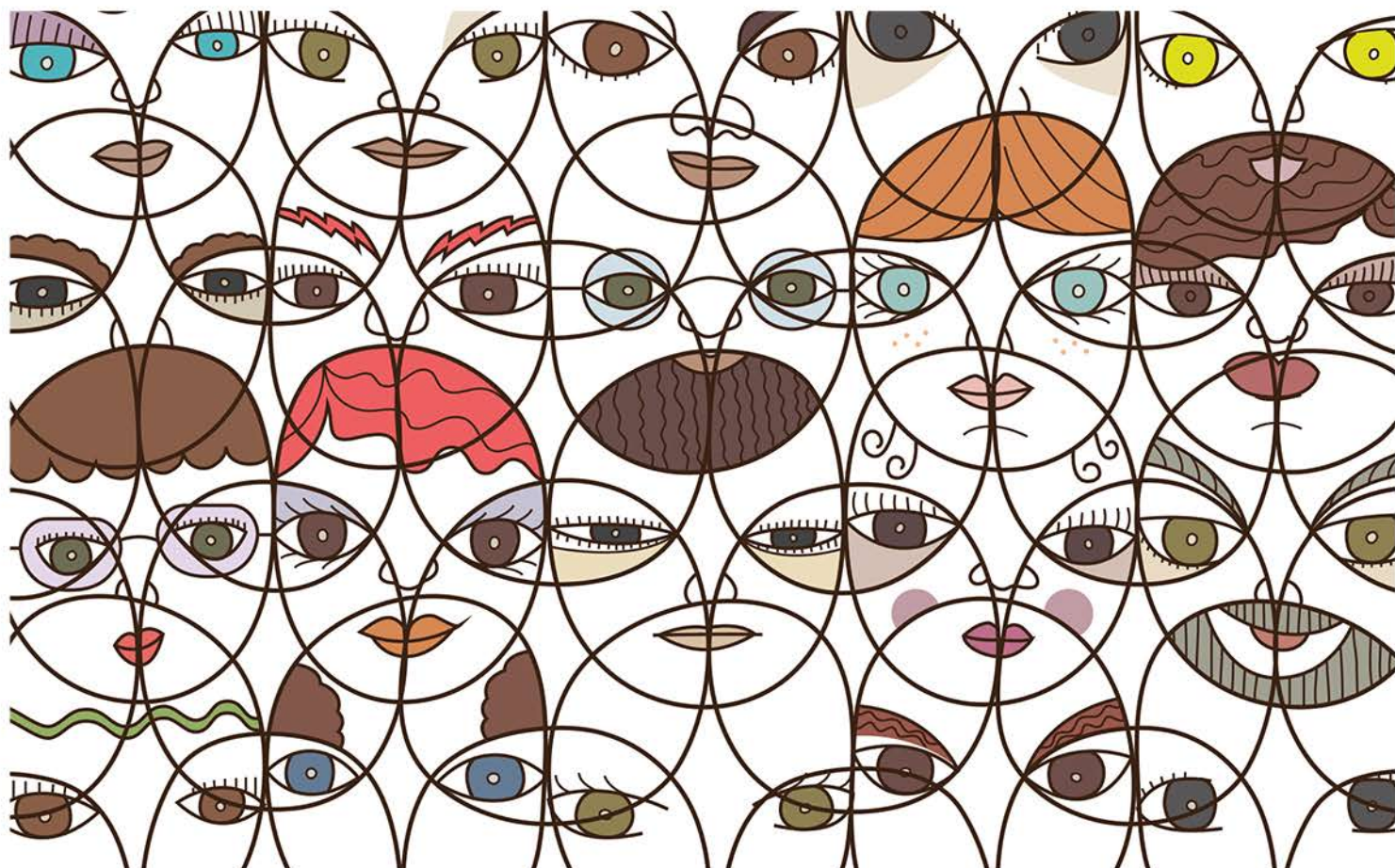


# JMPMG JURÍDICO

Edição Direitos Humanos • 2014  
ISSN 1809-8673

Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Mala Direta  
Postal  
9912297003/2012-DR/MG  
PGJ  
...CORREIOS...



PROMOÇÃO DA IGUALDADE  
ÉTNICO-RACIAL

## ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Carlos André Mariani Bittencourt  
**Procurador-Geral de Justiça**

Luiz Antônio Sasdelli Prudente  
**Corregedor-Geral do Ministério Público**

Ruth Lies Scholte Carvalho  
**Ouvidora do Ministério Público**

Waldemar Antônio de Arimatéia  
**Procurador-Geral de Justiça Adjunto Jurídico**

Mauro Flávio Ferreira Brandão  
**Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo**

Geraldo Flávio Vasques  
**Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional**

Roberto Heleno de Castro Júnior  
**Chefe de Gabinete**

Élida de Freitas Rezende  
**Secretária-Geral**

Simone Maria Lima Santos  
**Diretora-Geral**

## CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Luciano Luz Badini Martins  
**Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional**

Fernando Rodrigues Martins  
**Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional**

Danielle de Guimarães Germano Arlé  
**Assessora Especial do Procurador-Geral de Justiça junto ao CEAF**

Tereza Cristina Santos Barreiro  
**Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento**

Alessandra de Souza Santos  
**Diretora de Produção Editorial**

## FICHA TÉCNICA

**Editoração:** Alessandra de Souza Santos

**Transcrição:** Steno do Brasil

**Revisão:** Fernanda Cunha Pinheiro da Silva  
Renato Felipe de Oliveira Romano  
Marilda Mendes da Silva (estágio supervisionado)

**Projeto gráfico e diagramação:** Rafael de Almeida Borges

**Ilustração da capa:** Esther Gonçalves Fonseca

Conteúdo de responsabilidade do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos e Apoio Comunitário (CAO-DH).

Produzido, editorado e diagramado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (CEAF) em setembro de 2014.

# COLABORADORES DA EDIÇÃO

## ENTREVISTADA

### **Luiza Helena de Bairros**

Ministra-chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

## ARTIGOS

### **Almir de Oliveira Junior**

Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Doutor em Sociologia e Política pela UFMG.

### **Álvaro Ricardo de Souza Cruz**

Doutor em Direito Constitucional, mestre em Direito Econômico. Professor de Graduação e de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC). Procurador da República em Minas Gerais. Vice-Presidente do Instituto Mineiro de Direito Constitucional. Membro do Instituto de Hermenêutica Jurídica/MG. Coordenador da 1ª e da 3ª Câmara da Ordem Constitucional e da Ordem Econômica na PRMG.

### **Daniel Ricardo de Castro Cerqueira**

Técnico de Planejamento e Pesquisa e Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do IPEA. Doutor em Economia pela PUC/Rio.

### **Felipe da Silva Freitas**

Mestrando em Direito pela Universidade de Brasília, coordenador do Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, e membro do Conselho Nacional de Juventude.

### **Felipe Faria de Oliveira**

Promotor de Justiça em Minas Gerais. Mestre em Direito Público pela PUC-Minas. Professor universitário.

### **Fernanda Santana de Souza**

Estagiária da 18ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos de Belo Horizonte.

### **Jadir Cirqueira de Souza**

Promotor de Justiça da Comarca de Uberlândia/MG. Mestre em Direito, professor universitário e autor dos livros Ação Civil Pública Ambiental, A Efetividade dos Direitos da Criança e do Adolescente e Curso de Direito Constitucional.

### **Jose Ignacio Cano Gestoso**

Sociólogo graduado pela Universidad Complutense de Madrid. Doutor em Sociologia pela Universidad Complutense de Madrid. Atualmente é Professor Associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e coordenador do Laboratório de Análise da Violência (LAV) da UERJ.

### **Maria Walkíria de Faro Coelho G. Cabral**

Doutoranda em Direito Internacional pela PUC Minas, mestre em Direito Internacional pela PUC Minas, especialista em Estudos Diplomáticos pelas Faculdades Milton Campos e CEDIN, professora de Direito Internacional da PUC Minas, advogada e bacharel em Filosofia.

### **Rodrigo Iennaco de Moraes**

Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais.

### **Tatiana Dias Silva**

Técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

### **Verônica Couto de Araújo Lima**

Bacharela em Comunicação Social pelo Instituto de Ensino Superior e Pesquisa (ICESP) e aluna no Curso de Especialização em Segurança Pública e Cidadania do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília-UNB.

### **Yago Condé Ubaldo de Carvalho**

Estudante de graduação e pesquisador iniciante em Direitos Fundamentais na Universidade Federal de Juiz de Fora.

# VARIEDADES

## **Bernardete Lages**

Professora e articuladora de Direitos Humanos.

## **Camila Cardeal**

Estagiária de Ciências Sociais do CAO-DH.

## **Conceição Evaristo**

Escritora, professora e Doutora em Literatura.

## **Daniela Campos de Abreu Serra**

Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais em Águas Formosas.

## **Eloah do Nascimento**

Movimento de Mulheres Olga Benário - Rio de Janeiro.

## **Fabiola de Sousa Cardoso**

Analista em Letras do MPMG.

## **Iris Maria da Costa Amâncio Kamwa**

Professora da Universidade Federal Fluminense/NEPA/Licafro. Nandyala Livros - leitura em diferença (Instituto - Editora - Livraria).

## **Laerte Coutinho**

Cartunista.

## **Leonardo Pericles**

Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas - MLB de Belo Horizonte.

## **Leonardo Sakamoto**

Jornalista e Doutor em Ciência Política.

## **Marcos Adelino Ferreira-Tat'etu Arabomi**

Sacerdote e dirigente da Comunidade Tradicional de Matriz Africana Terreiro de Candomblé Bakisi Bantu Kasanje. Fundador do Movimento Nacional Banto. Membro do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial e do Grupo de Reflexão Ecumênica e Diálogo Inter-religioso.

## **Maria Bernadete Martins de Azevedo Figueiroa**

Coordenadora do grupo de trabalho sobre discriminação racial do MPPE - GT racismo.

## **Mariana de Paula Alves**

Analista do MPMG no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos (CAO-DH), com atuação na promoção da igualdade étnico-racial. Mestra em Ciências Criminais pela PUC-MG.

## **Milton Damásio Duarte**

Diretor do Conselho Fiscal da Guarda dos Marujos de Nossa Senhora do Rosário da Cidade de Nova Lima. Colaborador do CONEPIR.

## **Nívia Mônica da Silva**

Promotora de Justiça do MPMG e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos (CAO-DH), com atuação na promoção da igualdade étnico-racial. Mestra em Direito Público pela PUC-MG.

## **Rosa Margarida de Carvalho Rocha**

DLR Consultoria Educacional.

## **Wilson Roberto de Matos**

Universidade do Estado da Bahia - UNEB. Coordenador do Consórcio Nacional dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros - CONNEABs. Diretor de Articulação Institucional da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros - ABPN.

# INSTITUIÇÕES

## COLABORADORAS

Ministério Público Federal

Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

Rede de Enfrentamento à Violência Estatal



# APRESENTAÇÃO

## Carlos André Mariani Bittencourt

Procurador-Geral de Justiça

Ministério Público do Estado de Minas Gerais

A Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais apresenta, nesta edição especial, uma série representativa de textos sobre o enfrentamento à discriminação e promoção da igualdade étnico-racial. Este tema tem sido trabalhado, no âmbito do MPMG, dentro do espectro mais amplo dos direitos humanos.

Não se trata apenas de mais uma coletânea de artigos científicos, pois esta publicação busca retratar a realidade vivenciada por determinados grupos populacionais, sobretudo aqueles mais vulneráveis socialmente.

Nesse sentido, é importante destacar que, além de artigos científicos, esta Revista veicula opiniões manifestadas por diferentes grupos de pessoas e movimentos sociais, seja por meio da apresentação de denúncias de violações de direitos, opiniões, textos informativos, além de ideias e experiências que foram compartilhadas por pessoas que trabalham com a temática aqui debatida.

Dentre os assuntos abordados, destaca-se a intolerância religiosa, questões envolvendo ciganos e indígenas, violência contra a juventude negra, a importância da educação para o enfrentamento a toda forma de discriminação e Conselhos de Promoção da Igualdade Étnico-Racial.

Assim, esta edição pretendeu flexibilizar certos padrões editoriais, idealização que vai ao encontro da diversidade e riqueza das vozes que ecoam em direção à promoção da igualdade étnico-racial. A complexa teia de relações entre a discriminação, o preconceito, a intolerância e a efetiva promoção de direitos humanos não comporta mais os velhos binários entre as ideias produzidas em escritórios e bibliotecas e as vozes que ecoam dos movimentos de resistência social.

Se os direitos humanos não são um dado, mas um construído histórico – como o são também as suas violações – pode-se dizer que qualquer alheamento social

é prejudicial. Desconstruções e construções demandam ideias e trabalhos conjuntos. Acreditamos que por meio da aproximação e diálogo entre diferentes porta-vozes será possível descortinar a tão prejudicial cultura da naturalização e banalização das desigualdades, exclusões e diversas formas de intolerância. Ao lado de Paulo Freire, reafirmamos que “qualquer discriminação é imoral e lutar contra ela é um dever por mais que se reconheça a força dos condicionamentos a enfrentar”.

Desejamos a todos uma boa leitura, na expectativa de que as reflexões aqui expressas, apenas fragmentos de um grande e complexo bolo cultural, possam servir de matéria proteica não só para aqueles que percebem que alguma coisa está fora da ordem, mas para todos os que queiram exaltar que, em matéria de direitos humanos, desrespeitar e se calar não são gestos naturais.



Foto: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

# SUMÁRIO

## 06 ENTREVISTA

**LUIZA HELENA BAIROS**

## 08 BIOGRAFIAS

**JOÃO CANDIDO - DANDARA**

## 10 ARTIGOS

- 11 **ABOLICIONISMO TARDIO: HERMENÊUTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL**  
Rodrigo Iennaco de Moraes - Yago Condé Ubaldo de Carvalho
- 17 **VIÉS RACIAL NO USO DA FORÇA LETAL PELA POLÍCIA NO BRASIL**  
Jose Ignacio Cano Gestoso
- 26 **JUVENTUDE NEGRA: ENTRE DIREITOS E VIOLÊNCIAS**  
Felipe da Silva Freitas
- 29 **VIOLÊNCIA, SEGURANÇA PÚBLICA E RACISMO**  
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira - Almir de Oliveira Junior - Verônica Couto de Araújo Lima
- 35 **RACISMO INSTITUCIONAL: A QUESTÃO DO ACESSO À JUSTIÇA**  
Fernanda Santana de Souza
- 36 **O DIREITO À EDUCAÇÃO CONTRA O PRECONCEITO RACIAL**  
Jadir Cirqueira de Souza
- 41 **AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: O TRABALHO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA TORNÁ-LAS POSSÍVEIS**  
Álvaro Ricardo de Souza Cruz - Maria Walkíria de Faro Coelho G. Cabral
- 45 **POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: AVANÇOS E LIMITES**  
Tatiana Dias Silva
- 53 **OS CONSELHOS DE IGUALDADE RACIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS INSTRUMENTAIS: UMA REFLEXÃO ACERCA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**  
Felipe Faria de Oliveira

## 60 VARIEDADES

**OPINIÃO - RELATOS - BOAS PRÁTICAS E AÇÕES - DIVERSIDADES**

# ENTREVISTA

## LUIZA HELENA DE BAIROS

Ministra-chefe da Secretaria de Políticas  
de Promoção da Igualdade Racial



Foto: Enedina Prates

**MPMG - Apesar das muitas ocorrências de racismo, é fala corrente que não existe racismo no Brasil. Quais os maiores obstáculos que impedem a superação das práticas racistas em nossa sociedade?**

Eu acho que, no Brasil, cada vez mais, as pessoas estão convencidas de que o racismo é um fenômeno presente nas nossas relações sociais e, mais do que isso, de que é preciso fazer alguma coisa pra prevenir a ocorrência do racismo. Parece que hoje, no Brasil, a disputa maior se dá é num outro nível. É de determinar o que nós, enquanto sociedade, enquanto Estado brasileiro, devemos fazer para combater os efeitos do racismo. É essa que me parece que é a grande controvérsia. Ninguém mais se pergunta se racismo existe ou não. As pessoas se perguntam: como nós vamos responder ao que ele causa de privilégio na vida das pessoas brancas, de uma maneira geral, e de desvantagem na vida das pessoas negras?

**MPMG - Pontos de uma agenda pró-igualdade racial têm sido incorporados por alguns setores governamentais. Como a senhora avalia a parceria da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR com o MPMG e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA?**

Essa parceria entre a SEPPIR e o Ministério Público de Minas Gerais e o IPEA, ela vai na direção do fortalecimento do sistema nacional de promoção da igualdade racial. O SINAPIR foi instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial e foi regulamentado já desde o ano passado, exatamente para que nós possamos estabelecer quais são as competências das três esferas de governo, federal, estadual e municipal, na implementação das políticas de igualdade racial no Brasil. A ajuda que o Ministério Público pode dar no sentido de fazer com que, no Estado de Minas Gerais, os municípios com mais de cem mil habitantes construam os seus órgãos de promoção da igualdade racial, construam os seus conselhos, com participação da sociedade civil, isso, sem dúvida alguma, vai contribuir para que nós possamos levar as políticas de igualdade racial até as pessoas negras, no lugar onde elas moram.

**MPMG - A senhora considera que a mulher negra continua a ser o segmento social mais prejudicado com a permanência de uma visão racista e machista em nossa sociedade? Como alterar esta situação?**

As mulheres negras, elas têm um lugar dentro do quadro de discriminações que acontecem na sociedade brasileira, que é o lugar de maior desvantagem. E a gente diz isso porque, na verdade, o que cada mulher negra sofre é o resultado combinado de várias discriminações que se compõem pra produzir uma hierarquia na sociedade onde o homem branco está no topo, seguido pela mulher branca, depois o homem negro e a mulher negra. Apesar da existência dessa hierarquia bastante rígida que se mantém no Brasil já ao longo de muitos e muitos anos, também é verdadeiro que as mulheres negras constituem o setor da sociedade brasileira que melhor soube aproveitar todas as oportunidades que se abriram no Brasil nos últimos anos, e isso é particularmente evidente no caso da educação, as mulheres negras detêm os níveis de escolaridades mais altos dentro da população negra; também são as mulheres negras que acorrem em maiores números para ter acesso ao ensino superior no Brasil, então, ao mesmo tempo em que essa discriminação existe, existe também um processo de resposta e de resistência das mulheres negras no sentido de contrapor essas imagens negativas que as cercam e de participar da sociedade numa outra qualidade, numa outra dimensão, que leva em conta o empoderamento não só social e econômico, mas principalmente o empoderamento político.

“  
Ninguém mais se pergunta se racismo existe ou não. As pessoas se perguntam: como nós vamos responder ao que ele causa?”

Entrevista concedida durante o *Seminário Políticas de promoção da igualdade racial: avanços e desafios*, que ocorreu na sede da Associação Mineira do Ministério Público (AMMP), em 7 de agosto de 2014, e foi promovido pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos (CAO-DH) do MPMG, em parceria com a AMMP, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir).



# BIOGRAFIAS

## João Cândido O Almirante Negro



Foto: Careta - Fundação Biblioteca Nacional

João Cândido Felisberto, o Almirante Negro, nascido no Rio Grande do Sul em 1880, destinado à Marinha do Brasil, juntou-se aos outros jovens marginalizados da sociedade, negros em maioria. Com notório papel de liderança, reivindicou o fim da chibata ao Presidente Nilo Peçanha. Em 1910, os marujos liderados por João Cândido deflagram a Revolta da Chibata, reivindicando o fim dos desumanos castigos físicos. O navegante negro morre em 1969. Imortalizado na canção “O Mestre-Sala dos Mares”, de João Bosco e Aldir Blanc, composta na década de 70, João Cândido é homenageado.

*“Há muito tempo nas águas da Guanabara, o dragão do mar reapareceu, na figura de um bravo feiticeiro, a quem a história não esqueceu. Conhecido como o navegante negro, tinha a dignidade de um mestre-sala. [...] Glória a todas as lutas inglórias, que através das nossas histórias não esquecemos jamais. Salve o navegante negro, que tem por monumento as pedras pisadas dos cais”.*

*(O Mestre-Sala dos Mares, de João Bosco e Aldir Blanc)*

### Fonte:

MUSEU AFROBRASIL. João Cândido. <<http://www.museuafrobrasil.org.br/pesquisa/hist%C3%B3ria-e-mem%C3%B3ria/hist%C3%B3ria-e-mem%C3%B3ria/2014/07/17/jo%C3%A3o-c%C3%A2ndido>>. Acesso em 14/10/14.

## Dandara A Rainha Leoa de Palmares



Ilustração: Rafael Meireles

Dandara, a Rainha Leoa de Palmares, além de esposa de Zumbi dos Palmares, foi uma das lideranças femininas negras que lutou contra o sistema escravocrata do século XVII. A nacionalidade africana não é clara. Alguns acreditam que nasceu no Brasil e, ainda menina, chegou ao Quilombo dos Palmares. Além dos afazeres domésticos, plantava, trabalhava na produção e caçava. Sabia lutar capoeira e manusear armas e liderou as falanges femininas do exército de Palmares. Com sua força e valentia, lutava ao lado de Zumbi nos ataques e defesas de resistência do Quilombo. Em fevereiro de 1694, Dandara suicida-se para não se submeter à escravidão.

### Fontes:

GELEDÉS. Dandara: A Face Feminina de Palmares. Disponível em: <<http://arquivo.geledes.org.br/atlantico-negro/afrobrasileiros/zumbi-dos-palmares/11499-dandara-a-face-feminina-de-palmares>>. Acesso em 14/10/14.

JO ON THE GO. Dandara, a Rainha Leoa de Palmares. Disponível em: <<http://joonthego.com/dandara-rainha-leoa-palmares/>>. Acesso em 14/10/14.

# ARTIGOS

# ABOLICIONISMO TARDIO: HERMENÊUTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL<sup>1</sup>

Rodrigo Iennaco de Moraes  
Yago Condé Ubaldo de Carvalho

*A carne*

*A carne mais barata do mercado é a carne negra*

*Que vai de graça pro presídio*

*E para debaixo do plástico*

*Que vai de graça pro subemprego*

*E pros hospitais psiquiátricos*

*A carne mais barata do mercado é a carne negra*

*Que fez e faz história pra caralho*

*Segurando esse país no braço, meu irmão.*

*O gado aqui não se sente revoltado*

*Porque o revólver já está engatilhado*

*E o vingador é lento, mas muito bem intencionado*

*Esse país vai deixando todo mundo preto*

*E o cabelo esticado*

*E mesmo assim, ainda guardo o direito*

*De algum antepassado da cor*

*Brigar por justiça e por respeito*

*De algum antepassado da cor*

*Brigar bravamente por respeito<sup>2</sup>*

## Introdução

Não se pode falar em racismo no Brasil fora da perspectiva histórica. A história do Brasil é a história da discriminação do negro, a partir da adoção do modelo de produção escravocrata, cujas consequências não foram erradicadas com o abolicionismo formal.

Nesse prisma, este ensaio procura estabelecer conexões entre discriminação racial e direito, demonstrando como o racismo latente é percebido, construído e reproduzido pela cultura social. Como pano de fundo, a ilustração analítica de uma manifestação cultural musical (popular e contemporânea) se revela pertinente, porque evidencia que a perpetuação da discriminação no Brasil se deu com

o auxílio de um projeto não só ideológico, mas também estético, que possui o negro como alvo.

A abordagem do tema é feita à luz das modernas teorias de direitos humanos – especialmente das noções de direitos fundamentais, contidas no regime constitucional brasileiro – e das teorias que tratam esses direitos como demandas que devem ser compreendidas com a imprescindível análise dos contextos históricos nos quais elas se inserem.

Dessa maneira, será possível evidenciar a pertinência e a correlação dessas teorias com o propósito abolicionista, apresentado como projeto inacabado, favorável a um *contrapoder* argumentativo democrático, capaz de gerar uma *hermenêutica constitucional abolicionista*.

Na realização de um exercício de hermenêutica constitucional, procura-se mostrar a necessidade de que – para além do arcabouço teórico disponibilizado pelas teorias referidas – medidas concretas sejam tomadas. Buscando apontamentos básicos para soluções ou meios de atuação, deparamo-nos, entre outras questões, com as funções institucionais do Ministério Público.

O trabalho adota como marco teórico o abolicionismo em Joaquim Nabuco, como visão histórica do processo de emancipação do negro e como projeto político não realizado. Debatendo hermenêutica jurídica e racismo, tomamos o direito como mecanismo de canalização da mentalidade social e instrumento de difusão de crítica à realidade.

