013.

PETRUCCELLI, José Luis. Autoidentificação, identidade étnico-racial e heteroclassificação. In: PETRUCCELLI, José Luis; SABOIA, Ana Lucia (orgs.). Características étnico-raciais da população: classificação e identidades. Rio de Janeiro: IBGE, P. 31-50, 2013.

PINHEIRO, Luana; TOKARSKI; Carolina; VASCONCELOS, Marcia. Vulnerabilidade das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. Nota Técnica DISOC nº 75, Brasília: IPEA/ONU Mulheres, 2020.

SANTOS, Herbert L. P. C. dos; MACIEL, Fernanda B. M.; SANTOS, Kênia Rocha; CONCEIÇÃO, Cídia D. V. S. da; OLIVEIRA, Rian Silva; SILVA, Natiane R. F. da; PRADO; Nília M. B. L. Necropolítica e reflexões acerca da população negra no contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil: uma revisão bibliográfica. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, supl. 2, p. 4211-4224, 2020.

SIMÕES, André; ALCKMIN, Antônio Carlos; SANTOS, Caroline. Passado, presente e futuro da produção e análise dos Indicadores Sociais no IBGE. In: BRASIL. Indicadores Sociais: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: IBGE, p. 17-27, 2017.

SKIDMORE, Thomas E. Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TELLES, Edward E. 2012. O significado da raça na sociedade brasileira. Trad. Ana Arruda Callado. Princeton/Oxford: Princeton University Press. Disponível em: <https://dataspace.princeton.edu/handle/88435/dsp018s45qc133>