## O abolicionismo em Joaquim Nabuco: necessidade de releitura

O historiador brasileiro Francisco Iglésias define *O abolicionismo*, de Joaquim Nabuco (1883), como a reflexão mais coerente, profunda e completa já feita no Brasil sobre o assunto. Nessa obra, o autor conceitua com rigor o tráfico negreiro e o abolicionismo nas suas várias etapas, até a Lei de 1871, que emancipou os filhos de escravas nascidos a partir de 28 de setembro desse ano.

<sup>1</sup> Adaptação de artigo originalmente apresentado no XXIII Encontro Nacional do CONPEDI, realizado no 1º semestre de 2014, em Florianópolis-SC, e publicado em capítulo do livro referente ao grupo de trabalho desse evento (Monica Bonetti Couto; Angela Araújo da Silveira Espindola; Maria dos Remédios Fontes Silva. (Org.). Acesso à justiça I. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 490-509.).

<sup>2</sup> Seu Jorge, Marcelo Yuca e Wilson Capelletto, Farofa Carioca, IN: Moro no Brasil, Polygram, 1998, CD, faixa 7.



Compreender o racismo hoje só é possível com o resgate de sua matriz histórica, o que parece óbvio. Por essa razão, justifica-se sua adoção comprometida como marco, pela lição fundamental sobre a compreensão original do escravismo, que, por seu caráter perverso, produz efeitos discriminatórios até os nossos dias. Não há, a nosso sentir, como enfrentar a questão sob outra perspectiva, senão pelo materialismo que resgata a historicidade dialética dos conflitos sociais, que são inaugurados pelo viés econômico de um meio de produção e tendem à perpetuação pelo aniquilamento da condição de sujeito em relação a todos os descendentes de escravos, marcados pela cor da pele, como se determinados a uma sina eterna, como castigo pela luta vitoriosa pela liberdade formal.

No prefácio de sua obra, registra Nabuco que já existia,

felizmente, em nosso país, uma consciência nacional – em formação, é certo – que vai introduzindo o elemento da dignidade humana em nossa legislação, e para a qual a escravidão, apesar de hereditária, é uma verdadeira mancha de Caim, que o Brasil traz na frente. (NABUCO, 1883, p. 21).

Para esse autor, a escravidão é a degradação sistemática da natureza humana, por interesses mercenários e egoístas e, “se não é infamante para o homem educado e feliz que a inflige, não pode sê-lo para o ente desfigurado e oprimido que a sofre”. A independência do Brasil, para ele (1883, p. 22), apenas seria completada pela Abolição, capaz de elevar o Brasil à dignidade de país livre, como o foi em 1822, quando o país tornou-se nação soberana perante a América e o mundo.

Porém, do ponto de vista histórico-político, o abolicionismo não se restringia, e nesse sentido não se restringe, ao momento em que foi sistematizado, como complemento imediato às ações empreendidas em 1850 e 1871<sup>3</sup>. O abolicionismo não visava apenas à emancipação em massa dos escravos, exterminando-se todas as transações de domínio sobre entes humanos. O abolicionismo, na concepção de Nabuco, não é só isso e não se contenta apenas com a enfim vitoriosa missão de promover o resgate dos escravos e dos ingênuos:

Essa obra – de reparação, vergonha ou arrependimento, como queiram chamar – da emancipação dos atuais escravos e seus filhos é apenas a tarefa imediata do Abolicionismo. Além dessa, há outra maior, a do futuro: a de apagar todos os efeitos de um regime que, há três séculos, é uma escola de desmoralização e inércia, de servilismo e irresponsabilidade para a casta dos senhores [...].

Quando mesmo a emancipação total fosse decretada amanhã, a liquidação desse regime daria lugar a uma série infinita de questões, que só poderiam ser resolvidas de acordo com os interesses vitais do país pelo mesmo espírito de justiça e humanidade que dá vida ao Abolicionismo. Depois que os últimos escravos houverem sido arrancados ao Poder sinistro que representa para a raça negra a maldição da cor, será ainda preciso desbastar, por meio de uma educação

3 Inicia-se o processo de supressão da escravidão, via restrição ao tráfico; depois, consideram-se libertos os filhos de escravos, embora, de fato, só alcançariam a liberdade após os 21 anos de idade.

viril e séria, a lenta estratificação de trezentos anos de cativo, isto é, de despotismo, superstição e ignorância. [...]

O nosso caráter, o nosso temperamento, a nossa organização toda, física, intelectual e moral, acha-se terrivelmente afetada pelas influências com que a escravidão passou trezentos anos a permear a sociedade brasileira. A empresa de anular essas influências é superior, por certo, aos esforços de uma só geração, mas enquanto essa obra não estiver concluída, o Abolicionismo terá sua razão de ser. [...]

A luta entre o Abolicionismo e a Escravidão é de ontem, mas há de prolongar-se muito, e o período em que já entramos há de ser caracterizado por essa luta. (NABUCO, 1883, p. 25-26).

Não temos dúvida em afirmar que, no início do século XXI, as tarefas do abolicionismo não se cumpriram; ao contrário, adormeceram e permanecem latentes, escamoteadas sob a liberdade e a igualdade formais. Os elementos discriminatórios aí estão, passados de geração a geração, como herança maldita. Arremata Nabuco, traçando as bases do abolicionismo:

No Brasil, a questão não é, como nas colônias européias, um movimento de generosidade em favor de uma classe de homens vítimas de uma opressão injusta a grande distância de nossas praias. A raça negra não é, tampouco, para nós, uma raça inferior, alheia à comunhão, ou isolada desta, e cujo bem-estar nos afete como o de qualquer tribo indígena maltratada pelos invasores europeus. Para nós, a raça negra é um elemento de considerável importância nacional, estreitamente ligada por infinitas relações orgânicas à nossa constituição, parte integrante do povo brasileiro. Por outro lado, a emancipação não significa tão-somente o termo da injustiça de que o escravo é mártir, mas também a eliminação simultânea de dois tipos contrários, e no fundo os mesmos: o escravo e o *senhor*.

[...]

A escravidão moderna repousa sobre uma base diversa da escravidão antiga: a cor preta. Ninguém pensa em reduzir homens brancos ao cativo: para este ficaram reservados tão-somente os negros. Nós não somos um povo exclusivamente branco, e não devemos portanto admitir essa maldição da cor; pelo contrário, devemos tudo fazer por esquecê-la. (NABUCO, 1883, p. 32-33).

### **Da necessária redefinição do substrato étnico pelo critério da cor da pele para compreensão do racismo como estética da exclusão**

Situada a discussão numa vertente crítico-metodológica que precede a formação do discurso racional e, assim, que se antecipa ao universo jurídico, a abordagem jurídica da linguagem conduz à necessidade de compreensão do racismo, numa perspectiva jurídica de contexto mais amplo, que a aproxima do conceito de efetividade das relações Direito-sociedade e a insere numa vertente zetética ou jurídico-sociológica, envolvendo o debate entre a cultura, a política e as formas de distribuição dos direitos e de exigência dos cumprimentos dos deveres, tendo por norte e perspectiva de abordagem os direitos humanos e a(s) teoria(s) de conflitos (GUSTIN, 2002, p. 41).

Nesse sentido, Ferreira (2012) propõe como método de análise de situações sociais de crise o confronto de alguns “pares de opostos” geralmente trabalhados pela teoria (sociológica) da ação social: movimento social e grupo de pressão, particularidade e universalidade, atores sociais e sistema, atores sociais e agentes políticos. Na sua concepção “sociológica da ação”, com apoio em Touraine (1981), as questões situacionais da sociedade são o resultado instável das relações entre atores sociais, que, por intermédio de conflitos sociais e orientações culturais, “produzem” a sociedade. Então, “um movimento social é ao mesmo tempo um conflito social e um projeto cultural”, pois pretende a “realização de valores culturais, ao mesmo tempo em que a vitória sobre um adversário social” (TOURAINÉ, 1997, p. 254). Assim, a ação – individual ou da coletividade –, como situação social, também se baseia na cultura, ou seja, na construção coletiva de normas que influenciam as relações de um dado grupo social com outros que lhe são concernentes: em vez de representar a ideologia do dominador, definem de fato um campo social e “os atores históricos são determinados tanto pelo campo da cultura quanto pelo conflito social” (TOURAINÉ, 1997, p. 66).

Tomado o racismo como percepção ou constatação da discriminação pejorativa do negro no Brasil, o primeiro pressuposto a ser eliminado é o da igualdade. O discurso de que somos um país de mestiços – se aplicado de maneira a evitar medidas compensatórias inclusivas à população negra historicamente marginalizada – serve apenas para encobrir a profunda desigualdade na distribuição dos bens sociais e dos meios de acesso às políticas públicas e oportunidades privadas. Esse tipo de discurso perpetua uma secular prática discriminatória silenciosa, que reserva os postos sociais degradados para os descendentes de escravos.

Passado mais de um século desde a abolição formal da escravidão, ocorrida em 13 de maio de 1888 – ocasião em que se admitiu a discussão sobre indenização dos fazendeiros que perdiam os escravos de sua propriedade, mas não sobre políticas de inclusão dos recém-libertos –, o que se deve perquirir são ações concretas capazes de complementar a tarefa política que teve como marco inicial a Lei Áurea, numa pauta de medidas reais que se insiram numa agenda maior de resgate da dignidade de uma significativa parcela do povo brasileiro.

A história do Brasil é marcada por séculos de distribuição desigual dos direitos e do poder a partir de uma perspectiva de dominação, profunda e originalmente marcada pela escravidão dos negros e, a partir dela e mesmo depois de sua suplantação no nível formal, a perpetuação de concepções distorcidas que imprimem, a partir de uma discriminação autoritária e degradante, uma condição diminuta ao negro, tratado como “sub-gente” ou como ser de categoria inferior. Esse preconceito hediondo é o instrumento de aniquilamento mais perverso de direitos fundamentais, visto que silencioso e capaz de incutir na mentalidade de sucessivas gerações uma estética dominante e, a partir dela, projetar de maneira absolutamente desigual a distribuição de oportunidades socioeconômicas.<sup>4</sup>

4 Esse país vai deixando todo mundo preto/E o cabelo esticado.

Nesse contexto, prescindindo da discussão a respeito da classificação em gênero, espécies e raças, que não tem amparo científico definitivo, quer em relação ao “*homo*”, quer em relação ao “negro”, fixamos nossa atenção no elemento concreto de definição da escravidão e fator hereditário de discriminação social: *a cor da pele negra*.

A existência de projetos éticos e estéticos escravistas que tiveram o negro como alvo nos permite elegê-lo como núcleo da doutrina abolicionista. Como bem mostra Cardoso (1988), os regimes escravistas buscavam justificações que lhes conferissem legitimidade para se instalarem. Isso era conferido por uma ética específica de cada agente dominador inserido em cada sociedade, em observância às particularidades dessas sociedades. O que havia em comum na sociedade escravista brasileira e nos seus projetos éticos, com seus elementos estéticos próprios – seja os encontrados no discurso dos padres jesuítas, seja no discurso dos senhores de engenho –, era a discriminação do negro.

A questão que se coloca, portanto, é o resgate ou o definitivo enfrentamento da questão racial não solucionada com o advento da emancipação jurídica advinda, no plano legislativo, desde 1888. Esse déficit impõe ao país a adoção de práticas e políticas de bens, serviços e oportunidades diferenciadas, capazes de não apenas influir no aspecto da dignidade da vida material da população negra, mas também subjugar, definitivamente, toda manifestação que inferioriza o negro<sup>5</sup>.

Fato é que o projeto abolicionista de Nabuco não foi concluído, e a perversa continuidade de práticas racistas e excludentes torna imperativa a retomada de sua luta. Um exemplo dessas práticas é a distribuição desigual dos instrumentos de controle social, estigmatizantes e segregacionistas. Embora não atuem a partir do prisma racial, emprestam sua eficácia de maneira desproporcional, de modo a se tornarem mais visíveis na atuação das camadas mais vulneráveis da sociedade. E, por isso mesmo, essas pessoas acabam submetidas a maior rigor no controle exercido pelas instâncias de privação da liberdade<sup>6 7</sup>. Diante destas constatações e com a necessária retomada do pensamento de Nabuco, doutrinas de direitos humanos e mandamentos constitucionais devem ser reexaminados à luz da doutrina abolicionista.

### O diálogo com as modernas teorias de direitos humanos

A pessoa é o ponto de gravidade da ordem constitucional. A dignidade da pessoa humana expressa, assim, um valor que orienta os objetivos da ordem constitucional do Estado, os fins da democracia e os limites de intervenção do poder estatal nas liberdades. No campo da disciplina do poder punitivo, os direitos fundamentais aparecem como limitações garantistas em favor das liberdades, no paradigma do Estado Democrático de Direito. Esses direitos

5 A carne mais barata do mercado é a carne negra/ Que fez e faz história pra caralho / Segurando esse país no braço, meu irmão.

6 A carne mais barata do mercado é a carne negra/Que vai de graça pro presídio/E para debaixo do plástico/Que vai de graça pro subemprego/E pros hospitais psiquiátricos.

7 É a constatação corroborada por pesquisa empírica, de que destacamos ADORNO (2011).

fundamentais expressam, na esfera do direito interno, a positivação dos direitos humanos, embora sejam complexos os estudos destinados a classificar e a estudar, a partir da terminologia diferenciada, as idiosincrasias que informam uma categoria e outra. Nesse sentido, Saldanha (2013, p. 261) assinala uma crise terminológica entre direitos fundamentais e direitos humanos, no sentido de que a dificuldade de compreensão da totalidade dos institutos acaba sustentando, de acordo com a natureza do estudo e o ramo jurídico em que se insere, uma visão bastante parcial de cada um.

Nesse contexto, costuma-se invocar o princípio da igualdade e a insubsistência de um conceito biológico de raça para negar-se a possibilidade de identificação do movimento em favor da população negra, ao argumento de que seria “prática de racismo” conferir tratamento diferenciado aos afrodescendentes. Essa perspectiva representa um subterfúgio descontextualizado, que camufla a realidade social e não enfrenta o problema da discriminação de maneira direta e dialógica, pregando-se um esquecimento pacífico de uma doença social que ainda não tem suas cicatrizes apagadas – exatamente porque ainda sangram.

O insustentável conceito biológico de raça sucumbe diante da realidade de discriminação pela cor da pele negra, pelo que ela representou em seu passado e representa no presente, em conflitos éticos e estéticos que repousam no choque entre a matriz cultural africana e a do colonizador europeu. Por intermédio de um conceito estético de beleza artificial que desrespeita a diversidade, surgiram para os negros dificuldades de (auto)reconhecimento perante a coletividade, ultrapassando, assim, o campo da estética para se intrometer nos padrões éticos da sociedade<sup>8</sup>.

A questão da igualdade formal pode e deve ser suplantada, gradativamente, pela noção de alteridade, em favor de todos e a partir do banimento de qualquer manifestação discriminatória, sobretudo as que, mediante dissimulação, perpetuam a identificação de quaisquer aspectos depreciativos em conexão artificial com a cor da pele – e que têm, talvez nas piadas, gestos sutis ou símbolos grotescos, a ferramenta mais odiosa, porque vil, dissimulada e sem abertura ao diálogo com a dignidade humana.

Esta parece ser a tarefa do *abolicionismo jurídico* para o século que se inicia, ou seja, a ampliação do acesso ao exercício de direitos, em condições especiais para os negros. Cabe à hermenêutica jurídica (ou hermenêutica abolicionista) função de destaque na garantia da equidade e da justiça equilibrada, tarefa que, convenhamos, não é das mais simples, no sentido do alcance complexo da igualdade jurídica.

As ideias aqui defendidas encontram respaldo em teorias modernas de direitos humanos, que, apesar de alvo de numerosas críticas, são vetores de mudanças importantes nas sociedades, mudanças que apontam para a superação da ética racista. Douzinas, ao realizar uma breve mas crítica

análise da evolução das doutrinas de direitos humanos, mostra que “o homem concreto que realmente desfrutava dos direitos foi, literalmente um homem – um homem rico, branco” (DOUZINAS, 2011, p. 5). O autor também aponta a necessidade de políticas públicas realistas, pois são elas que, em sua concretude, atingem os objetivos buscados pelos direitos humanos. Ele se filia a uma tradição hegeliana e adere à Teoria da Luta pelo Reconhecimento, pela qual, em sua análise, esses direitos têm função de permitir o pleno desenvolvimento da identidade de cada um e o seu reconhecimento pelo outro. É evidente o seu diálogo com o abolicionismo:

Direitos anti-discriminação dão a minhas características raciais [assim como sexuais ou de gênero] o reconhecimento mínimo e me ajudam a casar identidade pública e privada. (DOUZINAS, 2011, p. 8)<sup>9</sup>.

Não é objetivo deste nosso texto esgotar alguma dessas correntes de proteção aos direitos humanos, mas nos parece importante deixar evidente o diálogo delas com o abolicionismo.

Finalizando essa abordagem, apresentamos o pensamento de Norberto Bobbio. O “historiador conceitualista”<sup>10</sup> italiano apresenta uma coerente análise da questão da fundamentação dos direitos humanos, apontando para uma perspectiva igualmente pragmática, em detrimento de uma fundamentação única de todos os direitos. Mostra que o surgimento de cada direito relaciona-se com o contexto histórico que os demanda, haja vista a pluralidade de direitos humanos, os momentos distintos nos quais surgem e também a possibilidade de conflitos entre eles. Por isso, essa análise social e histórica é imperativa para compreender tais demandas e solucioná-las através da “criação” dos referidos direitos e das condições materiais que por meio deles devem ser implementadas. A proposta de retomada do abolicionismo consiste exatamente em entender as demandas atuais dos direitos dos negros por meio da compreensão histórica do regime escravista brasileiro, verificando, a partir disso, quais linhas de atuação fundadas nesses direitos serão aptas a atender a essas demandas.

### **Hermenêutica constitucional abolicionista**

Decorre do exposto que o resgate do abolicionismo em intertexto com as doutrinas de direitos humanos modernas impõe a busca de soluções – ações que proporcionem condições materiais de consagração de um abolicionismo pleno (ou ao menos que cheguemos próximo dele o mais rápido possível), como medida de afirmação e resgate de uma dívida histórica política e social.

A hermenêutica constitucional é veículo para isso, haja vista a posição de destaque da Constituição no ordenamento jurídico, seu caráter político e também suas características específicas.

<sup>9</sup> A respeito da Teoria da Luta pelo Reconhecimento, a obra de Axel Honneth, especialmente *Luta por reconhecimento*, é altamente indicada. Com inspiração em Hegel, esse autor descreve com clareza os preceitos, objetivos e as etapas dessa luta.

<sup>10</sup> Denominação de Celso Lafer na apresentação da coletânea *A era dos Direitos*, na qual está reunida a obra do jurista italiano referente aos Direitos Humanos.

<sup>8</sup> Esse país vai deixando todo mundo preto / E o cabelo esticado

A chamada Constituição Cidadã veda qualquer discriminação em função de raça – evidente preocupação de resgate da discriminação racial negra decorrente do escravismo histórico – e declara imprescritível o crime de racismo.

Nesse sentido, o princípio da igualdade, expresso no art. 5º da CF, protege as minorias contra a atuação negativa da maioria, determinando a adoção de medidas positivas especiais que lhes favoreçam. Isso se aplica aos descendentes dos escravos, que aí estão à espera de medidas indenizatórias e compensatórias, capazes de definitivamente incluí-los como sujeitos aptos a desenvolver suas potencialidades e capazes de desfrutar do projeto de dignidade e acesso aos meios indispensáveis para tanto.

Esse tratamento diferenciado e especial se justifica nas raízes históricas do embate entre escravismo e abolicionismo, do qual resulta, ainda hoje, a vulnerabilidade dos negros pela simples condição de identificação discriminatória da cor da pele, associada à criminalidade, à marginalização e a outros aspectos degradantes a que foram, historicamente, submetidos.

A noção de igualdade substancial, em contraposição à mera igualdade formal, também é relevante e coerente com a busca por uma hermenêutica abolicionista<sup>11</sup>. As discussões a respeito das políticas de cotas em entidades de ensino superior não devem desprezar essa questão, uma vez que essas políticas são, a rigor, apenas a porta de entrada que se deveria alargar para permitir também outros caminhos de acesso privilegiado como estratégia de compensação do déficit histórico.

Na vigilância argumentativa em favor dessas políticas, o Ministério Público tem papel exegético importantíssimo, que será reforçado a seguir.

### **Hermenêutica constitucional: tarefas essenciais do Ministério Público e compromisso ético-constitucional com a superação das práticas de discriminação racial no Brasil**

O Ministério Público (MP) é instituição *essencial* à função jurisdicional do Estado. Se o Estado, em sua conformação estrutural, compõe-se de *Poderes*, ou *funções* (executiva, legislativa e judiciária), estabelece-se como fundamental a conjugação de recursos para que as funções se traduzam em ações efetivas tendentes à consecução do interesse público e, num plano de materialização da democracia e de afirmação da cidadania, à concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Por ser um órgão não jurisdicional, o MP não se encontra vinculado, em relação de subordinação, a nenhum Poder, senão ao poder que emana do povo. Esta característica está expressa por algumas prerrogativas que objetivam a proteção dos interesses fundamentais da sociedade. É exatamente nessa perspectiva de acesso material à Justiça que se afirma ser o MP da *essência* da jurisdição.

<sup>11</sup> Há um bom número de textos que se debruçam sobre esse tema. A título exemplificativo, para reflexões sobre o conceito de igualdade e suas repercussões práticas, ver MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*, Malheiros Editores.

Ou seja, não há jurisdição legítima sem MP. Vale dizer – diante do texto constitucional –, sem esta instituição não se exerce legitimamente a atividade judicante nos litígios que envolvam interesses sociais, em especial aqueles relacionados à tutela coletiva (interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos).

A lei – diz a CF/1988, ao consagrar o princípio da indeclinabilidade da prestação jurisdicional – não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a interesse juridicamente protegido. Portanto, uma garantia instrumental à efetividade de qualquer direito previsto no sistema normativo é o *acesso à justiça*.

Trata-se de um conjunto de imposições constitucionais endereçadas ao Estado e à sociedade (programa normativo), materializado pela atividade normativa, econômica e social a que especialmente o Estado está vinculado pelo seu *dever jurídico* de implementação de uma *nova ordem econômica e social*. O Direito é “instrumentalizado” numa nova postura de *mudança*, transformação da realidade para cumprimento dos objetivos sociais preconizados pelo constituinte originário.

A Constituição Federal diz que o MP é instituição essencial à função jurisdicional do Estado. Por sua finalidade institucional, deve-se entender a incumbência de proporcionar condições – judicial e extrajudicialmente – em todos os graus e instâncias, para que os objetivos da República Federativa do Brasil se cumpram em níveis crescentes de eficiência. A sua finalidade, pois, está expressa como instrumento do regime democrático e da afirmação da cidadania, significando, com isso, o caminho jurídico para a eficácia das normas que contemplem os direitos e garantias fundamentais no plano coletivo – sempre guiado pela luz do interesse social preponderante.

Dizer que o MP é da essência da jurisdição é proclamar, em outras palavras, que a participação da instituição nos espaços de conciliação de interesses tendentes ao fortalecimento da democracia não se dá por acidente ou por conjuntura circunstancial. Para além, este órgão é a própria representação dos interesses sociais fundamentais perante a jurisdição, tendo em vista sua missão constitucional. O MP não é, assim, mero defensor da sociedade em juízo, mas instrumento institucionalizado de concretização dos anseios sociais, numa perspectiva ética constitucionalizada, e de realização dos interesses fundamentais coletivos, por intermédio dos meios adequados de tutela – seja na técnica extraprocessual (mecanismos resolutivos extrajudiciais), seja na postulação de tais direitos e garantias em juízo.

O MP é o elo entre os anseios da sociedade e os deveres e possibilidades do Estado, sem qualquer vinculação com os interesses secundários da Administração. Essa posição é condição do equilíbrio de forças e instrumento de um modelo social mais justo, o que só pode ser compreendido por meio da ampliação dos mecanismos institucionais de promoção do acesso à justiça, passando pelo fomento



à mobilização e à inclusão sociais. Logo, a questão racial assume aspecto de proeminência, como decorrência lógico-sistemática da defesa da democracia, razão de ser da essencialidade do MP na administração da Justiça – e, especialmente, para fazer valer a defesa dos interesses coletivos e sociais indisponíveis.

Em relação a esses interesses, o MP é destinatário constitucional de poderes-deveres que lhe autorizam e determinam a atuação em todas as frentes, como vetor de interesse público e social de implementação de políticas compensatórias da escravidão negra no Brasil. Com isso, deve atuar não só como agente jurisdicional, mas também como agente político, inclusive no plano de políticas públicas.

O déficit na implementação de medidas capazes de produzir efeitos em tempo razoável converte essa missão institucional numa de suas tarefas com maior pendência e crise de ineficácia. Uma das soluções para a redução dessa defasagem é a articulação de ações sobre a matéria em todos os temas em que atua, de maneira pulverizada e sistemática, porém transparente e identificada como comprometida com a revisão do processo de afirmação de direitos historicamente subtraídos da população negra.

### Conclusão

A partir da premissa do projeto abolicionista como obra inacabada, defendemos, em homenagem às modernas doutrinas de direitos humanos e aos preceitos fundamentais de nosso regime constitucional, que seja sistematizada e realizada uma hermenêutica jurídico-abolicionista, de maneira a apontar princípios e ações necessárias à concretização desse abolicionismo tardio.

Este enfoque se revela como instrumento de emancipação social dos negros e, sendo assim, a interpretação que deve prevalecer é a que confere primazia à cor da pele nos assuntos em que, historicamente, a cor da pele houver servido de obstáculo – artificialmente implementado ou preservado pela parcela dominante da sociedade –, impedindo o acesso dos negros ao exercício dos direitos fundamentais. Nessa esteira, uma compreensão acurada do princípio da igualdade e de subprincípios que dele decorrem é importantíssima.

Além disso, estabelece-se o MP, a partir de sua missão constitucional, como mandatário de postulados democráticos que lhe outorgam uma herança bendita, qual seja, as atribuições decorrentes da resistência negra e que realçam a necessidade de renovação da luta por justiça e por respeito, através de ações extrajudiciais e judiciais de resgate da dignidade maculada pela discriminação<sup>12</sup>.

Parafraseando Joaquim Nabuco, a luta não é apenas de um movimento “da raça negra”, mas uma luta de brasileiros que julgam o seu título de cidadão diminuído enquanto

houver brasileiros que sofrem pela ausência de superação do estigma do passado de escravidão, isto é, no interesse de todo o país e no nosso próprio interesse<sup>13</sup>.

Hoje, o mandato abolicionista não tem como mandantes tácitos escravos e ingênuos, mas cidadãos que ocupam na história, cada vez mais, seu espaço irrenunciável de *sujeitos* como protagonistas – ao mesmo tempo mandantes e mandatários. Os mandatários da causa abolicionista continuam sendo todos os brasileiros.

### Referências

ADEODATO, José Maurício. **Filosofia do direito**: uma crítica à verdade na ética e na ciência. São Paulo: Saraiva, 1996.

ADORNO, Sérgio. **Crime, Justiça Penal e Desigualdade Jurídica**. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim (Orgs.). *Sociologia e Direito*. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

AFONSO, Elza Maria Miranda. O direito e os valores: reflexões inspiradas em Franz Brentano, Max Scheler e Hans Kelsen. **Revista do CAAP**: Centro Acadêmico Afonso Pena/Fac. Direito da UFMG, ano IV, n. 7, 1999.

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2002.

BERGER, Peter; e LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Trad. Floriano de Souza Fernandes. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARDOSO, Ciro Flamarion (Org.). **Escravidão e abolição no Brasil**: novas perspectivas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

DOUZINAS, Costas. **Quem são os ‘humanos’ dos direitos?** Projeto revoluções. Instituto de Tecnologia Social - ITS BRASIL, da Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República, do SESC-SP e da Boitempo Editorial, 2011. Disponível em: <[http://revolucoes.org.br/v1/sites/default/files/quem\\_sao\\_os\\_humanos\\_dos\\_direitos.pdf](http://revolucoes.org.br/v1/sites/default/files/quem_sao_os_humanos_dos_direitos.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2013.

FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflito**: os juízes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

12 O gado aqui não se sente revoltado / Porque o revólver já está engatilhado / E o vingador é lento, mas muito bem intencionado / [...] E mesmo assim, ainda guardo o direito / De algum antepassado da cor / Brigar por justiça e por respeito / De algum antepassado da cor / Brigar bravamente por respeito.

13 “Aceitamos esse mandato como homens políticos, por motivos políticos, e assim representamos os escravos e os ingênuos na qualidade de brasileiros que julgam o seu título de cidadão diminuído enquanto houver brasileiros escravos, isto é, no interesse de todo o país e no nosso próprio interesse”. (NABUCO, 1883, p. 32).

\_\_\_\_\_. **Retórica e ideologia democrática:** a legitimação do discurso jurídico liberal. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

FAROFA CARIOCA. **A carne.** In: Moro no Brasil, Polygram, 1998, CD, faixa 7.

FERREIRA, Lúcia da Costa. **Conflitos sociais contemporâneos:** considerações sobre o ambientalismo brasileiro. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n5/n5a04.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. **Crítica à doutrina tradicional do direito.** Porto Alegre: Safe, 2001.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

IGLÉSIAS, Francisco; VENTURA, Roberto; SUSSEKIND, Flora; CARVALHO, José Murilo de; MELLO E SOUZA, Gilda. Introduções críticas. In: SANTIAGO, Silviano (Org.). **Intérpretes do Brasil.** Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002, v. 1.

KELSEN, Hans. **O problema da justiça.** Trad. de João Baptista Machado. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LACERDA, Bruno Amaro. Direito e Moralidade. In: **Instituições de Direito.** Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011. p. 15-26.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NABUCO, Joaquim. O abolicionismo. Londres: Abraham Kingdon, 1883. In: **Intérpretes do Brasil.** Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002. v. 1.

SALDANHA, Roberto Brandão Federman. Direitos fundamentais e direitos humanos: a falácia da diversidade terminológica. In: MEGALE, Maria Helena Damasceno e Silva (Org.). **A invocação da justiça no discurso juspolítico.** Belo Horizonte: Imprensa Univ. da UFMG, 2013. p. 261-279.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SINGER, Peter. **Ética prática.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. A constituição dirigente e o direito regulatório do Estado Social: o Direito Sanitário. In: **Curso de extensão em Direito Sanitário. Programa de apoio ao fortalecimento do controle social no SUS.** Brasília: Ministério da Saúde, 2002. p. 19-38.

TOURAINÉ, Alain. **The voice and the eye: an analysis of social movements.** Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

\_\_\_\_\_. **Crítica da modernidade.** Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

## VIÉS RACIAL NO USO DA FORÇA LETAL PELA POLÍCIA NO BRASIL

### Jose Ignacio Cano Gestoso

#### Introdução

O Brasil é um país racialmente heterogêneo. Tradicionalmente, as populações negra e indígena ocupam a camada mais baixa da pirâmide social. Apesar de autores clássicos defenderem a tese de que no Brasil a estrutura social é determinada principalmente pela classe e não pela raça (FREYRE, 1933; FERNANDES, 1965), existe uma quantidade crescente de pesquisas empíricas demonstrando que negros (pretos e pardos) recebem salários mais baixos em

relação ao que recebem os brancos, mesmo tendo a mesma formação acadêmica, idade e experiência de trabalho. Essas pesquisas mostram também que as chances de mobilidade social da população negra são menores (HANSENBALG, 1979; RIBEIRO, 2006; SILVA, 1985).

Nesse cenário, a noção de discriminação é central. Se existe um viés racial, isto significa que pessoas nas mesmas condições e com o mesmo perfil pessoal podem receber tratamento diferenciado em função da cor da pele. Contudo, destacar que

negros são socialmente desfavorecidos não prova, *per se*, a existência de preconceito racial, uma vez que essas diferenças poderiam ser também explicadas por outros mecanismos, como a diferença de classe – intimamente correlacionada com a raça. Sendo assim, para provar a discriminação racial, é necessário demonstrar que negros com as mesmas características que brancos recebem pior tratamento.

Se há de fato preconceito e discriminação racial no Brasil, as agências que lidam com controle social formal – isto é, com a manutenção da ordem e com a prevenção e punição do desvio social e do crime – representariam uma oportunidade óbvia para a manifestação deste viés. Essas agências – que englobam polícias, Ministério Público, Judiciário e sistema penitenciário – lidam particularmente com pessoas da camada socioeconômica mais baixa, em que pretos e pardos estão super-representados, e podem, de maneira legítima, se valer do uso da força e coerção durante o trabalho. Tudo isso abre a possibilidade de ventilar seus possíveis preconceitos contra certos alvos sociais.

O objetivo desta pesquisa é testar se existe um viés racial no uso da força pela polícia no Brasil. Num sentido mais amplo, ela pode também ser considerada um teste para a hipótese segundo a qual a polícia discrimina minorias raciais, notadamente os negros. De fato, seria interessante analisar a atuação policial de forma completa e não apenas o uso de força letal. Contudo, dados sistemáticos que incluam detalhes sobre abordagem policial e raça dos envolvidos não estão disponíveis. Sendo assim, a pergunta deve ser refeita da seguinte forma: a polícia mata mais negros do que brancos em circunstâncias comparáveis? As últimas três palavras são de importância crucial para comprovar a existência de um viés racial.

A polícia brasileira foi repetidas vezes acusada de uso excessivo da força (CANO, 1998; CHEVIGNY, 1991; HUMAN RIGHTS WATCH, 1997). Este artigo, porém, não irá discutir a questão de o uso da força ser ou não justificável. O que se verá é se esse uso é ou não balanceado entre grupos raciais diversos. Por outro lado, se alguns grupos raciais são mortos mais do que outros nas mesmas circunstâncias, não é possível negar que isso implica, em si mesmo, um uso excessivo de força. É bom lembrar que a força letal deve sempre ser praticada no seu grau mínimo.

## Revisão da literatura

Já foi alegado que o sistema de justiça criminal brasileiro outorga um tratamento mais duro para pretos e pardos, se comparado ao tratamento dispensado aos brancos.

Assim, Ribeiro (1995) analisa uma mostra dos procedimentos judiciais relacionados aos “crimes de sangue” (homicídio e tentativa de homicídio) no 1º Tribunal do Júri da cidade do Rio de Janeiro, entre 1900 e 1930. Ele conclui que, aparentemente, réus pretos têm maior probabilidade de serem considerados culpados do que pardos ou, particularmente, réus brancos. Além disso, réus acusados de atacar vítimas brancas tinham também maior probabilidade de serem considerados

culpados do que aqueles acusados de atacar vítimas pardas ou pretas. Mais recentemente, Adorno (1995) revisou mostra de sentenças do crime de roubo qualificado com concurso de outros agentes na cidade de São Paulo, em 1990. Ele percebeu que pretos e pardos gozam com menos frequência de defesa privada e apresentam menos testemunhas de defesa do que brancos e que a probabilidade de serem condenados era de 9% maior. Concluiu com isso que existe um viés racial no sistema judiciário.

No caso particular da polícia, a oportunidade de manifestar qualquer preconceito pode ser considerada ainda mais propícia, devido a vários fatores institucionais: controle organizacional fraco, a própria discricionariedade do trabalho e um clima de impunidade relacionado aos agentes que cometem abusos (CANO, 1999; LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

No entanto, pesquisas sobre o viés racial da polícia são relativamente escassas no Brasil, já que há uma falta de dados oficiais, por exemplo, sobre o perfil das pessoas que são abordadas e submetidas à revista pessoal por policiais.

De qualquer forma, dados oficiais são frequentemente submetidos a várias influências que podem limitar a sua credibilidade, como o fato de serem afetados pela rotina institucional e pela relutância de muitas instituições em revelar informações que podem danificar sua imagem.

Um caminho para superar a falta de dados oficiais é recorrer a pesquisas de vitimização independentes. Mitchell e Wood (1999) analisaram o suplemento de vitimização da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), realizada em 1988 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e descobriu que a probabilidade de pretos serem agredidos por policiais era mais alta do que a de brancos, independente da região, do *status* urbano, idade, educação e renda. A agressão contra pretos em geral também era mais elevada do que contra brancos, mas o desequilíbrio era particularmente elevado em relação a agressões realizadas por policiais: enquanto a chance de um preto ser agredido era de 1.4 vez maior que a de um branco, as chances de um preto ser agredido pela polícia era 2.4 vezes mais alta.

Outros estudos reuniram evidências similares. Kahn (1998) analisou pesquisas de opinião e de vitimização em São Paulo de 1995 a 1997 que revelaram que os pretos têm mais medo dos policiais do que brancos (20% vs. 11%). Em 1997, pretos eram o único grupo que temiam mais policiais do que criminosos. Quase metade dos entrevistados pretos já foi revistada pela polícia (47%). Com os entrevistados brancos, esse número foi de 34%, ou seja, 1/3 destes entrevistados. Em outra pesquisa realizada em São Paulo, em 1997, com mais de mil entrevistados, 6% dos brancos e 14% dos pretos alegaram já terem sido fisicamente agredidos por policiais.

Contudo, uma pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) na região metropolitana do Rio de Janeiro não revelou um viés racial na ação da polícia (CPDOC - FGV/ISER, 1997).

Uma pesquisa mais recente conduzida pelo CESEC em 2003 no Rio (RAMOS; MUSUMECI, 2005) mostrou que a proporção de pretos e pardos entre aqueles que declararam já terem sido abordados pela polícia nas ruas e no transporte público é mais alta do que a correspondente fração deste grupo na população. Por outro lado, a proporção dos brancos era mais alta entre aqueles que declararam já terem sido abordados pela polícia ao dirigir o próprio carro. A diferença é obviamente ligada ao fato de que brancos, por serem comparativamente mais ricos, provavelmente tendem a ser proprietários de carros e a dirigi-los com mais frequência do que negros (pretos e pardos). Esta diferença entre motoristas e pedestres afeta qualquer conclusão que poderia ser tirada a partir desses resultados. Outro ponto interessante é que, entre aqueles abordados pela polícia, 55% dos pretos e 33% dos brancos foram submetidos à revista pessoal.

Em resumo, a maioria das pesquisas existentes, apesar de limitadas, indica que há uma probabilidade real da existência de viés racial na polícia brasileira. Contudo, problemas metodológicos são comuns e hipóteses alternativas podem ser arguidas na maioria dos casos.

Um dos problemas metodológicos deste tipo de pesquisa é a própria medida de raça. Em alguns casos, como na composição racial da população geral obtida pelo Censo, raça é definida pela autodeclaração do sujeito, em que o indivíduo deve escolher entre várias opções que lhe são apresentadas. Várias pesquisas já demonstraram que a autodeclaração da raça não é necessariamente um atributo fixo. Em outras palavras, indivíduos podem se definir como de diferentes raças em momentos diversos da vida (WOOD, 1991), e a resposta pode também variar em função do contexto em que a demanda é apresentada. Em outros casos, a raça é definida pelos funcionários públicos ao realizarem e produzirem a documentação sem necessariamente consultar o sujeito. Este é o caso de documentos policiais e legais. Vários estudos indicam que a coincidência entre a raça definida por autodeclaração e por um observador externo é apenas parcial e é submetida à influência de vários fatores contextuais e sociais (CARVALHO; PANDOLFI; CARNEIRO; GRYNSZPAN, 1998; HARRIS, 1964; TELLES; LIM, 1998).

A negação da noção de raça como algo fixo e consensual introduz uma ressalva nas pesquisas de viés racial. Dado que raça não é classificada objetivamente, sempre que os estudos se referem a ela devem especificar como foi medida e por quem. Além disso, para demonstrar um viés racial a partir da comparação de proporção de cada grupo racial em duas fontes distintas de dados, ambas as fontes devem, a princípio, medir a raça pela mesma metodologia e em momentos não muito distantes.

Relatórios policiais referem-se à raça dos suspeitos e das vítimas como aquela percebida pelos agentes policiais. Isto tem lógica já que a polícia usa esses documentos para a comunicação interna. Por exemplo, se um policial está procurando um suspeito, é mais importante para os policiais notarem a raça como definida por seus colegas do que pelo suspeito em si. Entretanto, não há qualquer garantia de que os policiais classificariam a raça de forma consensual.

## Metodologia

A variável raça é chamada de “cor” no censo do IBGE. Os entrevistados se autotransferem ao escolher uma das “cores” apresentadas: (a) branco; (b) pardo (pessoa de origem racial misturada); (c) pretos; (d) amarelo (pessoa de origem asiática); e (e) indígena. Algumas dessas categorias, como *indígena*, não podem ser interpretadas como ‘cor’ no sentido estrito. Dessa forma, as categorias oficiais são uma mistura de critérios étnicos e de cor e podem ser consideradas, de forma ampla, como a forma oficial com que o Estado Brasileiro lida com a questão da origem étnica. Além do censo, essas categorias são encontradas na maioria dos documentos oficiais.

Diversas organizações sociais, como aquelas que pertencem ao movimento negro, criticaram essa classificação por não representar adequadamente a diversidade étnica do país. Particularmente, houve demandas para substituir os termos *preto* e *pardo* pelo termo mais inclusivo *negro*. O termo *pardo*, particularmente, foi criticado por não representar propriamente um grupo étnico e por ser ambíguo, já que pessoas de diversas origens étnicas poderiam ser classificadas da mesma forma apenas em razão da mistura racial. O debate também afetou o grau em que os indivíduos entrevistados pela pesquisa oficial estão dispostos a se identificar com as diversas categorias.

Independentemente da avaliação final sobre os termos mais adequados, esta pesquisa não pode fugir das categorias oficiais, uma vez que é baseada em documentos oficiais que usam precisamente esta classificação. A única outra possibilidade teria sido unir pretos e pardos na mesma categoria, mas isto poderia reduzir a sensibilidade de algumas comparações. Além disso, esta possibilidade (que na prática seria traduzida em uma variável dicotômica de raça: brancos vs. não brancos) está sempre implicitamente disponível para o leitor a partir dos presentes dados e será, de fato, usada em alguns momentos. Se, por outro lado, a opção de dicotomia racial fosse escolhida desde o começo, não haveria nenhuma outra alternativa analítica.

Dados de duas cidades diferentes foram analisados: Rio de Janeiro e São Paulo. Fontes diversas foram usadas em cada caso. Em São Paulo seguiu-se uma estratégia dupla. Primeiro, a equipe de pesquisa examinou os arquivos de quatro dos cinco Tribunais do Júri da cidade de São Paulo<sup>1</sup>. Os livros-tombo de cada Tribunal foram analisados, a fim de encontrar os casos de homicídio envolvendo policiais no exercício da profissão e fora dele. A pesquisa contemplou casos que aconteceram entre janeiro de 1996 e julho de 1999. Contudo, casos em que o procedimento ainda estava pendente eram de difícil acesso e a maioria deles não foi encontrada. De forma complementar, foi solicitado à Ouvidoria da Polícia<sup>2</sup> o número de identificação de todos os processos judiciais de

1 No Brasil, apenas os crimes dolosos contra a vida são julgados pelo Tribunal do Júri.

2 A ouvidoria de polícia é um corpo de controle externo da atividade policial, cujo mandato pode ser resumido assim: a) coleta de denúncias dos cidadãos relativas a abusos e crimes supostamente cometidos por agentes policiais enquanto se preserva a identidade dos denunciadores; b) acompanhamento das investigações de tais casos executadas pelas Corregedorias de Polícia; c) informar a sociedade sobre esses temas.



homicídio doloso cometido por policiais que a instituição tivesse identificado. A equipe de pesquisa então procurou esses casos no Tribunal do Júri. No total, foram coletadas informações de 215 casos de homicídio doloso de civis cometidos por policiais na cidade de São Paulo.

No Rio de Janeiro, trabalhamos com os dados de um estudo realizado pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER) sobre o uso de força letal pela polícia no Rio de Janeiro (CANO, 1998). Esta pesquisa analisou todos os registros de casos em que civis foram mortos ou feridos, entre janeiro de 1993 e julho de 1996, por disparo de arma de fogo nas ações da polícia na cidade do Rio de Janeiro, tanto no exercício da profissão quanto fora dele. O estudo foi primariamente baseado nos Registros de Ocorrência e nos Laudos Cadavéricos do IML. O banco de dados contém informação sobre 991 civis mortos e 726 feridos.

Tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo a raça das vítimas foi relatada em diversos documentos, mas será analisada a partir do Boletim ou Registro de Ocorrência, considerando-se que este documento é mais comum. Além disso, ele reflete a categorização racial feita pelos próprios policiais no momento mais próximo ao da intervenção.

## Resultados

### Resultados em São Paulo

Do total de 215 vítimas fatais da ação policial, 179 (83%) eram parte em processos judiciais já finalizados – a maioria dos quais já arquivados – no momento da realização da pesquisa, enquanto as 36 vítimas remanescentes pertenciam a processos judiciais ainda em andamento.

É importante determinar se os processos finalizados teriam um perfil diferenciado daqueles ainda em andamento. Caso

afirmativo, poderíamos estar diante de uma amostra enviesada, já que a maioria dos casos selecionados foi finalizada. Os casos pendentes podem se diferenciar não apenas por serem mais recentes, mas, provavelmente, por haver mais evidências de que o homicídio cometido pelo policial não foi justificável. Os casos em que a evidência aponta para a possibilidade de culpa provavelmente levarão mais tempo, já que a acusação e a defesa irão dedicar mais tempo a eles.

Em qualquer caso, se ficar comprovada a hipótese principal de que a polícia é mais agressiva contra negros, os casos com mais evidências de uso excessivo e ilegítimo da força devem incluir uma proporção mais alta de vítimas negras (pretas e pardas). Estes tipos de processo serão os menos encontrados, já que a maioria ainda estaria pendente e, por isso, mais difícil de ser localizada. Como resultado, o teste de nossa hipótese com os presentes dados será um teste conservador, devido à possibilidade de os casos pendentes e não encontrados influenciarem os resultados contra a nossa hipótese.

Nós iremos comparar a composição racial daqueles mortos pela polícia com dois grupos de referência: a população em geral e a população carcerária (Tabela 1).

Quando se compara tanto a população carcerária quanto as vítimas fatais com a população em geral, nós percebemos que os residentes brancos são mais de dois terços, enquanto as vítimas fatais e os prisioneiros brancos constituem menos de 55%. Da mesma forma, pardos representam 25% da população em geral, mas constituem 30% da população carcerária e 33% das vítimas fatais. O contraste é particularmente evidente no caso dos pretos, que representam 5% da população, mas constituem 15% da população carcerária e 13% das vítimas fatais. Assim, a probabilidade de um preto ser morto pela polícia é 3 vezes maior que a do conjunto dos indivíduos.

Tabela 1 - Composição racial das vítimas civis de intervenções policiais, comparadas com a população carcerária e a população geral da cidade de São Paulo

Composição racial das vítimas civis de intervenções policiais, comparadas com a população carcerária e a população geral da cidade de São Paulo						
Cor	Vítimas fatais da intervenção policial: 1996 – 1999		População Carcerária: 1997 <sup>3</sup>		População geral: 2000 <sup>4</sup>	
Branca	107	52,7%	19,325	54,4%	6.988.908	67,0%
Parda	67	33,0%	10,561	29,9%	2.606.124	25,0%
Preta	27	13,3%	5,272	14,9%	527.191	5,1%
Outras	-	-	147	0,4%	313.325	3,0%
Branca e Parda	2	1,0%	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>203</b>	<b>100%</b>	<b>35,305</b>	<b>100%</b>	<b>9.529.461</b>	<b>100%</b>

Essas discrepâncias, particularmente no caso dos negros, devem ser interpretadas no sentido de que tanto a polícia quanto o sistema de justiça criminal em geral apresentam um viés contra minorias raciais em São Paulo. No entanto, duas ressalvas são cabíveis:

1. A categorização das raças nas três fontes – censo populacional, sistema prisional e boletim de ocorrência

– não seguiu o mesmo critério: o censo é baseado na autodeclaração, enquanto o sistema prisional e a polícia dependem da percepção dos agentes públicos. Sendo assim, é difícil garantir a equivalência das três fontes, especialmente entre a distribuição populacional e as outras duas;

2. Existe a possibilidade de que os diversos grupos raciais se envolvam em crimes violentos em diferentes graus. Se pessoas de diferentes raças têm uma probabilidade diferente de cometer crimes violentos, a comparação entre a distribuição racial da população e o número de vítimas

3 Fonte: Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

4 Fonte: Censo populacional de 2000 da cidade de São Paulo.



fatais não será confiável. Em outras palavras, a polícia pode estar matando proporcionalmente mais membros de um certo grupo racial, por este grupo se envolver mais em crimes violentos. Assim, a diferença entre as proporções pode ser uma consequência da diferença nos níveis de exposição, e não um resultado de um viés racial da ação da polícia. Rejeitando o preconceito tradicional que associa negros ao crime, vários autores questionaram que associações como esta existam de forma alguma (ADORNO, 1995). Não há, de fato, qualquer evidência convincente de que alguns grupos raciais sejam mais propensos a crimes violentos do que outros. Entretanto, a partir da possível ligação entre pobreza e crime, por um lado (FAJNZYLBER; LEDERMAN; LOAYZA, 1998), e a forte correlação entre raça e pobreza (negros são mais pobres), por outro, a possibilidade de que a proporção de pessoas que cometem crimes violentos seja mais alta em certo grupo racial do que em outros não pode ser sumariamente descartada. Mesmo que se deva descartar o antigo preconceito que considera algumas raças mais inclinadas ao crime em razão da sua natureza ou cultura, pode ainda ser verdade que alguns grupos raciais vivam em determinadas condições que tornem seus membros mais inclinados a entrar numa carreira criminosa.

### Resultados no Rio de Janeiro

A pesquisa realizada pelo ISER sobre todos os incidentes da polícia com o uso de armas de fogo que resultaram em vítimas civis entre janeiro de 1993 e julho 1996 registrou um total de 942 opositores mortos<sup>5</sup>, 416 opositores feridos, 30 civis mortos acidentalmente, 277 civis feridos acidentalmente, 26 policiais mortos e 122 policiais feridos<sup>6</sup>.

Do total de 1.717 vítimas civis, 513 não tiveram a raça registrada no Registro de Ocorrência, e duas vítimas foram registradas como “outra cor”, ou seja, diferente de “branco”, “pardo” ou “preto”. Estes casos foram eliminados da análise. Em resumo, existe uma falta de dados relativos à raça correspondentes a 30% de todos os casos.

Essa falta de dados é muito maior para os feridos (51%) do que para os mortos (14%), já que o Boletim de Ocorrência tende a conter informações mais específicas e detalhadas das vítimas fatais. A ausência de dados é, ainda, comum tanto para as vítimas opositoras (50%) quanto para as acidentais (53%). Ela é menor nas favelas (25%) do que nas demais áreas da cidade (34%). Isso pode ser atribuído ao fato de que os resultados fatais – e em consequência os dados mais completos – são mais elevados nas favelas. Ademais, existe também uma correlação entre área da cidade (favelas e demais áreas) e raça, já que pretos e pardos vivem predominantemente nas favelas.

Como resultado, a influência da área da cidade na proporção de informações perdidas poderia provocar uma maior carência de dados em relação a uma raça do que a outra e enviesar os resultados. No entanto, ao separar os

5 Opositores são aqueles contra quem a polícia atira intencionalmente.

6 Também houve outras vítimas civis, 19 vítimas fatais e 33 não fatais, em casos em que não foi possível identificar se o tiro foi intencional.

dados das vítimas fatais das não fatais, a carência de dados é similar nas favelas e nas outras áreas da cidade. De fato, se for levada a cabo uma regressão logística na carência de dados e a raça (0 = não carentes e 1 = carentes), tomando como variáveis independentes o desfecho para a vítima (ferido vs. morto) e a área (favela vs. demais áreas), o efeito da última variável não é significativo<sup>7</sup>.

A tabela 2 apresenta a composição racial das vítimas da ação policial no Rio, comparada com a população em geral e com a população carcerária.

Diversas conclusões interessantes podem ser inferidas a partir desta tabela. Vítimas acidentais<sup>8</sup> representam, a princípio, uma amostra das pessoas cujas áreas policiais e suspeitos usam suas armas. Como pode ser visto, a proporção de brancos e pardos entre vítimas acidentais é de aproximadamente 8% mais baixa do que a da população em geral, enquanto a proporção de pretos é três vezes mais alta. Em outras palavras, a polícia usa suas armas com mais frequência onde os negros vivem.

Este fato não é surpreendente, já que pesquisas anteriores (CANO, 1998) demonstram que mais da metade das vítimas fatais da intervenção policial foi morta em favelas, áreas onde a população negra está super-representada<sup>9</sup>.

Para os opositores feridos, a proporção dos brancos é menor do que entre as vítimas acidentais. Inversamente, pretos e especificamente pardos têm uma proporção maior. Por último, a porcentagem de brancos entre os opositores mortos é reduzida drasticamente para 20%, enquanto a proporção de pardos e pretos continua a crescer: 40 e 30% respectivamente.

Assim, não há dúvidas de que as vítimas civis da intervenção policial são significativamente mais escuras do que o restante da população. Brancos, por exemplo, representam 60% da população da cidade, 51% das vítimas acidentais, 43% dos opositores feridos e apenas 30% dos opositores mortos. No outro extremo, pretos representam apenas 8% da população citadina, um quarto das vítimas acidentais, 27% dos opositores feridos, 30% dos opositores mortos. Assim, é três vezes mais provável que pretos sejam feridos ou mortos pela polícia do que seria esperado pela porcentagem geral desse grupo na população.

A população carcerária, por sua vez, é claramente mais escura do que a população em geral e também mais escura do que as vítimas acidentais. A distribuição racial se aproxima da distribuição dos opositores feridos, mas com um incremento moderado dos pretos e uma diminuição dos pardos. A população carcerária inclui proporcionalmente mais pretos, mas também mais brancos do que os opositores mortos. Porém, se o número de pretos for somado ao de pardos, os opositores mortos são ainda mais escuros do que a população carcerária.

7  $b = 0.35$ ; std. error = 0.182; g.l. = 1;  $p = 0.055$ .

8 Vítimas acidentais podem ter sido feridas ou mortas pela polícia ou por “bala perdida”.

9 De acordo com a estimativa baseada na amostra do Censo do IBGE em 1991, os brancos equivalem a 64% da população nas demais áreas da cidade, mas apenas a 38% nas favelas (PRETECEILLE; VALLADARES, 1999).

Tabela 2 - Composição racial das vítimas civis de intervenções policiais, comparadas com a população carcerária e a população geral da cidade do Rio de Janeiro

Composição racial das vítimas civis de intervenções policiais, comparadas com a população carcerária e a população geral da cidade do Rio de Janeiro										
Cor	Opositores mortos		Opositores feridos		Mortos e feridos acidentais		População carcerária <sup>10</sup>		População em geral	
Branca	240	29,8%	89	42,6%	80	50,6%	4.578	40,4%	3.252.517	60,0%
Parda	325	40,4%	64	30,6%	38	24,1%	2.975	26,3%	1.715.178	31,6%
Preta	240	29,8%	56	26,8%	40	25,3%	3.780	33,4%	454.609	8,4%
<b>Total</b>	<b>805</b>	<b>100%</b>	<b>209</b>	<b>100%</b>	<b>158</b>	<b>100%</b>	<b>11.333</b>	<b>100%</b>	<b>4.967.695</b>	<b>100%</b>

Isso poderá fortalecer a hipótese de um viés racial no uso da força, mesmo se comparado com os presos e não apenas com a população em geral. Não obstante, é necessário salientar novamente que a população carcerária tem um perfil diferenciado dos opositores da polícia, já que inclui criminosos que não se envolveram em conflitos armados com ela.

Como mencionado, várias ressalvas podem ser arguidas contra a conclusão de que essa discrepância indica um viés racial no uso da força letal pela polícia. Por exemplo, a polícia usa suas armas em locais onde a população branca é mais escassa e, como resultado, é esperado que pretos e pardos estejam mais representados entre as vítimas. Contudo, as pessoas contra quem a polícia atirou intencionalmente são notoriamente menos brancas do que as vítimas acidentais, que presumivelmente vivem nas mesmas áreas. Assim, existe uma evidência mais forte de que a polícia usa mais as armas letais contra pretos e pardos do que contra brancos, já que a comparação é agora estabelecida usando os residentes na mesma área urbana, como um grupo de controle.

Em segundo lugar, como já afirmado, as fontes das classificações raciais são diferentes para as diferentes populações, o que pode afetar os resultados. Contudo, vítimas intencionais são mais escuras do que vítimas acidentais, ambas registradas no mesmo documento (Registro de Ocorrência), então esta ressalva seria menos aplicável ao contraste entre estes dois grupos.

Por último, a probabilidade de um grupo racial se engajar num tiroteio contra a polícia pode ser diferente. Como o número de pessoas de cada grupo racial que se envolvem com o crime é desconhecido, o único jeito de testar essa hipótese é comparar os opositores feridos e os opositores mortos pela polícia. A princípio, ambos estariam armados e em confronto com a polícia antes de serem atingidos. Assim, a probabilidade de ser ferido ou morto deveria ser a mesma para todas as raças, ao menos que existisse um fator que influenciasse o resultado letal e que estivesse correlacionado com a raça. Em outras palavras, a probabilidade de morrer entre os indivíduos contra os quais a polícia dispara deveria ser a mesma para todas as raças, mesmo que o número de pessoas de certa raça envolvidas em tiroteios contra a polícia fosse diferente. Em termos estatísticos, a distribuição marginal pode ser diferente, mas isso não irá, *per se*, produzir uma distribuição conjunta diferente de raça e resultados letais, ao menos que exista algum tipo de viés.

A fim de testar esta hipótese, nós introduzimos os dados sobre opositores feridos e mortos num modelo log-linear. A equação geral é a seguinte:

$$\ln(m_{ij}) = \mu + \alpha_i + \beta_j + \gamma_{ij}$$

Nesta equação,  $m_{ij}$  é o valor da célula da linha  $i$  com a coluna  $j$ ;  $\mu$  é a constante para todas as células;  $\alpha_i$  é o efeito da linha  $i$  (raça: branco, pardo e preto);  $\beta_j$  é o efeito da coluna  $j$  (resultado: ferido ou morto); e  $\gamma_{ij}$  é o efeito interativo entre linha e coluna (raça X resultado).

Quando se tenta eliminar a interação do modelo – a qual reflete o fato de que diferentes raças apresentam diferentes probabilidades de morrer após receberem um tiro –, o teste de razão de verossimilhança mostra, como esperado, um resultado significativo<sup>11</sup>. Isso pode ser interpretado no sentido de que pretos e pardos têm uma probabilidade mais alta de serem mortos em tiroteios com a polícia. Ainda existe, contudo, outro elemento que poderia justificar esses resultados sem ser o viés racial. Policiais usam suas armas com mais frequência nas favelas, onde os resultados letais são também muito mais altos (CANO, 1998). Considerando que as ações policiais são mais letais nas favelas e que lá moram mais pretos e pardos, isso poderia também justificar a maior proporção de pretos e pardos serem mortos, simplesmente porque eles vivem em uma área onde as ações policiais tendem a ser mais letais.

A fim de testar esta possibilidade, foi adicionado outro fator à equação: área da cidade (na favela ou fora dela). A nova equação pode ser expressa desta forma:

$$\ln(m_{ijk}) = \mu + \alpha_i + \beta_j + \delta_k + \gamma_{ij} + \gamma_{ik} + \gamma_{jk} + \gamma_{ijk}$$

Onde  $m_{ijk}$  é o valor da célula da linha  $i$  com a coluna  $j$  (sendo o valor  $k$  na terceira dimensão);  $\mu$  é a constante para todas as células;  $\alpha_i$  é o efeito da linha  $i$  (resultado: morto ou ferido);  $\beta_j$  é o efeito da coluna  $j$  (raça: branco, pardo e preto);  $\delta_k$  é o efeito da área (na favela ou fora dela);  $\gamma_{ij}$  é a interação entre resultado e a raça;  $\gamma_{ik}$  é a interação entre resultado e área;  $\gamma_{jk}$  é a interação entre raça e área e, por fim,  $\gamma_{ijk}$  é a interação tripla entre raça, resultado e área.

O teste da razão de verossimilhança mostra que o fator que representa as três formas de interação é insignificante e, por isso, pode ser removido da equação<sup>12</sup>. Em seguida, testamos

10 Fonte: Departamento Estadual do Sistema Penitenciário – DESIPE, estado do Rio de Janeiro, dez. 1996.

11 Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado = 12.66; g.l.= 2; p = 0.0018.

12 Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado = 0.476; g.l.= 2; p = 0.788.

as três interações de segundo nível. A interação área X raça também é insignificante<sup>13</sup>. Isso pode ser interpretado no sentido de que a distribuição racial das vítimas não é significativamente diferente dentro e fora das favelas. Como sabemos que a distribuição racial da população é de fato muito diferente, a ausência de significância desta interação mostraria que a polícia atinge especialmente pretos fora das favelas, para que assim a proporção de vítimas pretas fora (28%) seja próxima da proporção de dentro da favela (31%). Ademais, a interação raça X resultados é significativa assim como a de área X resultados<sup>14</sup>. Esta última interação demonstra que há uma probabilidade mais alta de morrer dentro do que fora das favelas.

A outra interação representa o ponto mais importante desta análise e pode ser interpretada da seguinte forma: pretos e pardos têm maior probabilidade de serem mortos do que de serem feridos, se comparados com brancos. A tabela 3 demonstra a tabulação cruzada dos resultados de acordo com a área.

Fora das favelas, 66% dos brancos baleados pela polícia morrem, resultado que atinge 76% dos pardos e 72% dos pretos. Nas favelas, a letalidade atinge 82% dos brancos baleados, 90% dos pardos e 89% dos pretos. Em outras palavras, quando a polícia atira na favela é muito mais provável que o alvo morra e não apenas seja ferido. Mas, em ambas as áreas, a chance de pretos e pardos morrerem é mais alta. Brancos morrem aproximadamente 8% menos do que pretos e pardos. É digno de nota que os pardos sejam ainda mais desfavorecidos do que os pretos, mas, como essa diferença é pequena, não é significativa<sup>15</sup>.

Outra forma de perceber a magnitude deste viés é calcular o índice de letalidade (razão entre o número de opositores mortos e o número de opositores feridos nos tiroteios) pela raça e área (tabela 4). Normalmente, em confrontos armados, tanto militares quanto policiais, é esperado que a média de pessoas feridas seja superior à de pessoas mortas. Isso corresponde a um coeficiente de valor inferior a um (1,0). Por outro lado, coeficientes significativamente superiores a

um (1,0) indicam um uso de força letal excessivo, pois revela ser mais provável matar do que ferir.

É aparente que os índices de letalidade são muito piores nas favelas, mas os brancos são menos atingidos dentro e fora das favelas. O índice de letalidade para brancos é metade do que para outras raças nas favelas e aproximadamente dois terços fora das favelas. Como demonstrado, os pardos sofrem com os piores resultados, piores inclusive do que os pretos, mesmo que seja uma diferença não muito marcante.

Um último fator que poderia interferir nos resultados de letalidade é o armamento apresentado pelos opositores. Se os opositores de um grupo social estivessem mais bem armados do que os demais, isso poderia forçar a polícia a atirar repetidas vezes e com maior intensidade, o que aumentaria a probabilidade de matá-los.

Os dados indicam que os opositores brancos têm em média 1,42 armas apreendidas nos episódios em que são baleados; pardos têm uma média de 1,77; e pretos de 1,51<sup>16</sup>. Essa diferença não é significativa<sup>17</sup> e, em todo caso, não aponta numa direção que pudesse explicar a diferença de mortalidade das diversas raças. Do mesmo modo, a média de tiros provenientes das armas confiscadas é também similar para as três raças: 3,26 tiros nos episódios de vítimas brancas; 3,06 nos de vítimas pardas; e 2,83 nos de pretas. Estas diferenças também não são significativas<sup>18</sup>.

Por fim, as armas mais potentes apreendidas são normalmente um revólver ou uma pistola – e não espingardas, metralhadoras ou outro tipo de arma mais destrutiva. Esse dado é verdadeiro para 70% dos casos envolvendo vítimas brancas, 68% dos casos com vítimas pardas e 67% dos que apresentam vítimas pretas. A diferença entre os grupos raciais, novamente, não é significativa<sup>19</sup>. Dessa forma, não há evidência de que algum grupo social poderia estar mais bem armado do que os outros para explicar a diferença de mortalidade.

13 Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado = 4.364; g.l.= 2; p= 0.1128.

14 Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado = 12.66; g.l.= 2; p= 0.0018.

15 Aplicando o modelo apenas a pretos e pardos, a interação entre raça e resultado produz o seguinte teste: Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado = 0,705; df = 1; p = 0,401.

16 A unidade de análise para a apreensão de armas é o episódio e não o indivíduo. Assim, todas as vítimas do mesmo episódio serão relacionadas com as mesmas armas. Obviamente, um mesmo episódio pode envolver vítimas de várias raças. Assim, os dados para cada grupo racial não são completamente independentes entre si, mas ainda são válidos para se ter uma ideia da situação.

17 F = 2.78; g.l.= 2 & 1001; p= 0.063.

18 F = 0.22; g.l.= 2 & 1005; p= 0.803.

19 Qui-quadrado = 6.14; g.l.=6; p= 0.407.

Tabela 3 - Tabulação cruzada do resultado (ferido vs. morto) pela raça, de acordo com a área da cidade

Tabulação cruzada do resultado (ferido vs. morto) pela raça, de acordo com a área da cidade									
Área	Resultado	Branco		Pardo		Preto		Total	
Fora da favela	Ferido	63	34,4%	43	24,0%	39	28,1%	145	28,9%
	Morto	120	65,5%	136	76,0%	100	71,9%	356	71,1%
	Total	183	100%	179	100%	139	100%	501	100%
Dentro da favela	Ferido	26	17,8%	21	10,0%	17	10,8%	64	12,5%
	Morto	120	82,2%	189	90,0%	140	89,2%	449	87,5%
	Total	146	100%	210	100%	157	100%	513	100%

Tabela 4 - Índice de letalidade dos opositores em intervenções policiais

Índice de letalidade dos opositores em intervenções policiais			
Área da cidade	Branco	Pardo	Preto
Fora da favela	1,9	3,2	2,6
Dentro da favela	4,6	9,0	8,2

## Conclusões

Com esta pesquisa, tentamos testar a hipótese de que existe um viés racial no uso da força letal pela polícia, ou seja, os policiais empregam força letal com mais frequência ou com maior intensidade contra certos grupos raciais – pretos e pardos.

Tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo existe uma clara disparidade racial entre as vítimas fatais nas intervenções da polícia, quando comparadas com a população carcerária e com a população geral.

Contudo, esta disparidade não significa necessariamente que existe um viés racial na atuação dos policiais, já que os dados sofrem de diversas limitações e outras hipóteses alternativas poderiam também explicar os mesmos resultados. Por exemplo, a categorização das raças foi colhida a partir de fontes diversas (pela polícia ou pelos agentes prisionais, por um lado, ou pelos próprios cidadãos no Censo, por outro) e, assim, podem não ser diretamente comparáveis. Mais importante ainda, para demonstrar o viés a partir desses dados, teríamos que presumir que todos os grupos raciais se engajam em crimes violentos e em conflitos armados com a polícia no mesmo grau. Junte-se a isso a questão que a alta proporção de pretos entre as vítimas fatais poderia ser também explicada pelo fato de terem muita representatividade nas favelas, ou seja, nas áreas onde as intervenções policiais são mais letais. Dessa forma, os dados poderiam ser interpretados a partir de um viés geográfico, e não a partir da discriminação racial da polícia.

Os dados do Rio de Janeiro incluíam informações sobre opositores feridos e mortos e sobre vítimas acidentais em confrontos envolvendo a polícia. Esses dados nos permitem responder alguns dos problemas. Assim, as vítimas acidentais, que representam uma amostra das pessoas que residem em áreas onde policiais usam mais suas armas, são mais escuras do que a população em geral. Além disso, opositores – em particular os opositores mortos – são mais escuros do que as vítimas acidentais, o que tende a descartar a hipótese alternativa de que pretos e pardos são mortos com mais frequência simplesmente porque a polícia é mais violenta na área onde vivem.

A fim de testar esta hipótese com mais profundidade, aplicamos um modelo log-linear aos dados dos opositores feridos e mortos no Rio. Os resultados confirmaram que a chance de ser morto, e não apenas ferido, é mais alta para pretos e pardos, tanto dentro quanto fora das favelas.

Assim, os resultados desta pesquisa são consistentes no sentido de comprovar a hipótese do viés racial no uso da força letal pela polícia no Rio de Janeiro porque:

1. Comparam o dano final (letal ou não) nas pessoas baleadas pela polícia em uma situação supostamente similar, o que tenderia a descartar a possibilidade de que pretos estejam mais representados entre as vítimas simplesmente porque seja mais provável que se engajem em conflitos violentos com a polícia;
2. A classificação das raças foi realizada a partir da mesma fonte: a própria polícia;
3. A conclusão é a mesma dentro e fora da favela, o que serve de controle para a distribuição racial em cada área e assim também elimina outra hipótese particularmente forte (i.e., pretos seriam mortos com mais frequência só porque moram mais nas favelas, onde as vítimas das ações policiais morrem mais).

De qualquer forma, são necessárias futuras pesquisas para confirmar a existência do viés racial no trabalho policial e para explorar as diversas situações em que este viés pode aparecer.

Policiais no Rio de Janeiro tendem a se surpreender quando se deparam com estes resultados, particularmente em razão do grande número de policiais pretos e pardos nas fileiras da instituição. Contudo, esta presença não é uma garantia de não existir discriminação racial nas instituições policiais.

A primeira recomendação a partir desta pesquisa é incluir o tópico sobre etnicidade e discriminação étnica no currículo das academias da polícia no país, para assim estimular a reflexão individual e institucional sobre tais problemas. A segunda recomendação é estabelecer uma rotina de coleta de dados para permitir às organizações policiais avaliar periodicamente a existência de discriminação contra grupos raciais ou contra qualquer outro grupo socialmente relevante, explorando formas que poderiam corrigir estas distorções.

## Notas

1. Esta pesquisa faz parte de um projeto conduzido graças a uma bolsa da Fundação Ford no Brasil. A equipe de pesquisa incluiu James Cavallaro, Ariel Alves e Cristina Jakimiak, além do autor;
2. No Brasil, apenas os crimes dolosos contra a vida são julgados pelo Tribunal do Júri;
3. A ouvidoria de polícia é um corpo de controle externo da atividade policial, cujo mandato pode ser resumido assim: a) coleta de denúncias dos cidadãos relativas a abusos e crimes supostamente cometidos por agentes policiais enquanto se preserva a identidade dos denunciadores; b) acompanhamento das investigações de tais casos executadas pelas Corregedorias de Polícia; c) informar a sociedade sobre esses temas;
4. Opositores são aqueles contra quem a polícia atira intencionalmente;
5. Também houve outras vítimas civis, 19 vítimas fatais e 33 não fatais, em casos em que não foi possível identificar se o tiro foi intencional ou não;
6.  $b = 0.35$ ; std. error = 0.182; g.l. = 1;  $p = 0.055$ .



7. Vítimas acidentais podem ter sido feridas ou mortas pela polícia ou também por “bala perdida”.
8. De acordo com a estimativa baseada na amostra do Censo do IBGE em 1991, os brancos equivalem a 64% da população nas demais áreas da cidade, mas apenas a 38% nas favelas (Preteceille & Valladares, 1.999);
9. (Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado= 12.66; g.l.= 2; p= 0.0018);
10. (Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado = 0.476; g.l.= 2; p= 0.788);
11. (Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado = 4.364; g.l.= 2; p= 0.1128);
12. (Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado = 12.66; g.l.= 2; p= 0.0018);
13. (Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado = 42.86; df = 1; p < 0.0001);
14. Aplicando o modelo apenas a pretos e pardos, a interação entre raça e resultado produz o seguinte teste: Teste de Razão de Verossimilhança: Qui-quadrado = 0,705; df = 1; p = 0,401;
15. Realmente, a unidade de análise para a apreensão de armas é o episódio e não o indivíduo. Assim, todas as vítimas do mesmo episódio serão relacionadas com as mesmas armas. Obviamente, um mesmo episódio pode envolver vítimas de várias raças. Assim, os dados para cada grupo racial não são completamente independentes entre si, mas ainda são válidos para ter uma ideia da situação;
16. (F = 2.78; g.l.= 2 & 1001; p= 0.063);
17. (F = 0.22; g.l.= 2 & 1005; p= 0.803);
18. (Qui-quadrado = 6.14; g.l.=6; p= 0.407).

## Referências

- ADORNO, S. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. **Novos Estudos**: CEBRAP, 43, p. 26–44, 1995.
- CANO, I. **The use of lethal force by police in Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1998.
- CANO, I. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: a atuação da justiça militar**. Rio de Janeiro: ISER, 1999.
- CHEVIGNY, P. **Police deadly force as social control**: Jamaica, Brazil and Argentina (Série Dossiê NEV, 2). São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, USP, 1991.
- CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS); INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO. **Lei, justiça e cidadania**: direitos, vitimização e cultura política na região metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV/ISER, 1997.
- CARVALHO, J. M. de; PANDOLFI, D.; CARNEIRO, L. P.; GRYNSZPAN, M. **Lei, justiça e cidadania**: cor, religião, acesso à informação e serviços públicos. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV/ISER, 1998.
- FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. **Determinants of crime rates in Latin America and the world**: an empirical assessment. Washington, DC: The World Bank, 1998.
- FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Dominus, 1965.
- FREYRE, G. **Casa grande e senzala**. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt, 1933.
- HARRIS, M. **Pattern of race in the Americas**. New York: Walker, 1964.
- HASENBALG, C. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Police brutality in urban Brazil**. New York: Human Rights Watch/Americas, 1997.
- KAHN, T. Os negros e a polícia: recuperando a confiança mútua. **Boletim Informativo do Grupo de Pesquisa da Discriminação da USP**, 1(3), 1998.
- LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. **Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MITCHELL, M. J.; WOOD, C. H. Ironies of citizenship: skin color, police brutality and the challenge to democracy in Brazil. **Social Forces**, 77, p. 1001–1020, 1999.
- PRETECEILLE, E.; VALLADARES, L. **Favela, favelas**: unidade ou diversidade da favela carioca, 1999.
- Paper presented at the meeting ‘Seminário Impactos Metropolitanos da Reestruturação: Desigualdades sociais e governança urbana,’ Rio de Janeiro.
- RAMOS, S.; MUSUMECI, L. **Elemento suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- RIBEIRO, C. A. C. **Cor e criminalidade**: estudo e análise da justiça no Rio de Janeiro (1900–1930). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.
- RIBEIRO, C. A. C. Raça, classe e mobilidade social no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, 49(4), p. 833–873, 2006.
- SILVA, N. do Vale. Updating the cost of not being white in Brazil. In: P. M. Fontaine (Ed.). **Race, class and power in Brazil**. Los Angeles: UCLA Center for Afro-American Studies, 1985.
- TELLES, E. E.; LIM, N. Does it matter who answers the race question? Racial classification and income inequality in Brazil. **Demography**, 35(4), 1998, p. 465–474.
- WOOD, C. **Categorias censitárias e classificações subjetivas de raça no Brasil**, 1991.
- LOVELL (Ed.). **Desigualdade racial no Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. p. 93-113.

## Tradução sem ônus ao MPMG

Lívia Bastos Lages  
Bacharelada em Direito - UFMG



# JUVENTUDE NEGRA: ENTRE DIREITOS E VIOLÊNCIAS<sup>1</sup>

## Felipe da Silva Freitas

O desafio a que somos chamados é o de pensar como a juventude negra está experimentando as mudanças recentes do Brasil e quais novas demandas vão sendo criadas para que se possa enfrentar o racismo nas suas múltiplas e sofisticadas manifestações.

Um primeiro ponto para entender estas mudanças pelas quais a sociedade brasileira vem passando, em termos de mentalidade, é a percepção de que, junto com o fenômeno do significativo contingente de jovens existente hoje no país, há um fenômeno de maior autoidentificação desta geração de jovens com negros e negras. O Brasil vive um processo demográfico peculiar com um contingente de jovens bastante significativo e um quadro conhecido como “bônus demográfico” – número de produtores maior que o de consumidores. Este quadro encontra-se no ápice e deve permanecer até 2020, quando a relação deverá se inverter. Segundo os estudos das Ciências Sociais e da Demografia tais quadros são oportunos para promover a inclusão e para fomentar o desenvolvimento nacional.

Segundo os dados do Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população jovem brasileira (de 15 a 29 anos de idade) é de 51,3 milhões pessoas, das quais 7,9% se declararam pretos e 45,9% se designam pardos. Ou seja, 53,8% dos jovens brasileiros se autodeclararam negros, porcentagem superior à do restante da população, que no censo foi de 50,7%.

Tal tendência – de maior autoidentificação dos jovens com pretos e pardos em relação aos adultos e em relação ao conjunto da população – é confirmada pela pesquisa *Agenda Juventude Brasil*<sup>2</sup>, segundo a qual 6 em cada 10 jovens brasileiros se autodeclararam negros (pretos ou pardos).

Esse aumento da autoidentificação dos jovens com negros e negras tem relação com os sucessivos esforços

do movimento negro no sentido de superar os estigmas e representações negativas sobre a população negra. Além disso, as políticas de ações afirmativas – com destaque para a reserva de vagas nas universidades – possibilitaram

[...] um amplo debate sobre o racismo, as desigualdades raciais, mérito e justiça social, rompendo a invisibilidade e a negação do racismo promovidas pelo mito da democracia racial. (BRASIL, 2013a, p. 51).

Ao mesmo tempo, esta geração de jovens reconhece o racismo como um problema significativo do país e tem posições críticas perante as discriminações. Nessa linha, é expressivo o crescente reconhecimento da temática racial no conjunto das organizações de juventude no Brasil. Tanto no Conselho Nacional de Juventude como em outros espaços de participação juvenil a situação dos negros e negras vem sendo tratada como uma questão importante do país (BRASIL, 2010).

Um em cada quatro jovens brasileiros afirma que o racismo é um dos três principais assuntos mais importantes para ser discutido pela sociedade. Segundo a *Agenda Juventude Brasil*, quando perguntados sobre o problema do país que mais os incomodava, o racismo e outras formas de discriminação foram apontados por 34% dos entrevistados, sendo que entre os jovens negros houve mais menções ao racismo (36%) do que entre os jovens brancos (30%) (BRASIL, 2013).

Essa maior sensibilidade da juventude às discriminações já foi investigada no projeto *Juventudes Sul-americanas: diálogos para a construção da democracia regional*<sup>3</sup>, que constatou, a partir de entrevistas e de grupos focais com jovens sul-americanos, que:

[...] o sentimento de discriminação é maior entre jovens que entre pessoas adultas. É possível dizer que os jovens(as) (*sic*) são sempre mais sensíveis e acusam, em maior proporção, a existência de desigualdades e discriminações. Manifestam opinião mais homogênea que as pessoas adultas, sendo suas respostas menos permeadas por diferenças de renda e escolaridade, fatores que tendem a

1 As formulações contidas neste texto foram apresentadas originalmente no “Seminário Juventude e Superação da Pobreza”, promovido pela Comissão Nacional de População e Desenvolvimento em maio de 2014 e adaptadas a partir dos debates ocorridos em Minas Gerais por ocasião do painel “A violência contra a juventude negra no Brasil”, promovido pelo Grupo de Trabalho do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Ministério Público de Minas Gerais e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

2 A pesquisa *Agenda Juventude Brasil* foi realizada pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria Geral da Presidência da República. As entrevistas ocorreram entre os dias 13 de abril e 19 de maio de 2013, em 187 municípios brasileiros, estratificados por localização geográfica (capital e interior, áreas urbanas e rurais e por municípios pequenos, médios e grandes), contemplando as 27 Unidades da Federação. Foram entrevistados 3.300 jovens de 15 a 29 anos. (BRASIL, 2013)

3 Trata-se de estudo coordenado no Brasil pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis).

pesar bastante, no conjunto, na percepção da existência de discriminações. (NOVAES; RIBEIRO, 2010, p. 54).

Ao analisarmos as opiniões dos jovens sobre a realidade nacional e sobre as suas próprias vivências e necessidades apresentadas pela pesquisa *Agenda Juventude Brasil*, encontramos importantes pistas para explicar o impacto nesta geração de jovens da experiência de viver numa sociedade discriminadora. No conjunto dos jovens do país, 26% declaram que se sentiram humilhados, desrespeitados ou discriminados por qualquer motivo (BRASIL, 2013).

Entre os jovens negros, 28% declaram já ter sofrido algum tipo de discriminação, enquanto entre os jovens brancos 23% afirmam ter vivido a mesma experiência. Os motivos da discriminação são vários. Muitas vezes, a ocorrência se deu pela sobreposição de motivos (aparência física, cor da pele, condição econômico-social, lugar onde mora, orientação sexual etc.), em que vários eixos de subordinação se interseccionam, produzindo e/ou ampliando hierarquias segundo raça, sexo, gênero, geração, condição física, situação territorial etc. (WERNECK, 2013, p. 15).

É preciso aprofundar a análise sobre o que é “ser jovem negro” num tempo em que já não é mais majoritária a posição de que “não há racismo no Brasil” e em que, mesmo persistindo as desigualdades e discriminações, começam a surtir efeito os primeiros esforços realizados nas décadas anteriores para adoção de políticas de enfrentamento das desigualdades. Ainda que experimentem a realidade da segregação no seu cotidiano, os jovens negros desta geração já vivenciam as primeiras políticas de promoção da igualdade racial e suas consequências. Isso porque nasceram em um período em que os movimentos negros já vinham lutando para que o Estado brasileiro e as organizações internacionais reconhecessem o racismo como problema social a ser enfrentado em nossa sociedade.

Fenômenos como os “rolezinhos”, ocorridos no início de 2014, ou as reiteradas denúncias de discriminação racial em estádios de futebol evidenciam este novo momento da questão racial em nosso país e apontam um desafio típico desta experiência geracional. Diferentemente de outros momentos da história brasileira, em que a questão racial não esteve – senão de forma periférica – apontada como desafio da sociedade, esta geração de jovens sabe que o racismo é um problema que aparece cada vez mais na cena política do país.

Tal realidade torna-se possível pela existência de espaços que antes eram frequentados quase exclusivamente por pessoas brancas e que hoje passam a ser acessados por pessoas negras – como *shoppings centers*, universidades, aeroportos etc. É por essa convivência em espaços antes tidos como exclusivos dos não negros que se visualiza de modo mais contundente o racismo no país.

Na mesma linha podemos inferir que a maior visibilidade dos casos de discriminação racial nos aponta a maior consciência das pessoas negras de que é possível denunciar o racismo. E esse é o conflito que está posto neste momento

posterior à derrubada do mito da democracia racial. “Como os jovens negros se situam neste novo momento?”

A ampliação do poder de compra das pessoas negras e o seu acesso a direitos básicos de cidadania demandam um debate sobre quais valores estão sendo promovidos socialmente para conviver com esses “novos consumidores”<sup>4</sup>. Ao mesmo tempo, essa mudança nos leva a pensar sobre os outros direitos que ainda precisamos garantir-lhes.

Apesar dos avanços e conquistas desta geração de jovens negros em relação às gerações anteriores, é necessário reconhecer que o país ainda não conseguiu superar as desigualdades raciais. As políticas universais de combate à pobreza – com destaque para pobreza extrema – e as políticas para promoção do acesso a bens e serviços públicos ainda não foram suficientemente complementadas pelas políticas de caráter afirmativo e compensatório, a serem adotadas para combater o racismo e promover a igualdade racial (THEODORO, 2013, p. 165). O racismo segue estruturando desigualdades lastreadas em representações e estereótipos negativos disseminados sobre as pessoas negras em nossa sociedade:

O resultado final é que seguimos sendo extremamente desiguais e, mais do que isso, abusamos da desigualdade. Somos campeões nesse quesito. O país mais rico da América Latina é também um dos mais iníquos, concentrando, assim, pobreza e indigência em níveis exacerbados. Esse é um estigma que carregamos há séculos e com o qual convivemos até com grande resignação. Qual a explicação para o fato de que o país Brasil, que apresentou taxas de crescimento das mais expressivas no século passado, conviva ainda com nichos importantes de pobreza e desigualdade? Como entender a renitência da pobreza em meio à abundância? Que processo histórico particular é esse que possibilita a convivência de extremos – muito ricos e muito pobres – que se complementam em uma, até certo ponto, harmoniosa ambiência?

[...] O racismo institucional é a forma mais sofisticada e bem acabada do preconceito, envolvendo o aparato jurídico-institucional. Atuando no plano macro, o racismo institucional é o principal responsável pela reprodução ampliada da desigualdade no Brasil.

Também é certo que em muito contribui o racismo como ideologia, na medida em que, como já enfatizada, por seu intermédio a condição de pobreza e de miséria finda por naturalizar-se. A sociedade não vê a existência de pobres, de mendigos, de população habitando lixões, como algo a ser enfrentado. Ao contrário, tudo isso faz parte da paisagem social brasileira. O racismo impede que as pessoas vejam os pobres e miseráveis como seus iguais. É como se existissem categorias distintas de pessoas. Para um grupo a cidadania plena, para outros, “a vida como ela é”... Está criado assim o caldo de cultura para a perpetuação da desigualdade. E o racismo e seus desdobramentos têm papel central nesse processo. (THEODORO, 2013, p. 167).

Nesse sentido merece especial atenção a morte violenta de jovens negros – designada pelos movimentos sociais de

4 Essa significativa parcela de pessoas que ascenderam economicamente vem sendo designadas como “nova classe média”. No presente ensaio, optamos por designar essa parcela simplesmente como “novos consumidores”. Sobre o assunto ver: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, 2013.

extermínio ou genocídio da juventude negra. Este aspecto é apontado pelos jovens como a sua maior preocupação – 45% dos jovens negros e 42% dos jovens brancos (BRASIL, 2013).

Segundo dados do Ministério da Saúde<sup>5</sup>, o número de homicídios de jovens brancos caiu de aproximadamente 9 mil no ano de 2000 para 6 mil em 2011, enquanto para os jovens negros, no mesmo período, esse número cresceu: de aproximadamente 14 mil para 19 mil homicídios. Ao mesmo tempo, 54% dos jovens negros declaram que já perderam companheiros de mesma idade (irmãos, primos, amigos, namorados) de forma violenta, e 28% afirmam já terem sofrido algum tipo de discriminação (BRASIL, 2013).

A experiência de perder um companheiro de mesma idade de forma violenta, a exposição às armas, o medo de morrer ou de ser violentado no espaço público marcam a atual geração de jovens e a distinguem especialmente de todas as outras gerações de jovens do país. Nunca tantos jovens foram mortos no país.

Nesse sentido, vale destacar que, especialmente a partir de 2000, cresceram no país as denúncias referentes ao alto número de agressões e mortes de jovens negros e à persistência da violência no âmbito da abordagem policial. Cresceram também as campanhas e movimentos de enfrentamento ao fenômeno conhecido como “extermínio ou genocídio da juventude negra”.

Nas conferências de direitos – com destaque para as conferências de direitos humanos, segurança pública, juventude e igualdade racial – o tema da violência contra juventude negra ganhou relevo em vários aspectos, confirmando o dado coletado pela *Agenda Juventude Brasil* e já indicado em outros estudos de que a violência é um dos temas que mais preocupam a juventude do país (Instituto Cidadania, 2004; Ibase / Pólis, 2007) e na América Latina (NOVAES; RIBEIRO, 2010).

Seja na demanda por políticas de prevenção à violência, através da reivindicação de ações para garantia de direitos e oportunidades para a juventude negra, visando o combate às desigualdades; seja pela dimensão do enfrentamento ao racismo institucional, especialmente no que se refere à luta por ações de controle da violência policial e de combate ao racismo no sistema de justiça, é perceptível a existência de um forte movimento pela adoção de políticas que enfrentem o problema do extermínio da juventude negra.

A esse respeito, continua preocupante a forma pela qual o Estado brasileiro tem tratado a questão, sendo imperioso qualificar ainda mais o debate público sobre este tema, a fim de construir políticas públicas que correspondam a essa demanda histórica dos movimentos negros por ações de prevenção à violência no país.

É preciso explicar o paradoxo de que justamente no período histórico em que conseguimos avançar mais

significativamente na inclusão econômica das pessoas negras e na promoção dos seus direitos – por meio de políticas de ações afirmativas – é que se verificam os maiores índices de mortes deste segmento da população. É preciso reconhecer que, sem a garantia do direito à vida e à não discriminação, todos os esforços até aqui empreendidos podem perder seu sentido e sua efetividade. Como destaca o texto base da CONAPIR:

É preciso estar vivo para desfrutar de direitos. É preciso ser livre para usufruir a democracia. É preciso não ser discriminado para ampliar habilidades e conhecimentos como seres humanos. No caso brasileiro, a violação de direitos, expressa nas manifestações cotidianas e generalizadas de racismo e discriminação racial, é a base da violência letal a que a população negra é submetida. (BRASIL, 2013a, p. 41).

É como se esse grande contingente de jovens estivesse sendo consumido pela violência e pelo racismo no Brasil.

Não se trata mais de pensar a questão racial como uma questão das minorias ou como tema periférico na agenda do desenvolvimento nacional. A questão do enfrentamento ao racismo – e mais especificamente da garantia dos direitos da juventude negra – nos desafia a repensar as noções com as quais vimos falando em desenvolvimento e democracia no país.

É preciso ultrapassar as leituras usuais dos “jovens como problema” e pensar sobre como podemos contribuir para que esses jovens possam experimentar processos de emancipação com segurança e com garantia de direitos por parte do Estado. Para a juventude negra, tais condições só serão criadas se tivermos capacidades políticas de tematizar a questão em toda a sociedade, criando

intervenções sobre o fenômeno da discriminação racial e do racismo que levem em conta a necessidade de se criar contextos pedagógicos que levem pessoas e instituições a mudarem mentalidades, comportamentos e procedimentos que tendem a naturalizar estas mortes. (BRASIL, 2013a).

## Referências

BRASIL, Secretaria Nacional de Juventude. *Agenda Juventude Brasil: perfil nacional sobre perfil e opinião dos jovens brasileiros*. Brasília: SNJ, 2013. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/174>>. Acesso em: 1 out. 2014.

BRASIL, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *III Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: subsídios ao debate*. Brasília: SEPPIR, 2013a. Disponível em: <<http://www.portaldainigualdade.gov.br/arquivos/texto-base-e-disponibilizado-no-portal-da-iii-conapir>>. Acesso em: 1 out. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE). *Comissão de Articulação e Diálogo com a sociedade*.

<sup>5</sup> Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade: <<http://svs.aids.gov.br/cgiae/sim/>>.

Conselhos de Juventude: Fortalecendo Diálogos, Promovendo Direitos. Brasília, 2010. Disponível em <<http://www.juventude.gov.br/conjuve/gruia-de-conselhos-de-juventude>>. Acesso em: 4 jun. 2014.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT. (Orgs). **Classes? Que classes?:** Ciclo de debates sobre classes sociais. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

NOVAES, Regina; RIBEIRO, Eliane (Orgs.). **Livro das juventudes sul-americanas.** Rio de Janeiro: IBASE, 2010.

SOARES, Sergei. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 – 2007. In: THEODORO, Mário; JACCOUD, Luciana; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES,

Sergei (Orgs.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil:** 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008. p. 97–118.

THEODORO, Mário. As mudanças sociais recentes e a questão racial. In: Fundação Perseu Abramo/Fundação Friedrich Ebert. (Orgs). **Classes? Que classes?:** Ciclo de debates sobre classes sociais. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 163–172.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência:** os jovens do Brasil, Brasília: Ritla; Instituto Sangari; Ministério da Justiça, 2013.

WERNECK, Jurema. **Racismo institucional:** uma abordagem conceitual. Brasília: Geledes/CFEMEA, 2013.

## VIOLÊNCIA, SEGURANÇA PÚBLICA E RACISMO

**Daniel Ricardo de Castro Cerqueira**  
**Almir de Oliveira Junior**  
**Verônica Couto de Araújo Lima**

### Introdução

A partir de alguns dados sobre homicídios no Brasil, este texto tem como objetivo discutir a distorção na distribuição da segurança pública, levando-se em consideração a questão racial. Além de o país possuir taxas de violência letal entre as mais elevadas do mundo, há uma exposição desproporcional da população negra a essa violência, principalmente no que se refere à sua parcela jovem. Os números refletem uma realidade muito clara de violação de direitos, que exige do Estado um delineamento de ações para modificar as condições sociais, culturais e econômicas que concorrem na produção e reprodução da violência e das desigualdades raciais.

### Algumas delimitações conceituais

Os conceitos-chave utilizados neste artigo são controversos e em nada evidentes, fazendo-se necessário o esclarecimento a respeito de algumas definições assumidas pelos autores. De acordo com Andrade e Andrade:

‘Raça’, ‘crime’ e ‘justiça’ são conceitos bastante amplos e escorregadios nas ciências sociais. Sua discussão frequentemente requer posicionamentos teóricos claros acerca de onde se observa e como se operacionaliza cientificamente tais fenômenos. Em outras palavras, é necessários dizer como se compreende e como está se empregando tais conceitos. (ANDRADE; ANDRADE, 2014, p. 256).

Existem diversas formas de violência – física, simbólica, psicológica, moral etc. Neste trabalho ela é abordada na sua dimensão física. Essa restrição é necessária, pois sem ela não seria possível especificar o objeto que é aqui proposto como ponto de partida para análise: a violência letal perpetrada contra indivíduos e grupos, que se expressa na forma de taxas de homicídio, indicadores fundamentais para se refletir sobre a área da segurança pública. Esta, como parte da justiça, é definida como um bem coletivo indivisível, referente às garantias dadas aos cidadãos pelo Estado contra a possibilidade de se tornarem vítimas da violência, das quais nenhum indivíduo pode ser legitimamente excluído, independentemente do sexo, idade, classe social ou raça (PAIXÃO, 1985).



O termo *raça* é compreendido como uma categoria socialmente construída que busca justificar-se, na maioria das vezes, em termos de alguma teoria implícita ou explicitamente biológica, ancorada principalmente na cor da pele. As categorias raciais dividem a população em grupos de negros, brancos, amarelos, pardos e indígenas. O racismo refere-se às práticas discriminatórias associadas ao uso dessas categorias para imprimir algum tipo de estigma a alguém ou a alguma coletividade (GOFFMAN, 1988). Tais práticas estão presentes de forma muito intensa na história e nas instituições no Brasil (GUIMARÃES, 1999), constatáveis não apenas pelos indicadores e estatísticas sociais que lhes são correlatos, mas também observáveis diretamente no âmbito das relações sociais cotidianas (FAZZI, 2006).

### Desigualdades entre brancos e negros no campo da violência e da segurança pública

A grande desigualdade entre brancos e negros no Brasil se reflete na violência e na segurança pública. Essa desigualdade é explicitada pelas maiores taxas de vitimização da população negra. Se, devido à situação de insegurança no país, a exposição da população em geral à possibilidade de morte violenta já é grande, ser negro corresponde a pertencer a uma população de risco: ser da cor negra faz aumentar em cerca de oito pontos percentuais a probabilidade de o indivíduo ser vítima de homicídio (CERQUEIRA; MOURA, 2014). Para cada indivíduo não negro assassinado, 2,4 negros sofrem homicídio (CERQUEIRA; MOURA, 2014).

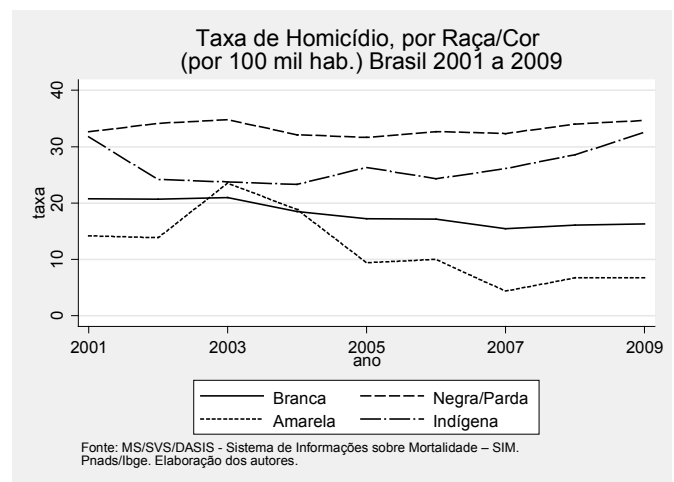
Segundo dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/MS) e do Censo Demográfico do IBGE de 2010, enquanto a taxa de homicídios de negros no Brasil é de 36 mortes por 100 mil negros, a mesma medida para os “não negros” é de 15,2.

O gráfico 1, a seguir, para o qual utilizamos os dados de mortalidade do Ministério da Saúde e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs/IBGE), mostra a evolução da taxa de homicídio por raça no Brasil, na década passada. Pode-se observar que a taxa de homicídio de negros<sup>1</sup> foi sempre a mais elevada, equivalendo sempre a mais de duas vezes a de brancos. Por outro lado, este gráfico mostra uma diminuição gradativa de homicídios de brancos e amarelos, ao passo que a proporção de homicídios de negros e indígenas aumentou levemente. Contudo, esse fenômeno de divergência nas taxas de homicídios entre negros e brancos deve ter sido ainda maior. De acordo com pesquisas domiciliares, ao longo da década aumentou o número de indivíduos que passaram a se reconhecer e a se autodeclarar como negros e pardos, fazendo aumentar a população relativa de negros *vis-à-vis* brancos.

Certamente isso teve impacto no cálculo das taxas de homicídios por corte racial.

1 Abrangendo indivíduos classificados como pretos ou pardos, nas classificações adotadas nas PNADs/IBGE e SIM/DASIS/SVS/MS.

Gráfico 1 – Taxa de homicídio por raça, Brasil, 2001 a 2009



Outra forma de olhar a diferença de vitimização entre negros e não negros é avaliar a expectativa de vida ao nascer, devido às violências. Este indicador é importante por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque é sensível ao momento da vida em que se dá o incidente. Assim, enquanto a simples contagem da taxa de mortos por ações violentas não leva em conta o momento em que se deu a vitimização, a perda de expectativa de vida é tanto maior quanto mais jovem for a vítima. Em segundo lugar, a expectativa de vida ao nascer é um dos principais indicadores associados ao desenvolvimento socioeconômico dos países. De fato, conforme demonstrado por Soares (2005), um dos grandes fatores que explicam o padrão de desenvolvimento dos países nos últimos séculos é o aumento da expectativa de vida ao nascer, devido às revoluções médica e sanitária nos séculos anteriores, que reduziram a taxa de mortalidade.

Dados do IPEA mostram que os negros têm uma perda 114% maior do que os brancos em sua expectativa de vida por causa dos homicídios. Enquanto o homem negro perde, em média, 20 meses em sua expectativa de vida, a perda do homem branco é pouco maior do que 8 meses (CERQUEIRA; MOURA, 2014).

Essas diferenças são ainda mais alarmantes, quando analisamos os indicadores por unidade federativa. Por exemplo, Alagoas – terra de Zumbi dos Palmares – é o estado brasileiro onde há a maior probabilidade de um negro ser assassinado e um dos estados onde o indivíduo “não negro” possui a menor chance de ser vitimado por esse tipo de violência. Conforme nos mostra a tabela 1, enquanto o negro nascerá em Alagoas com uma expectativa de viver 49 meses a menos em decorrência dos homicídios, indivíduos não negros nascerão nesse estado com a expectativa de viver, na média, 3,5 meses a menos pelo mesmo motivo.

Se esses números mostram uma maior demanda de segurança por parte da população negra, deve ser apontado adicionalmente que os órgãos encarregados de fornecer esse bem público atuam de forma enviesada, prejudicando essa parcela da população. A imaginada associação que é feita do indivíduo negro com o mundo do crime e da delinquência



[...] mantém-se presente no que poderíamos chamar de imaginário coletivo, ou de forma mais específica, nas próprias dinâmicas da vida cotidiana. Estas, por sua vez, agem no sentido de atribuir ao negro uma potencialidade criminosa. (ANDRADE; ANDRADE, 2014, p. 260).

Tabela 1 – Meses de perda de expectativa de vida ao nascer em face dos homicídios, por unidade federativa, 2010

Meses de perda de expectativa de vida ao nascer em face dos homicídios, por unidade federativa, 2010			
UF	Negros (1)	Não negros (2)	Diferença das perdas: = (1) - (2)
AC	10,4	9,4	1,1
AL	49,0	3,5	45,5
AM	22,4	5,5	16,9
AP	25,1	11,3	13,8
BA	28,9	8,3	20,6
CE	18,2	7,6	10,7
DF	24,5	5,5	19,0
ES	35,6	9,7	25,9
GO	23,2	8,6	14,5
MA	16,9	6,7	10,2
MG	13,6	5,8	7,8
MS	15,6	11,8	3,8
MT	19,8	11,4	8,4
PA	32,0	10,6	21,5
PB	33,7	2,2	31,6
PE	29,6	5,0	24,6
PI	8,5	4,4	4,1
PR	14,2	21,0	-6,8
RJ	24,2	13,2	11,0
RN	21,5	5,6	15,8
RO	21,6	13,6	8,0
RR	19,8	5,9	13,9
RS	15,1	10,0	5,2
SC	8,5	6,4	2,2
SE	22,3	6,5	15,8
SP	9,0	9,8	-0,8
TO	14,6	6,0	8,6
BR	20,8	9,7	11,0

Fonte: SIM/DASIS/SVS/MS e Censo Demográfico do IBGE. Elaborado com base no trabalho de CERQUEIRA e MOURA (2014).

Segundo estudo realizado por Adorno, apesar de não existirem indícios de que negros cometam mais crimes do que brancos, há a tendência de sofrerem maior coerção por parte do sistema de justiça criminal, seja por uma vigilância mais incisiva por parte da polícia, seja por uma probabilidade maior de sofrerem punição (ADORNO, 1996).

O processo de produção e distribuição da segurança pública consiste em atividades de controle da criminalidade e da violência pelo sistema de justiça criminal. Esse sistema é composto de instituições ligadas aos Poderes Executivo e Judiciário, que atuam em etapas concatenadas e sucessivas de controle social, delimitando o papel do Estado na consecução da ordem pública. Como o representante do Estado nas ruas, o policial deve, por lei, tratar os cidadãos de forma igualitária, imparcial, sem distinções de classe, cor

de pele, gênero etc. Mas isso se dá no campo ideal. Negros são mais agredidos por parte de policiais que brancos. Como mostra a Pesquisa Nacional de Vitimização, 6,5% dos negros que sofreram uma agressão no ano anterior tiveram como agressores policiais ou seguranças privados (que muitas vezes são policiais trabalhando nos horários de folga), contra 3,7% dos brancos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Diante desse contexto, atenção especial merece ser dada ao racismo institucional dentro das polícias. Mesmo sem subestimar o papel ou a relevância das outras instituições componentes do sistema de justiça criminal, as polícias merecem ser o foco de atenção por alguns motivos. Em primeiro lugar, porque constituem o principal “filtro” do sistema. Por meio do atendimento direto à população e das atividades de apuração e investigação de crimes, elas definem a distância entre a criminalidade detectada e processada legalmente (PAES, 2010). Em segundo lugar, as polícias consistem em um dos aparatos mais presentes e atuantes do Estado no cotidiano da população, principalmente das camadas pobres e negras, maior alvo das ações de vigilância e repressão policial (PAIXÃO, 1985). Muito precisa ser feito para que essas instituições contribuam, de forma mais abrangente, com uma concepção ampla de desenvolvimento, que englobe a garantia de direitos individuais e a promoção da equidade. É comum que policiais trabalhem de forma discriminatória ao buscarem sua “clientela” com base em estereótipos, cujo elemento principal é a cor da pele dos “suspeitos”. Dentro das sociedades democráticas esse tipo de orientação torna-se um dos elementos mais polêmicos da atuação policial. Esse tipo de discriminação tem efeitos extremamente relevantes. Ele extrapola as relações interpessoais e instaura-se no cotidiano organizacional, inclusive na implementação efetiva de políticas públicas, gerando de forma ampla, mesmo que difusa, desigualdades e iniquidades (IPEA, 2007, p. 216).

O racismo institucional pode ser definido como o fracasso coletivo das instituições em promover um serviço profissional e adequado às pessoas por causa da sua cor. O termo foi utilizado de forma pioneira em 1967 pelos ativistas Stokely Carmichael e Charles Hamilton, integrantes do grupo **Panteras Negras**, para especificar como se manifesta o racismo nas estruturas de organização da sociedade e nas instituições (GELEDÉS; CFEMEA, 2013, p. 11). Passou a ser usado também, a partir de 1993, por instituições de combate ao racismo na Inglaterra, em particular pela Comissão para Igualdade Racial (*Commission for Racial Equality*) do Reino Unido (SAMPAIO, 2003).

O racismo institucional manifesta-se por meio de normas, práticas e comportamentos discriminatórios atuantes no cotidiano de trabalho das organizações, resultantes do preconceito ou estereótipos racistas (IPEA, 2007). Ele não se expressa em atos manifestos, explícitos ou declarados de discriminação, mas atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de forma diferenciada, do ponto de vista racial, na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes segmentos da população (SILVA et al, 2009). Segundo

Santos (2012), o racismo institucional é velado por meio de mecanismos e estratégias presentes nas instituições públicas, explícitos ou não, que dificultam a presença do negro nesses espaços ou a presença do Estado onde há maior concentração da população negra. O acesso é dificultado, não por normas e regras escritas e visíveis, mas por obstáculos formais, presentes nas relações sociais que se reproduzem nos espaços institucionais e públicos e/ou na formação dos agentes do Estado. A ação é sempre agressiva, à medida que atinge a dignidade humana, instaurando-se no cotidiano organizacional, gerando desigualdades e iniquidades na implementação das políticas públicas (IPEA, 2007).

No dia a dia do policial fardado, em sua atividade de vigilância ostensiva, a suspeita e a abordagem são instrumentos de trabalho, para os quais busca estabelecer fundamentos ou racionalizações. Ou seja, o policial deveria ter um argumento articulado para a decisão de parar e revistar um cidadão, ato que constrange, de certa forma, sua liberdade. A abordagem policial é fundamentada no Código de Processo Penal, artigos 240 e 244, que estabelecem que, mesmo sem mandado, o policial pode realizar busca domiciliar ou pessoal em caso de fundada suspeita. O termo “fundada suspeita” é muito subjetivo: a determinação da existência de suspeita depende da discricionariedade do poder de polícia (TEIXEIRA JÚNIOR, 2001). Na prática, os sinais identificados para abordar um suspeito são – de forma geral, e não exclusiva – fortemente associados à classe social e à raça dos cidadãos.

O racismo no Brasil é estrutural e institucionalizado e permeia todas as áreas da vida social. Segundo peritos da Organização das Nações Unidas (ONU), em relatório publicado sobre a situação da discriminação racial no país, o mito da democracia racial ainda permeia os discursos da sociedade brasileira, e parte substancial da população não acredita na existência do racismo no Brasil.

A população negra corresponde mais de 50% da população, mas representa apenas 20% do PIB. O desemprego entre ela é 50% superior ao restante da sociedade, e sua renda é metade da renda da população branca. O relatório sinaliza que a violência policial contra os negros também chama atenção quando se percebe que os agentes públicos montam seu perfil de suspeitos baseado em cor da pele. Ele mostra que 76,6% dos homicídios ocorridos em 2010, no Brasil, envolveram negros.

Em relação à segurança pública e à legitimidade dada pelo Estado para o uso da força e da violência no controle do crime, os peritos verificam que tais ações se perpetuam contra um setor da sociedade “cujas vidas não são consideradas como tão valiosas”, ou *setores vulneráveis*, termo usado no Mapa da Violência 2014. Eles avaliam esse fenômeno como a fabricação de um inimigo interno que justifica táticas militares para o controle de comportamentos criminosos e que o direito à vida sem violência não está sendo garantido pelo Estado para os afro-brasileiros (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014).

Em uma pesquisa realizada em Recife, ao serem perguntados sobre quem abordar primeiro em uma situação de suspeição que envolvesse um homem negro e outro branco, os Policiais Militares foram quase unânimes em dizer que o negro sofre um olhar diferenciado e, por isso, é sempre o primeiro (ou, às vezes, o único) abordado (BARROS, 2008). Na mesma enquête, constatou-se que condutores de veículos que mais levantam suspeita são aqueles de cor preta dirigindo um carro de luxo: trata-se de uma situação de suspeita para 21% dos Policiais Militares, enquanto um branco dirigindo um carro de luxo levantaria suspeita para apenas 2,6% dos entrevistados (BARROS, 2008 p. 139).

É, portanto, com base nesse processo de sujeição criminal, ou nessa concepção de um ‘suspeito’ por excelência, que se configuram modos de agir, sejam na sociedade em geral, sejam nas agências de controle do Estado. Assim, tais concepções influenciam a construção social dos perfis de prováveis criminosos, orientando o julgamento dos sujeitos em diferentes níveis, desde o indivíduo que teme ser vítima de um crime, até o policial que julga a quem abordar (ANDRADE; ANDRADE, 2014, p. 261).

Cabe sublinhar aqui o fato de a Polícia Militar – uma instituição com presença maciça de negros que, paradoxalmente, praticam a discriminação racial – ser percebida como muito racista por boa parte da sociedade e, ainda assim, esquivar-se defensivamente de qualquer questionamento, de qualquer debate, interno ou externo, sobre o problema (RAMOS, 2005, p. 215).

As polícias deveriam atuar como órgãos públicos para minimizar a iniquidade gerada pelo racismo e outros desequilíbrios sociais, e não reproduzi-la ou ampliá-la.

Pesquisa realizada pelo Ipea mostra um claro diagnóstico de distanciamento entre polícia e sociedade – problema agravado na relação com a população não branca, cuja confiança nos serviços prestados pelas polícias e, conseqüentemente, nessas instituições, é menor (OLIVEIRA JUNIOR, 2011).

A cultura organizacional das polícias orienta um olhar enviesado. Essa falta de imparcialidade pode ser observada quando corpos de jovens negros e pobres são encontrados nas favelas e periferias. A mesma versão – continuamente dada por policiais nos noticiários exibidos no país – geralmente pode ser condensada na seguinte afirmação: “Já sabemos o que aconteceu, a vítima estava envolvida com o tráfico de drogas”. Isso acontece sem ser realizado um trabalho sério de investigação. Apesar de as autoridades policiais estimarem que a maioria das vítimas de tiro no Brasil consiste em indivíduos envolvidos com o tráfico, pesquisas mostram que se trata de uma explicação simplista (ADORNO; PASINATO, 2010; MISSE, 2010).

Torna-se patente que a polícia não só exerce maior poder punitivo sobre os jovens negros pobres, como também “economiza” energias para garantir a punição de quem exerce violência contra eles (ADORNO, 1996). Esses são pontos que merecem um debate político amplo e aprofundado. É necessário questionar o fato de a população

negra, principalmente jovem e pobre, ser definida como alvo preferencial de políticas repressivas e excludentes.

A sedimentação do mito que associa juventude negra e criminalidade multiplica consequências desastrosas no cotidiano das práticas policiais. Um dos componentes mais claros do racismo institucional das polícias é naturalizar a relação entre pobreza e criminalidade, erroneamente tomando a cor da pele como seu indicador visível. É como se o jovem negro pobre sintetizasse o drama de uma sociedade incapaz de solucionar suas contradições. A figura do jovem negro condensa o aspecto alegre e sincrético da cultura brasileira, expressa no samba e na malandragem, entre outras manifestações, que nos afastam do europeu colonizador. Ao mesmo tempo, simboliza um fator de desordem, execrável do ponto de vista de um Estado autoritário, historicamente voltado para o controle e domesticação das “classes perigosas”, como se fossem uma espécie de inimigo interno.

### Considerações finais

A disparidade da violência contra a população negra em relação à população não negra atesta o caráter brutal da discriminação racial no Brasil. Os caminhos que levam à oportunidade de ascensão social para esse grupo são estreitos e muitas vezes inexistentes. Se o negro é privado do acesso à cidadania, sua exposição à violência e à marginalização só aumenta. É, portanto, duplamente discriminado no Brasil, por sua situação socioeconômica e por sua cor de pele. Tais discriminações combinadas podem explicar a maior prevalência de homicídios de negros *vis-à-vis* o resto da população.

Indiretamente, a discriminação pela cor da pele pode afetar a demanda por trabalho de negros, especialmente para postos mais qualificados, ou bloquear oportunidades de crescimento profissional.

Em relação à oferta de trabalho, o racismo cria determinados estereótipos negativos que afetam a identidade e a autoestima das crianças e jovens negros. Dessa forma o racismo reforçou, ao longo do tempo, o baixo *status* socioeconômico daquelas populações que foram largadas à sua própria sorte após a abolição.

Com efeito, as desigualdades no acesso aos mais elevados níveis educacionais, bem como a disparidade de qualidade e eficiência da educação ofertada desigualmente entre regiões, entre zonas urbanas e rurais, entre rede pública e privada, e entre brancos e não brancos, reforçam a reprodução dos padrões de desigualdade no mundo do trabalho. [...] No entanto, não são apenas esses fatores que interferem nesse campo. Mesmo considerando-se manifestações similares de atuação laboral, localização e escolaridade, a desigualdade persiste entre negros e brancos, evidenciando os efeitos do racismo (SILVA, 2013, p. 21).

De acordo com constatações feitas por peritos da ONU, que realizaram visitas ao país em dezembro de 2013, os negros,

além de serem os que mais são assassinados e com a menor expectativa de vida, também possuem as menores médias de escolaridade e de salários, a maior taxa de desemprego, o pior acesso à saúde e a menor participação no Produto Interno Bruto (PIB). Além disso, são os que mais lotam as prisões, onde o risco de vitimização aumenta substancialmente (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014).

O canal que associa diretamente o racismo à letalidade de afrodescendentes passa pelos estereótipos sobre o papel dos negros na sociedade, estereótipos que os associam a indivíduos perigosos ou criminosos, o que pode aumentar a sua probabilidade de vitimização, além de perpetuar determinados estigmas. Por exemplo, há um ditado muito conhecido no meio policial que “negro parado é suspeito e negro correndo é criminoso”.

A ideologia racista, ao imputar uma qualidade inferior ao outro, termina por desumanizá-lo, o que, do ponto de vista psicológico, legitima a violência contra o negro. O exemplo clássico dessa associação direta entre racismo e letalidade violenta pode ser dado pelo que é conhecido como racismo institucional (OLIVEIRA JUNIOR; LIMA, 2013), em que ações difusas no cotidiano de determinadas organizações do Estado terminam por reforçar o preconceito de cor.

Existem várias formas de o Estado atuar sobre o quadro de injustiça racial, manifestado nas taxas de violência contra a população negra. Há um grande aparato de políticas públicas que precisa incidir sobre o problema do racismo, do qual a violência letal é um dos aspectos mais perversos. Também é preciso promover a diminuição do desequilíbrio na distribuição da segurança pública entre negros e brancos.

Em 1989 a legislação passou a considerar o racismo como crime<sup>2</sup>. Porém, somente nos últimos anos a questão do racismo passou a ser atacada de forma mais incisiva, quando em 2000, o Estado do Rio de Janeiro inaugurou as políticas de cotas para estudantes negros universitários<sup>3</sup>, depois adotada em muitas universidades e mais recentemente nos concursos para o serviço público federal. Contudo, no que se refere ao racismo institucional de organizações policiais, não houve avanços significativos, que seriam possíveis apenas com a introdução de eficientes mecanismos de controle quanto ao desvio de conduta pessoal e institucional, que permitisse pôr um fim no abuso policial e no excesso de uso da força, sobretudo contra indivíduos de cor negra.

Este, aliás, é um dos maiores dramas da segurança pública no Brasil. Organizações policiais fora do controle civil, onde a autorização para matar é dada pelo corporativismo e pela falta de transparência sobre condutas e padrões institucionais (e legitimada pela concordância tácita de grande parte da sociedade que acredita que bandido bom é bandido morto). Tal liberalidade dá margem não apenas à truculência, mas à corrupção e toda sorte de eventos

2 Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.

3 Lei estadual do RJ, nº 3.524. As políticas afirmativas são importantes instrumentos contra o racismo porque ajuda a diminuir a discriminação estatística, promove a diversidade e diminui a sub-representação do negro nos estratos mais inferiores de renda.

ilícitos para os quais justamente a polícia deveria reprimir e dissuadir. Ainda hoje, a regulamentação do artigo 129 da Constituição não foi feita, restringindo a possibilidade de o Ministério Público levar a cabo a sua missão constitucional de operar o controle externo das polícias. Portanto, o desafio é grande para implantar um sistema de controle que monitore proativamente não apenas desvios de conduta pessoais, mas padrões institucionais de operações. Tal arranjo deveria contar com quatro propriedades, sendo elas: independência (de pressões corporativas e políticas locais); responsabilização sobre o controlador externo; conhecimento sobre o regulado; e ações proativas (melhor do que apenas reativas, quando há alguma denúncia).

## Referências

- ADORNO, S. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal. **Estudos Históricos**, n. 18, 1996.
- ADORNO, S.; PASINATO, W. Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 3, p. 51-84, jan./mar. 2010.
- ANDRADE, F. J.; ANDRADE, R. Raça, crime e justiça. LIMA, R.; RATTON, J.; AZEVEDO, R. (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.
- BARROS, G. S. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 2, n. 3, p. 134-155, jul./ago. 2008.
- CERQUEIRA, D. R. C.; MOURA, L. R. **Vidas perdidas e racismo no Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/sociais/article/view/6320/4137>>. Acesso em: 17 out. 2014.
- FAZZI, R. C. **O drama racial de crianças brasileiras**: socialização entre pares e preconceito. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.
- GELEDÉS. Instituto da mulher negra; CFEMEA. Centro feminista de estudos e assessoria. **Guia de enfrentamento do racismo institucional**. 2013. Disponível em: <<http://www.geledes.org.br/geledes/o-que-fazemos/publicações-de-geledes/18611-racismo-institucional-uma-abordagem-teorica-e-guia-de-enfrentamento-do-racismo-institucional>>. Acesso em: 17 out. 2014.
- GOFFMAN, E. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.
- GUIMARÃES, A. S. A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34; Fundação de apoio à Universidade de São Paulo (FUSP), 1999.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por amostra de domicílios (PNAD). **Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, 2007.
- MISSE, M. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas**: Revista de estudos de conflito e controle social, v. 3, p. 35-50, jan./fev./mar. 2010.
- OLIVEIRA JÚNIOR, A. **Segurança Pública: confiança e percepção social das polícias**. In: SCHIAVINATTO, F. (Org.). Brasília: Sistema de indicadores de percepção social (SIPS); Ipea, 2011.
- OLIVEIRA JÚNIOR, A.; LIMA, V. Segurança Pública e Racismo Institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA**, 2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Working Group of Experts on People of African Descent**. Geneva, 31 March–4 April 2014.
- PAES, V. F. Do inquérito ao processo: análise comparativa das relações entre polícia e ministério público no Brasil e na França. **Dilemas**: Revista de estudos de conflito e controle social, v. 3, p. 111-141, jan./fev./mar. 2010.
- PAIXÃO, A. L. A distribuição de segurança pública e a organização policial. **Revista da OAB**, p. 167-185, 1985.
- RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento Suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro, 2005.
- SANTOS, I. A. **Direitos humanos e as práticas de racismo**, (mimeo) 2012.
- SAMPAIO, E. O. Racismo institucional: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil. **Interações**: Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v. 4, n. 6, 2003, p. 77-83.
- SILVA, J. et al. A promoção a igualdade racial em 2006 e o Programa de Combate ao Racismo Institucional. In: JACCOUD, L. (Org.). **A construção de uma política de promoção da igualdade racial**: uma análise dos últimos vinte anos. Brasília: Ipea, 2009. p.147-70.
- SILVA, T. **Panorama social da população negra**: igualdade racial no Brasil: reflexões no ano dos afrodescendentes. Brasília: IPEA, 2013.
- SOARES, R. R. Mortality Reductions, Educational Attainment, and Fertility Choice. **The American Economic Review**, 95(3), p. 580-601, 2005.
- TEIXEIRA JÚNIOR, E. P. **Abordagem policial**: a legalidade da busca pessoal e suas consequências. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) - Academia de Polícia Militar, Fundação João Pinheiro, 2001.



# RACISMO INSTITUCIONAL: A QUESTÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

## Fernanda Santana de Souza

O racismo no Brasil é estrutural e institucionalizado. Essa é a conclusão do relatório publicado em setembro de 2014<sup>1</sup> pela Organização das Nações Unidas (ONU), a partir da visita ao Brasil de um grupo de trabalho formado por três especialistas, em dezembro de 2013. O conceito não é novo e foi definido, ainda na década de 1960, por ativistas norte-americanos do grupo *Panteras Negras* como capaz de levar “[à] falha coletiva de uma organização em prover um serviço apropriado e profissional às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica”<sup>2</sup>. A palavra que melhor define a realidade brasileira no que se refere ao racismo é a *naturalização*: é nela que está o fundamento de todo tipo de preconceito cuja origem está na ignorância.

Muitas vezes, as diferenças entre brancos e negros no Brasil são explicadas de forma dissociada da cor e vinculadas exclusivamente à situação socioeconômica. Conforme demonstrado por Cerqueira e Moura<sup>3</sup>, com efeito, há um componente socioeconômico conexo, mas também há a discriminação racial de configuração institucional, tendo essa no Estado o seu principal legitimador. O nível de escolaridade, a expectativa de vida, a renda, o nível de emprego, o acesso ao saneamento básico, a taxa de homicídios e o acesso à justiça são indicadores claros de como o nível de desenvolvimento humano entre a população negra brasileira é significativamente menor quando comparado ao da branca.

Alguns dos aspectos mais importantes na análise do racismo institucional são a relação com a polícia e o acesso à justiça pelos brasileiros afrodescendentes. De acordo com o censo demográfico realizado pelo IBGE em 2010, entre negros e pardos, 60,3% das vítimas de agressão não procuram a polícia por não acreditar nela, e 60,7% não procuram por medo ou represália, as parcelas da população branca que não recorrem às polícias por esse motivo são de 38,2% e 39,7%, respectivamente. O relatório da ONU também indica que, embora haja uma

estrutura jurídica bastante avançada contra a discriminação racial, o mito da democracia racial entre os funcionários dos órgãos do sistema de justiça torna difícil a tarefa de provar o preconceito relacionado à etnia ou à cor da pele.

A crença de grande parte dos funcionários do sistema de justiça no Brasil de que os crimes raciais, previstos na Lei nº 7.716, de 1989, e no art. 140, § 3º, do Código Penal, não são graves ou têm reduzida relevância, faz com que a investigação e o processo penal deles decorrentes percam força ao longo do tempo. A experiência da 18ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos de Belo Horizonte com os crimes raciais demonstra que as investigações nesse tipo de delito são conduzidas de maneira morosa, conquanto as diligências a serem realizadas sejam de fácil e rápida execução (oitivas de vítimas, testemunhas, identificação do autor e sua oitiva, etc.).

Os inquéritos que visam a apurar tais crimes, conduzidos pela Polícia Civil na comarca de Belo Horizonte, prolongam-se excessiva e injustificadamente. Os pedidos de dilação de prazo são requeridos sem que qualquer nova diligência tenha sido cumprida. Cometem-se erros técnicos que inviabilizam o prosseguimento do feito nas fases processuais posteriores, como a ausência de representação da vítima ou o registro do seu interesse no prosseguimento do feito nas investigações referentes ao crime de injúria racial. Há casos em que a demora de um ou mais anos na conclusão do inquérito termina por fazer a vítima a desistir do feito por descrédito ou por levar à prescrição da pretensão punitiva depois que a sentença é proferida.

Muito embora ainda seja discreta, há uma tendência de aumento dos casos de crimes raciais que são levados ao conhecimento das polícias no Brasil. Resta saber se os recursos humanos que compõem essas instituições estão devidamente preparados, conscientizados e sensibilizados a respeito da gravidade desses crimes. Tomando em conta o contexto histórico e social brasileiros, não obstante haja o arcabouço jurídico necessário à mitigação da discriminação e à promoção da igualdade racial no ordenamento jurídico nacional, na prática convicções pessoais se sobrepõem ao direito.

Cabe a essas instituições propor uma análise das próprias práticas a fim de efetivamente mudar a situação atual.

1 *Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its fourteenth session*. Disponível em: <[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.68.Add.1\\_AUV.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.68.Add.1_AUV.doc)>. Acesso em: 19 set. 2014.

2 CARMICHAEL, S.; HAMILTON, C. *in* Racismo institucional: uma abordagem conceitual. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/publicacoes/publicacoes-recentes/racismo-institucional>>. Acesso em: 19 set. 2014.

3 CERQUEIRA, D.R.C.; MOURA, R.L. *Vidas Perdidas e Racismo no Brasil*. Ipea, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131119\\_notatecnicadiest10.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131119_notatecnicadiest10.pdf)>. Acesso em: 19 set. 2014.



# O DIREITO À EDUCAÇÃO CONTRA O PRECONCEITO RACIAL

**Jadir Cirqueira de Souza**

## **Introdução**

As entidades familiares constituem as bases estruturais da sociedade contemporânea. Depois das modernas entidades, as escolas reforçam as características e as nuances originárias dos emergentes berços familiares. Em seguida, a sociedade constitui o espaço central das práticas e valores assimilados nas famílias e nas instituições de ensino. As noções iniciais de civilidade, o cumprimento das regras sociais, as veladas formas de violência física ou psicológica, as diversificadas formas de discriminação e o específico preconceito racial também se originam nas entidades familiares, nas escolas e na sociedade.

Admitida a participação da família e da sociedade, será demonstrado que a educação constitui a plataforma central de processamento das mais profundas transformações em todos os tecidos sociais, inclusive garantia certa de redução dos índices de segregação racial existentes no Brasil, a partir do uso responsável das regras jurídicas em vigor no país.

Assim, será defendida a ideia central de que a educação de qualidade para todos, do ensino infantil ao ensino superior, traduz uma das políticas públicas mais eficazes na erradicação das múltiplas formas de preconceito racial, pois, sabidamente, a educação constitui a mola propulsora das nações mais desenvolvidas.

Depois do exame histórico das leis educacionais, serão lembrados os aspectos dicotômicos centrais da doutrina *procedimentalista* de Jürgen Habermas, a partir dos trabalhos de Álvaro Ricardo de Souza Cruz (*Habermas e o Direito Brasileiro*, 2008), e da doutrina *substancialista* de Ronald Dworkin, na concepção de Lênio Luiz Streck (*Verdade e Consenso*, 2011), uma vez que básicos para a compreensão do atual papel do Ministério Público, como redutor do preconceito racial, na utilização dos paradigmas da educação.

Enfim, como natural consequência da hipótese central do presente trabalho, será defendido o cumprimento das leis educacionais, a partir da firme intervenção do Ministério Público, visto que constitui uma das formas mais interessantes e válidas de erradicar ou, pelo menos, reduzir os elevados índices de preconceito racial nas famílias, nas escolas e na sociedade.

## **A evolução histórica do direito à educação afrodescendente**

De início, observa-se que, na atual quadra histórica, as Leis Federais nº 10.639/03 e nº 11.645/08, além do Estatuto da Igualdade Racial (art. 11 da Lei nº 12.288/10), fixaram a obrigatoriedade da inclusão da temática afrodescendente e indígena nos currículos do ensino fundamental e médio. Entretanto, a simples possibilidade de que as discussões sobre as causas e as consequências do preconceito racial – de forma técnica e objetiva – sejam levadas aos alunos das escolas do ensino fundamental e médio continuam a desafiar uma atuação mais arrojada das instituições públicas e privadas de educação.

A evolução da sociedade encontra-se ligada à educação. É pela força motriz da educação que atingimos o atual estágio civilizatório. Nessa perspectiva, ombreada com as medidas administrativas e judiciais necessárias, ainda que nos casos limítrofes, é que defendemos a educação como um dos principais instrumentos e/ou mecanismos na luta contra o preconceito racial (CRUZ, 2009, p. 122).

A história da educação nacional inicia-se com a chegada dos padres jesuítas em 1549. De características religiosas (MARCÍLIO, 2005, p. 14), o período colonial foi marcado pelas disputas entre os ideais mercantilistas portugueses e a pedagogia jesuítica, sendo esta a principal circunstância que provocou, em 1759, o retorno dos padres a Portugal, como reação às medidas adotadas pelo Marquês de Pombal na defesa do governo de Portugal (SAVIANI, 2007, p. 15).

A partir do surgimento do Estado, com a Constituição Federal de 1824 – primeira da história brasileira – o direito à educação foi incluído no art. 179 e destacou a responsabilidade da família e da Igreja, além de iniciar o processo de centralização federal (MALISKA, 2001, p. 22). No contexto histórico, as leis abolicionistas promulgadas em 1871 (*Ventre Livre*), 1885 (*Sexagenários*) e 1888 (*Áurea*), apesar das lentas transformações operadas na sociedade, foram as primeiras adotadas para reduzir a escravidão no Brasil (SCHWARCZ, 2001, p. 44).

Já no período entre a segunda e a quinta Constituição Federal (1891, 1934, 1937 e 1946), embora abolida a escravidão desde 1888 e, como consequência, o preconceito racial, não

existia a formal obrigatoriedade do ensino afrodescendente, sendo notória a continuidade dos problemas vividos pelos escravos da época, uma das consequências da decantada *democracia racial* (SCHWARCZ, 2001, p. 46).

Como curiosidade histórica, os Estados Unidos da América então continuavam tratando os negros como meros objetos de direito, sendo mantida a segregação racial dominante, com o aval da própria Suprema Corte. Isso perdurou até os anos 50, quando, no célebre *leading case* conhecido por *Brown II (Brown vs. Board of Education of Topeka 349 U.S. 294 [1955])*, a mais alta instância abandonou sua secular posição escravagista e aboliu a segregação racial nas escolas americanas (CRUZ, 2009, p. 138; 148).

Posteriormente, a Constituição Federal de 1946 definiu a educação como direito de todo cidadão (art. 166), reutilizando, no entanto, os postulados educacionais de 1934. Trouxe avanços ao fixar os princípios da liberdade e os ideais da solidariedade e incorporou, definitivamente, os paradigmas do Estado Social, que teriam sido fixados pela primeira vez na Constituição de 1934. Duas constatações legislativas ficaram esclarecidas: a responsabilidade dos municípios nas temáticas desenvolvimentistas e o surgimento das leis educacionais, sobretudo a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1961, que já trazia como um de seus paradigmas o acesso à educação, a liberdade e a isonomia de tratamento (FÁVERO, 2005, p. 196).

Mesmo com os avanços acima, a Constituição Federal de 1988 ampliou os horizontes democráticos traçados pela Constituição de 1946, e, a fim de efetivar os modernos paradigmas constitucionais da educação, foi publicada em 1996 a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBN (Lei nº 9.394/96), dividindo a responsabilidade estatal entre todos os membros da federação, organizando a educação no âmbito privado e estabelecendo os princípios básicos do sistema (BRZEZINSKI, 2003).

Assim, torna-se possível afirmar que as três leis federais citadas no início (nº 10.639/03, nº 11.645/08 e nº 12.288/10) tão somente ampliaram os contornos da LDBN (Lei nº 9.394/96), incluindo as temáticas relativas ao ensino da história afrodescendente e indígena nos currículos escolares do ensino fundamental e médio, restando assim a obrigatoriedade legal de que as escolas do ensino básico ministrem a temática da igualdade racial.

Completa-se, desse modo, o importante ciclo histórico da educação sob o prisma constitucional: a educação é um direito fundamental de todos e dever do Estado, da família e da sociedade e, no plano da efetividade constitucional, todas as escolas brasileiras possuem o dever de promover o ensino da história e da cultura afrodescendente, como forma de erradicação do preconceito racial, nos termos pragmáticos do art. 3º, IV, da CF/88.

Na vertente final, cotejando-se os objetivos das três leis federais com o vigente texto constitucional, verifica-se que estão em conformidade com os artigos 3º, IV, 205 e 227 da

CF/88 e, portanto, direcionam as vítimas no sentido da necessária postulação jurisdicional, caso negado o direito de conhecer a própria história, no plano administrativo interno das instituições de ensino. É paradigmático o voto do Relator Min. Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal, no recente julgamento das cotas para ingresso na Universidade de Brasília-DF, com decisão unânime extensiva ao país (ADPF 186/DF).

### **O direito à educação afrodescendente no contexto do procedimentalismo e do substancialismo**

O art. 227 da Constituição Federal de 1988 afirma ser um dos deveres do Estado, da família e da sociedade garantir – integralmente e com absoluta prioridade – o direito fundamental à educação de qualidade para crianças e adolescentes, sendo secundado pela LDBN (Lei nº 9.394/96, art. 26-A) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90, art. 53).

Além de históricos, indisponíveis e constitucionais, e ao mesmo tempo futuristas, na linha do moderno neoconstitucionalismo, os direitos fundamentais possuem como principal escopo a defesa dos direitos elementares de qualquer cidadão, até mesmo perante o Poder Judiciário, na linha exposta no Supremo Tribunal Federal pelas atualíssimas lições do Ministro Celso de Mello (RE n. 639.337-São Paulo).

Entretanto, na temática da possível judicialização, duas vertentes conflitam no plano da concretude social, comumente tratadas na defesa do meio ambiente, consumidor, idosos, crianças e adolescentes, mulheres. Essas vertentes devem ser discutidas na realidade educacional, pois interferem na possibilidade de o Poder Judiciário obrigar o Estado a cumprir as regras educacionais.

Com efeito, de plano, a corrente positivista tradicional fixada na Teoria Pura do Direito (KELSEN, 2003, p. 140), do início do século XX, torna os magistrados obedientes às regras estabelecidas pelo legislador infraconstitucional, dentro da categoria dos direitos subjetivos de natureza civilista, e, ao julgarem, utilizam-se da denominada subsunção mecânica.

Para os juízes positivistas, interessa saber – como premissa – se o direito material reclamado encontra específica correspondência na legislação objetiva em vigor. Ao partir da premissa de que o direito material foi violado, fixam-se, como consequência, a responsabilidade civil e a necessária indenização pelos danos sofridos. Os esforços concentram-se na reparação dos danos ou prejuízos sofridos (KELSEN, 2003, p. 138).

Constatada a insuficiência do positivismo jurídico, surge a corrente doutrinária que defende o constitucionalismo contemporâneo (STRECK, 2011, p. 45), a qual, sem abdicar dos mais importantes fundamentos positivistas, passa a defender o paradigma de que o direito positivo deve continuar protegendo o passado, mas, nos casos relativos aos direitos sociais, deve buscar projetar seus efeitos jurídicos para o futuro, garantindo-se que os juízes possam determinar o cumprimento das políticas públicas por parte dos demais Poderes da República.

Diferentemente de outrora, o novo constitucionalismo possibilita que o magistrado, sempre que provocado pelo direito de ação judicial, determine todas as medidas necessárias ao efetivo cumprimento da Constituição Federal, sobretudo dos princípios, direitos e garantias fundamentais, além do respeito à legislação em vigor relacionada com a luta contra o preconceito racial.

No contexto doutrinário, permitida a utilização dos paradigmas constitucionais na defesa da educação, como um dos fundamentos necessários para a erradicação do preconceito racial, torna-se importante destacar as características do *substancialismo* e do *procedimentalismo*, formas válidas de cumprimento dos preceitos constitucionais em vigor, muito embora antagônicas em alguns pontos.

Na linha defendida por Habermas (*Direito e Democracia*, v. I, 2003), pode-se definir o procedimentalismo como a corrente filosófica que destaca a Constituição Federal como garantidora das regras e parâmetros legislativos e legitimadores da defesa dos direitos na sociedade. Esforça-se para demonstrar que a cidadania possui condições de criar as bases edificantes da defesa dos direitos fundamentais, dentro do próprio segmento social subjacente, restando ao Poder Judiciário, limitadamente e no plano formal, somente garantir a higidez dos procedimentos definidos na lei.

De outro lado, utilizando-se das bases filosóficas de Dworkin (*Levando os direitos a sério*, 2010), a linha substancialista defende que os direitos fundamentais, sem exclusão das formalidades procedimentalistas, podem e devem ser defendidos – no mérito – também pelo Poder Judiciário, seguindo-se as mesmas regras e princípios inerentes aos demais conflitos intersubjetivos. Segundo a perspectiva substancialista, o magistrado tem o dever de definir os direitos materiais conflitivos, até mesmo no plano das políticas públicas da educação (ESPINOZA, 2009, p. 23), sendo a corrente encampada por Streck (*Verdade e Consenso*, 2011, p. 82).

Assim, embora contrapostas, abrem-se duas hipóteses claras de atuação do Ministério Público e da própria sociedade na defesa do direito à educação de qualidade, seguindo-se os parâmetros determinados nos artigos 3º, IV, 205 e 227 da CF: de um lado – procedimentalmente – estimulando-se a sociedade em reuniões, palestras, debates, audiências públicas, recomendações, etc., sempre a fim de que sejam discutidas, criadas e implantadas as políticas públicas educacionais sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, nos termos da doutrina procedimentalista e plural (HABERLE 2002, p. 14); do outro lado – substantivamente – instaurando-se inquéritos civis e demais procedimentos de investigação ministerial e, em seguida, ajuizando-se as possíveis ações civis públicas com o objetivo de obter provimentos jurisdicionais para garantir a execução das políticas públicas fixadas na CF e na legislação infraconstitucional (ALMEIDA, 2008).

Enfim, em qualquer das posições doutrinárias adotadas, e com a utilização do atual e moderno aparato legislativo

federal, torna-se possível que sejam executadas medidas de cunho social, administrativo e jurisdicional com a finalidade de erradicar o preconceito racial a partir das escolas.

### **O Ministério Público deve contribuir para a redução do preconceito racial com a utilização dos modernos fundamentos educacionais**

O Estado possui o dever de promover políticas públicas com o escopo de garantir uma sociedade livre, justa e solidária, vedada qualquer forma de preconceito. Os regramentos constitucionais trazem explicitamente o dever juridicamente qualificado de agir na direção protetiva da dignidade da pessoa humana. Provocado pelo Ministério Público, o Estado deve assumir postura proativa na promoção das políticas públicas capazes de reduzir as formas de preconceito racial, outorgando-se também reais possibilidades ao Poder Judiciário de fazer cumprir a Constituição Federal e as leis em vigor, sempre que violadas por ação ou omissão, inclusive das escolas brasileiras.

É que em virtude das dificuldades específicas de um país que recentemente saiu de mais um período ditatorial, o poder constituinte originário, como forma de proteger a sociedade, determinou os marcos essenciais da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos sociais, individuais e coletivos, tornando-o um dos proeminentes titulares das ações protetivas da sociedade, incluídas aquelas contra o Estado.

Antes de 1988, o Ministério Público atuava basicamente como *custos legis* nos processos civis e utilizava poucas ações protetivas, exceto no processo criminal. Porém, em decorrência dos novos ares democráticos, percebeu-se que muitas das funções outrora exercitadas, como a defesa do Estado na esfera civil, já não eram compatíveis com o novo perfil constitucional, o que obrigou o Ministério Público a buscar novos rumos, sobretudo fixando legalmente os direitos ou interesses difusos e coletivos e assumindo a defesa dos direitos plúrimos e coletivos da sociedade (ALMEIDA, 2008).

A instituição mudou sua postura, o que ainda provoca sérias incompreensões técnicas, uma vez que de defensor dos interesses do Estado e notável parecerista no processo civil assumiu a defesa dos direitos e interesses da cidadania brasileira, inclusive na educação.

Enfim, o Ministério Público assumiu a missão indeclinável de proteger os interesses, direitos e objetivos fundamentais da República, tendo sido o príncipe legislador infraconstitucional em outorgar-lhe condições legislativas para atuar incisivamente no sentido da erradicação da secular pobreza e das demais mazelas sociais, principalmente das mazelas decorrentes do preconceito racial.

Na fase constitucional pós-88, por conta das abrangentes responsabilidades, a instituição assumiu posição acentuadamente demandista e logo procurou trazer para o âmbito do Poder Judiciário questões e matérias jurídicas relacionadas com a defesa dos direitos fundamentais.

Porém a fase demandista se encontra em processo de superação ideológica, pois ficou claro que os problemas da excessiva busca judicial e o natural apego ao formalismo processual somente retardavam as soluções de problemas emergenciais que, na verdade, mereciam solução eminentemente preventiva e muito mais rápidas e efetivas.

Na atual fase (terceira), em que se destaca a qualidade do MP resolutivo – constatados os equívocos ou esforços inadequados, tanto na qualidade de *custos legis* de milhões de ações judiciais de pouca relevância constitucional, como na observância diária de que as demandas processuais em curso, relativas aos processos coletivos, levam em média mais de oito anos para serem decididas em grau de definitividade, internamente e, ainda, por conta dos problemas estruturais vividos no Poder Judiciário – iniciou-se um movimento silencioso pela urgente efetividade na defesa dos direitos fundamentais, mediante a utilização dos instrumentos jurídicos extrajudiciais de solução pacífica de conflitos coletivizados (GOULART, 1988; ASSAGRA, 2008).

Nesse ponto, constatava-se que as ações e medidas deflagradas perante o Poder Judiciário, em relação à erradicação do preconceito racial, limitavam-se ao processo penal e, em raras oportunidades, às ações civis de reparação de danos decorrentes da ilicitude penal, sem nenhuma ação coletiva que buscasse a proteção e execução das políticas públicas nas escolas.

Segundo os fins específicos do presente trabalho, diante da necessidade de inclusão da temática afrodescendente no sistema educacional, objetivando-se na terceira fase institucional uma atuação mais forte e incisiva, além das correlatas ações penais públicas, dentro do processo penal, o Ministério Público passou a utilizar os demais instrumentos jurídicos desenhados na Constituição Federal e nas leis de regência da instituição.

Assim, arremado no princípio da legalidade constitucional, na qualidade de defensor da ordem jurídica e do regime democrático, como base inicial para erradicação do preconceito racial pela educação, constitui dever do Ministério Público estimular a efetiva participação dos integrantes do mercado (indústrias, comércio, etc) e das demais instituições (ONGs, associações, etc), cobrando-lhes ainda a responsabilidade social e jurídica na erradicação do preconceito racial.

Especificamente na esfera escolar, por meio de debates e palestras internas, uma das primeiras medidas globais deve ser direcionada a estimular os alunos e professores sobre a necessidade conhecer as diversas causas e consequências do preconceito racial, com a inclusão obrigatória da temática no projeto político pedagógico de cada escola.

Outras medidas podem ser deflagradas pelo Ministério Público, tais como expedir recomendações educacionais, nos termos do art. 201, § 5º, “c”, do ECA, com o escopo de orientar e, eventualmente, advertir a Administração Pública sobre o cumprimento da Constituição Federal e das leis da educação.

A terceira medida centra-se na realização de audiências públicas. Trata-se de fértil campo social ainda pouco explorado pelo Ministério Público, aparentemente mais usual na defesa do meio ambiente, mas que, com qualidade técnica, poderá estimular o ensino da história afrodescendente nas escolas.

Sem sucesso nas medidas sociais exemplificadas, a instauração de inquéritos civis permitirá que possam ser apurados eventuais ilícitos ou danos praticados contra os direitos fundamentais de crianças e adolescentes em decorrência da falta de cumprimento das leis educacionais, e com ampla possibilidade do uso das ações civis públicas a fim de obter a defesa da educação afrodescendente nas escolas.

Finalizada a apuração contida no inquérito civil, será possível a oferta aos investigados do termo de ajustamento de conduta, consistente numa proposta escrita, com cláusulas delimitadas pelas provas apuradas, que fixa a responsabilidade civil dos eventuais infratores, ou no sentido da implantação das políticas públicas pertinentes ou, se necessário, no sentido do protocolo das ações civis públicas com os pedidos de obrigação de fazer e eventuais reparações de danos morais coletivos (ALMEIDA, 2008).

Enfim, por outorga legítima do poder constituinte, o Ministério Público apresenta-se em todas as esferas – social, civil, penal e administrativa – como natural depositário das esperanças da sociedade civil na luta pela erradicação das diversificadas formas de preconceito racial, principalmente pela tenaz exigência de que todos os alunos recebam as elementares noções de cidadania no ensino dos aspectos históricos essenciais da luta contra a discriminação racial, inclusivamente com o uso mais efetivo do inquérito civil e da ação civil pública.

## Conclusão

O Brasil possui significativa quantidade de adeptos da inexistência do preconceito racial, embora seja visível que a população afrodescendente – eventualmente infratora – seja a maioria nas cadeias, os serviços mais penosos ainda sejam realizados por negros e as escolas se omitem no dever de mostrar os problemas causados à população negra brasileira.

Observou-se que o direito fundamental à educação, principalmente de crianças e adolescentes, notoriamente o segmento mais prejudicado ao longo da história brasileira, exige um olhar diferenciado do Ministério Público, bem como uma mudança de postura do Poder Judiciário, ainda sistematicamente presos aos paradigmas positivistas clássicos.

Assim, torna-se imprescindível que o Ministério Público promova a abertura de diálogo mais profícuo com as escolas públicas e privadas, no sentido de diagnosticar o descumprimento da legislação e da Constituição Federal, estimular a inclusão das novas temáticas nos currículos escolares, sobretudo no Projeto Político Pedagógico e, mantida a postura meramente protocolar das unidades de ensino, promover as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis para cumprimento das leis em vigor.



A aposta do Congresso Nacional foi no sentido de obrigar as escolas públicas e privadas brasileiras a incluírem o ensino da história e da cultura afrodescendente nos currículos escolares.

De outro lado, o Estatuto da Igualdade Racial reforçou ainda mais a necessidade e a possibilidade do uso das ações judiciais e administrativas cabíveis para garantir o ensino de qualidade para todos.

A defesa mais aguerrida do direito fundamental à educação, incluindo-se a esfera jurisdicional, abre novas e alvissareiras perspectivas de atuação do Ministério Público, sendo certo destacar, como um dos principais desafios institucionais, a necessidade de que sejam efetivamente priorizados os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, principalmente no plano das políticas públicas educacionais, para garantir o conhecimento da história afrodescendente.

Enfim, pela colocação em prática dos fundamentos da educação, em todas as variadas vertentes, e pela inclusão da temática da igualdade racial nos projetos políticos pedagógicos é que se reforçará seriamente o processo de erradicação do preconceito racial no Brasil.

## Referências

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186/DF, Rel.: Min. Ricardo Lewandowski, Brasília, 5 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 7 maio 2012.
- ALMEIDA, Gregório Assagra. **Direito material coletivo: superação da Summa Divisio direito público e direito privado por uma nova Summa Divisio constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- BRZEZINSKI, Iria (Org.) **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o direito brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- DIMOULIS, Dimitrij; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2007.
- DRESCHER, Seymour. **Abolição: uma história da escravidão e do antiescravidismo**. Tradução de Antônio Penaves Rocha. São Paulo: UNESP, 2011.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. **Entre o substancialismo e o procedimentalismo: elementos para uma teoria constitucional brasileira adequada**. Maceió: EDUFAL, 2009.
- FÁVERO, Osmar (Org.) **A educação nas constituições brasileiras**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.
- GUIRALDELLI JR, Paulo. **História da educação brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: Editora do Direito, 1988.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, 2003. vol. I e II.
- HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.
- JOAQUIM, Nelson. **Direito educacional brasileiro: história, teoria e prática**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2009.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MACEDO, Lino de. **Ensaio pedagógico: como construir uma escola para todos?** Porto Alegre: Artmed, 2005.
- MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2001.
- MARCÍLIO, Maria Luíza. **História da Escola em São Paulo e no Brasil**. São Paulo: Instituto Braudel, 2005.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Alfabetização e diversidade: orientações e ações para a educação das relações étnico-raciais**. Brasília: SECAD, 2006.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo e; SCHWRTZMAN, Simon. **A escola vista por dentro**. Belo Horizonte: Alfa Educativa, 2002.
- SAVIANI, DEMERVAL. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.
- SOUZA, Jadir Cirqueira de. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Pillares, 2010.
- \_\_\_\_\_. **A efetividade dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Pillares, 2008.
- SUCUPIRA, Newton. O ato adicional de 1934 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.) **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo Três, p. 55-67.
- STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- XAVIER, M. C.; DORNELLES, A. P. L. O debate parlamentar na tramitação da Lei 10.639/2003: interrogando o papel da escola na construção da identidade cultural e étnica no Brasil. **EccoS**, São Paulo, vol. II, n. 2, p. 569-586, jul./dez. 2009.

# AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: O TRABALHO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA TORNÁ-LAS POSSÍVEIS

**Álvaro Ricardo de Souza Cruz**  
**Maria Walkíria de Faro Coelho G. Cabral**

## Breve apanhado da origem das ações afirmativas

As ações afirmativas tiveram origem nos Estados Unidos da América. Em um país marcado pela escravidão até 1865, a 13ª Emenda trouxe novo direcionamento nas relações sociais estadunidenses.

Finda a escravidão, ações segregacionistas começaram a se multiplicar com o advento de um conjunto legislativo designado de “legislação Jim Crow”, acompanhado pela disseminação de movimentos como o Ku Klux Klan (1866).

Um caso emblemático que marcou época como segregacionista foi o *Plessy vs Ferguson* 163 U.S. 537 (1896)<sup>1</sup>, quando a Suprema Corte daquele país referendou a constitucionalidade da doutrina “*separate but equal*”.

Plessy era um mulato, com 1/8 de sangue negro, que, ao entrar em um bonde no Estado de Louisiana, é compelido a se retirar do veículo pelo condutor. Plessy não cede às ordens do condutor e, mesmo com a chegada da polícia, Plessy se recusa a descer do bonde, pois entendia que não era negro e sim mulato. Ele então é retirado à força, sofrendo espancamento e paralisia temporária de um dos braços. Após passar um mês no hospital, é levado diretamente para a prisão por desacato à autoridade, por ordem do juiz Ferguson.

Em seu *habeas corpus*, Homer Plessy alegava a inconstitucionalidade da lei segregacionista de Louisiana, que determinava que o transporte ferroviário deveria fornecer tratamento igualitário a todos os passageiros no tocante às acomodações; no entanto, deveriam ser colocados em vagões separados de acordo com a cor da pele.

A Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da lei segregacionista de Louisiana, sob a alegação de que não ofendia a 13ª Emenda, pois não restabelecia a escravidão, nem a 14ª Emenda, pois dava iguais condições a todos os

<sup>1</sup> Para mais detalhes sobre esse e outros casos, ver: CRUZ, Álvaro R. Souza. **O Direito à Diferença**: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

passageiros, ainda que em vagões diferentes. Os brancos não podiam viajar no compartimento de negros, assim como os negros não podiam viajar no compartimento dos brancos. Com esse precedente, estaria constitucionalizado todo o sistema de segregação.

Na década de 1950, com o início de movimentos contra a segregação, o cenário mudou. Martin Luther King marcou uma época, apoiando ações de desobediência civil contra o sistema de governo, como por exemplo, o boicote contra o transporte público, após uma senhora negra ser presa por não dar lugar a um branco.

Em 1954, um caso supera por completo o precedente de *Plessy vs Ferguson*, tornando-se o marco jurisprudencial das ações afirmativas. Ocorre quando a Suprema Corte reconhece a segregação existente no caso *Brown vs Board of Education* 347 U.S. 483 (1954), autorizando a entrada de negros na universidade do Alabama.

Assim, em 1961, J.Kennedy editou a *Executive Order* nº 10925<sup>2</sup>, motivada pela recusa do ingresso dos homens negros qualificados na universidade. A ordem foi dada no intuito de reduzir as desigualdades raciais no âmbito do trabalho e da educação. Nessa ordem estava a expressão “ação afirmativa”, que foi utilizada pela primeira vez nesse sentido.

Em 1964, com o *Civil Rights Act*, os Estados Unidos passam a regulamentar a igualdade estabelecida na 14ª Emenda. Cinquenta anos mais tarde, o primeiro presidente negro é eleito para comandar o país.

<sup>2</sup> Executive Order 10925 - Establishing the President's Committee on Equal Employment Opportunity. SECTION 301. Except in contracts exempted in accordance with section 303 of this order, all government contracting agencies shall include in every government contract hereafter entered into the following provisions: “In connection with the performance of work under this contract, the contractor agrees as follows: “(1) The contractor will not discriminate against any employee or applicant for employment because of race, creed, color, or national origin. The contractor will take affirmative action to ensure that applicants are employed, and that employees are treated during employment, without regard to their race, creed, color, or national origin. Such action shall include, but not be limited to, the following: employment, upgrading, demotion or transfer; recruitment or recruitment advertising; layoff or termination; rates of pay or other forms of compensation; and selection for training, including apprenticeship. The contractor agrees to post in conspicuous places, available to employees and applicants for employment, notices to be provided by the contracting officer setting forth the provisions of this nondiscrimination clause.

Nesse sentido, as ações afirmativas são consideradas ações de discriminação positiva e, embora se atribua a origem das ações afirmativas ao caso norte-americano, no Brasil, na década de 1930, já havia a discriminação positiva, com o “pacto populista”, cujo objetivo era a integração meramente formal dos negros através da disseminação de uma “cultura mestiça”.

Exemplo disso é a chamada Lei dos Dois Terços, implementada na década de 1930 para garantir a participação majoritária de trabalhadores brasileiros nas empresas em funcionamento no Brasil, numa época em que muitas firmas de propriedade de imigrantes costumavam discriminar os trabalhadores nativos, sobretudo em São Paulo e nos Estados do Sul. (MEDEIROS, 2005, p. 123).

Entendemos em obras anteriores que as *ações afirmativas* são medidas públicas e privadas, coercitivas ou não, para a integração de todas as pessoas, independente de raça, religião, opção sexual, deficiências físicas ou mentais. Nesse sentido, tais ações devem ser vistas como uma discriminação lícita e necessária à existência de ação comunicativa da sociedade<sup>3</sup>.

Ainda, para Bárbara Lobo (2013), ações afirmativas servem para a efetivação do Estado Democrático de Direito e do princípio da igualdade, “visto este como efetiva igualdade de oportunidades, chances, consideração, respeito e participação nos debates políticos” (LOBO, 2013, p. 83).

Cumprir ressaltar que, ainda que haja a proibição à discriminação, bem como a positivação de valores e princípios como o princípio da igualdade elencado no art. 5º da Constituição Federal, frutos do Estado Democrático de Direito, “faz-se necessário combinar a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo” (PIOVESAN, 2008, p. 4).

Por isso são necessárias as chamadas ações afirmativas.

### **Ações afirmativas como defesa dos Direitos Humanos**

O processo histórico de “evolução” dos direitos humanos ocorreu de forma lenta, gradual e não linear, até ser alcançado o presente grau de internacionalização, na tentativa de universalização de valores ocidentais diversos, representado por um aparato jurídico-axiológico, pretensamente internacional, para proteção do indivíduo.

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, os direitos constitucionais fundamentais das nações ocidentalizadas foram internacionalizados, e o cenário internacional ganha um novo ator, qual seja, o indivíduo, que passa a ser supostamente protegido no cenário anárquico global.

Assim, a Declaração Universal de Direitos Humanos, criada para fomentar a proteção do indivíduo, tem como objetivo

3 CRUZ, Álvaro R. Souza. **O direito à diferença**: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

dar início à positivação de direitos da humanidade e, assim, fazer com que os Estados entendessem a importância desses direitos, sugerindo a todos que constitucionalizem tais direitos.

Ainda, convenções internacionais passaram a ser ratificadas a fim de vincular, isto é, obrigar os Estados das Nações Unidas à consolidação das normas da Declaração Universal de 48. Como esclarece Piovesan:

É nesse cenário que as Nações Unidas aprovam, em 1965, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, ratificada por 170 Estados, entre eles o Brasil, que a ratificou em 27 de março de 1968 [...] Essa mesma lógica inspirou a definição de discriminação contra a mulher, quando da adoção da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, pela ONU, em 1979. (PIOVESAN, 2008, p. 889-890).

O Brasil atendeu ao processo de internalização dos Direitos Humanos, consagrando na Constituição Federal de 1988 a proteção do direito à diferença, pautado no princípio da igualdade, em seu artigo 5º, *caput*.

Assim, o princípio da igualdade, enquanto garantidor do direito à diferença, à pluralidade, à diversidade, é frequentemente estudado sob uma “questionada e questionável classificação geracional dos direitos humanos [que] procura retratar a existência dos três paradigmas do Estado de Direito Moderno” (CRUZ; ANDRADA, 2014, p. 2).

Considerando, pois, a ideia de paradigmas do constitucionalismo, pode-se dizer que, sob o paradigma do constitucionalismo liberal, o que se tinha era uma igualdade tão somente formal. Dessa forma, encontra-se na Constituição de 1988 o princípio da igualdade traduzido pela máxima: “todos são iguais perante a lei”.

Apenas sob o paradigma do constitucionalismo democrático contemporâneo<sup>4</sup> foi possível determinar que o Estado deveria atuar “de forma a reduzir as desigualdades sociais e assegurar que as minorias tenham os seus direitos respeitados” (LOBO, 2013, p. 63).

A partir dessa concepção de igualdade<sup>5</sup> foi possível determinar também que seriam possíveis medidas que visassem a assegurar tal princípio. As ações afirmativas são um exemplo de medidas capazes de assegurar o princípio da igualdade, destacando que tais “ações afirmativas orientam-se pelo valor da igualdade material, substantiva” (PIOVESAN, 2008, p. 893).

4 “O **paradigma do constitucionalismo democrático contemporâneo**, por sua vez, altera profundamente o significado do princípio da igualdade, fundamentando-o na ideia de dignidade humana. A noção de igualdade volta-se para o exame dos pressupostos procedimentais que devem ser observados no discurso de produção do Direito. Assim, exige-se o direito de igual participação do cidadão em todas as práticas estatais. Paralela a essa perspectiva de igualdade aritmética inclusiva, defende-se o respeito aos direitos humanos em função das particularidades individuais e coletivas. Associa-se à igualdade e à dignidade humana, o princípio do pluralismo. É nesse contexto que o Direito passa a exercer um papel de transformação social ao resgatar direitos ainda não implementados” (CRUZ, A. e ANDRADA, B. p.3, 2014).

5 Para mais estudos sobre igualdade, ver artigo: CRUZ, A. e ANDRADA, B. Igualdade e discriminação. In: CRUZ, A. **Nos Corredores das Faculdades de Direito**. Belo Horizonte: Arraes, 2014. (No prelo).

Assim, todo aparelho jurídico que envolve o instituto dos Direitos Humanos tem o objetivo de proteção dos direitos da pessoa humana em qualquer condição. Tal proteção deve ser realizada em duas esferas de proteção: interna, através da constituição de cada Estado, e internacional, pela prevalência do Direito Internacional Público nas relações internacionais.

No âmbito do Estado brasileiro, as normas constitucionais, além de internalizar os Direitos Humanos propostos pela Declaração Universal e pela Americana, e de cumprir o que determinam as Convenções sobre o assunto, ainda estabelece meios de proteção a esses direitos.

Dentre os meios de proteção, pode-se destacar a atribuição conferida ao Ministério Público, no art. 127 e seguintes da Constituição, como um dos órgãos que, dotados de plena autonomia funcional, são responsáveis pela efetivação destes direitos, isto é, capaz de atuar em prol de ações afirmativas, conforme se irá demonstrar no capítulo seguinte.

### **Casos modelares de atuação do Ministério Público no desenvolvimento das ações afirmativas**

Tendo em vista que o direito a uma educação gratuita e de qualidade (art. 205, CF/88) é um direito fundamental, oriundo dos Direitos Humanos, é possível perceber em parecer ministerial apresentado na ADI 3.330 e na ADPF 186 a participação do órgão na defesa desses direitos por meio de apoio às ações afirmativas.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.330 foi proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino e tinha como objetivo a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 213/2004, que institui o Programa ProUni, alegando, em termos gerais, violação do princípio da isonomia.

A referida ação foi submetida a parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR), que, por sua vez, pugnou pela improcedência do pedido. A PGR declarou entender que não assistia razão à autora, tendo-se em vista que o princípio da isonomia não poderia significar engessamento das ações afirmativas. Senão, vejamos:

O mandado constitucional da igualdade na formulação do direito exige que todos sejam tratados de forma igual pelo legislador. No entanto, a máxima da igualdade não pode significar **nem que o legislador tenha que colocar a todos nas mesmas posições jurídicas, nem que tenha que procurar que todos apresentem as mesmas propriedades naturais e se encontrem nas mesmas situações fáticas.** A igualdade de todos com respeito a todas as posições jurídicas conduziria não só a normas não funcionais, disparatas e injustas, senão que também eliminaria os pressupostos para o exercício de determinadas funções. Portanto, o princípio geral de igualdade dirigido ao legislador não pode exigir que todos devam ser tratados exatamente da mesma forma e tampouco que todos devam ser iguais em todos os aspectos (PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2005, p. 892, grifo nosso).

Como já exposto em obras anteriores<sup>6</sup>, a igualdade aparece ao longo da história da humanidade como valor central. Se fosse realmente possível designar etapas de construção de tais direitos, poder-se-ia falar que esta palavra toma seu caráter especial no paradigma do constitucionalismo liberal, quando se positivou a noção de igualdade, abstrata e formal.

Nesse sentido, como muito bem lembrou o PGR no trecho supramencionado, não é possível continuar a admitir essa igualdade de cunho formalista. Ações afirmativas devem acontecer para transpor para o mundo real o que de fato deve ser visto como valor humano.

Outra atuação importante da PGR em parecer foi na ADPF 186/DF, proposta pelo partido político Democrata (DEM) em 2001, a fim de questionar a ação afirmativa instituída pela Universidade de Brasília UnB, CEPE e CESPE, que regulamentou o sistema de reserva de vagas com base em critérios étnico-raciais no processo de seleção de estudantes ingressantes. Nesse sistema, 20% do total de vagas seriam, então, reservadas.

Os autores da ADPF arguem que tal sistema ofendia a Constituição Federal e que a discriminação existente no país se tratava de fato de uma discriminação social e não racial. E alegaram ainda a inconstitucionalidade da medida em face dos artigos:

[...] (i) art. 1º, caput (princípio republicano) e inciso III (dignidade da pessoa humana); (ii) art. 3º, inciso IV (veda o preconceito de cor e a discriminação); (iii) art. 4º, inciso III (repúdio ao racismo); (iv) art. 5º, incisos I (igualdade), II (legalidade), XXXIII (direito à informação dos órgãos públicos), XLII (combate ao racismo) e LIV (devido processo legal – princípio da proporcionalidade); (v) art. 37, caput (princípios da legalidade, da impessoalidade, da razoabilidade, da publicidade e da moralidade, corolários do princípio republicano); (vi) art. 205 (direito universal à educação); (vii) art. 206, caput e inciso I (igualdade nas condições de acesso ao ensino); (viii) art. 207, caput (autonomia universitária); e (ix) art. 208, inciso V (princípio meritocrático – acesso ao ensino segundo a capacidade de cada um). (PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2009, p. 1-2).

Dessa forma, em parecer solicitado ao Procurador-Geral da República (2009) sobre a referida ação, o Ministério Público se posicionou a favor das ações afirmativas de proteção ao acesso à universidade pela minoria étnico-racial, reconhecendo, entre outros argumentos, que tais ações são acima de tudo e essencialmente uma forma de justiça distributiva, pela qual é possível promover o pluralismo dentro das instituições de ensino, com a consequente superação dos estereótipos negativos, fortalecimento da autoestima e combate ao preconceito com relação aos afrodescendentes.

6 “Nesse sentido, o constitucionalismo contemporâneo realça o fundamento dos direitos humanos em torno de sua centralidade. A questionada e questionável classificação geracional dos direitos humanos procura retratar a existência dos três paradigmas do Estado de Direito Moderno. Desse modo, poder-se-ia citar um paradigma do constitucionalismo liberal, no qual a igualdade torna-se um conceito meramente formal e abstrato.” (CRUZ; ANDRADA, 2014, p. 5).



Nesse sentido, pugnou o Ministério Público pelo indeferimento do pedido liminar: “Sem embargo, a liminar deve ser indeferida, diante da ausência de plausibilidade das alegações de inconstitucionalidade feitas na petição inicial, bem como em face do *periculum in mora* inverso que a sua concessão geraria” (PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, 2009, p. 5).

Em ambas as ações mencionadas, a Corte Suprema entendeu pela improcedência dos pedidos.

Mas a atuação do *Parquet* nas ações afirmativas não se restringe a pareceres ministeriais. Ações civis públicas já foram propostas em diversos momentos, sendo mister ressaltar a ação civil pública proposta pela Procuradoria da República em Minas Gerais em favor da comunidade negra:

Sabedora de que os negros se situam, majoritariamente, em classes sociais menos abastadas e, considerando que tais classes, via de regra se utilizam, na sua maioria da rede de ensino, pública no Brasil, o Ministério Público Federal propôs ação objetivando reservar 50% (cinquenta por cento) das vagas ofertadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior para alunos provenientes da rede pública (CRUZ, 2005, p. 186).

A referida ação demonstrou, ainda, que não apenas há uma discriminação étnico-racial no ingresso nas universidades, como também essa discriminação piora ainda mais quando observados os cursos cuja disputa candidato/vaga é maior, como em cursos de algumas Engenharias e no Direito (CRUZ, 2005).

Demais ações civis podem ser encontradas no histórico de atuação do Ministério Público, a fim de proteger as minorias. É o caso da ação civil instaurada pelo Ministério Público do Trabalho contra empresas que deixaram de observar o art. 93 da Lei nº 8.213/91, que determina um percentual mínimo de contratações de menores aprendizes e de empregados com deficiência ou reabilitados<sup>7</sup>.

Ainda, com relação aos portadores de deficiência, o Ministério Público Federal promoveu campanha, em 1993, para que fossem cumpridas as normas da ABNT no tocante à acessibilidade para os portadores de deficiência, culminando, ao final de toda a ação afirmativa, na regulamentação da Lei Federal nº 8.899/94.

Nesse sentido, notável a ação da Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, ao deflagrar, em 1993, uma campanha por meio de mais uma centena de procedimentos administrativos que exigiam o cumprimento das normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) por parte da Administração Pública Federal com vistas a garantir a acessibilidade do portador de deficiência. Da mesma maneira, a já citada ação civil pública que garantiu o passe livre ao portador de deficiência em transporte coletivo interestadual foi iniciativa originária do *Parquet*

<sup>7</sup> Para maiores informações, veja o exemplo da Ação Civil Pública de nº 0001053-88.2011.5.01.0224, proposta pelo MP em face de MAHLE HIRSCHVOGEL FORJAS S.A.

Federal neste Estado, vindo a ser proposta *a posteriori* em outros Estados da Federação, fazendo com que o Governo Federal viesse finalmente a regulamentar a Lei n. 8.899/94 (CRUZ, 2005, p. 189).

Ainda que sejam feitas ações como essas do MP, a proteção do portador de deficiência permanece precária, pois as ações por parte do Estado brasileiro como um todo, até o presente momento, foram de pouco alcance, faltando ainda a implementação de programas permanentes.

Cumprir lembrar que o Estado brasileiro ratificou, em 2009, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>8</sup>, após a aprovação pelo Congresso Nacional, nos termos exigidos pelo art. 5º, § 3º, da Carta Magna, para garantir que tais direitos fossem incorporados com “*status constitucional*”. Mesmo tendo assumido compromisso internacional, não se tem feito muito em prol dessa minoria, o que demonstra ainda mais a necessidade de contínua atuação e observância do *Parquet*.

### Considerações finais

O governo brasileiro ainda é deficitário no tocante a ações afirmativas; por isso há necessidade constante do trabalho paralelo por parte de toda a sociedade brasileira em favor das minorias.

Como bem afirma Flávia Piovesan:

[...] em um país em que os afrodescendentes são 64% dos pobres e 69% dos indigentes (dados do IPEA), em que no índice de desenvolvimento humano geral (IDH, 2000) figura em 74º lugar, mas que, sob o recorte étnico-racial, o IDH relativo à população afrodescendente o indica na 108ª posição (enquanto o IDH relativo à população branca o indica na 43ª posição), faz-se essencial a adoção de ações afirmativas em benefício da população afrodescendente, em especial nas áreas da educação e do trabalho (PIOVESAN, 2008, p. 894).

Os desafios a serem superados na adoção de ações afirmativas são os mais diversos, dentre os quais se pode citar o antagonismo entre a adoção de políticas públicas universalistas em contraposição ao uso de políticas focadas, próprias das ações afirmativas; é possível citar também a discussão a respeito dos critérios adotados (se deveriam ser sociais ou étnico-raciais); e, ainda, a superação do paradigma da meritocracia em favor da inclusão e do alcance da diversidade, entre outros.

Nesse sentido, o acompanhamento e a atuação do Ministério Público é essencial para que tais medidas sejam sempre tomadas respeitando o princípio da igualdade.

<sup>8</sup> Cumprir ressaltar que a aprovação pelo Congresso Nacional das Convenções passíveis de ratificação pelo Estado brasileiro é norma estabelecida no art. 49, I, CF/88. No entanto, com a EC 45/04, foi criada a possibilidade desta aprovação ocorrer mediante votação em dois turnos, nas duas casas, aprovada por três quintos da totalidade dos membros, ou seja, votação equivalente à de uma Emenda Constitucional. Isso significa que as normas de direitos humanos, elencadas nesta Convenção (a primeira a ser aprovada neste *quorum*), são normas e garantias materialmente fundamentais (art. 5º § 2º, CF/88), como também formalmente fundamentais (art. 5º, § 3º, CF/88), o que as coloca no mesmo patamar de todos os outros direitos elencados nos art. 5º, 6º e 7º, e incisos, da Constituição Federal.

Como órgão essencial à Justiça, o Ministério Público, em todos os seus âmbitos (MP, MPF, MPT), deve continuar trabalhando em prol das ações afirmativas, garantindo os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelecido no art. 127 da Carta Magna.

Por fim, cumpre ressaltar a posição de Flávia Piovesan (2008), segundo a qual os Direitos Humanos não podem mais ser vistos como um dado, mas sim como um construído. Esta construção dependerá sempre de instituições, como o Ministério Público, que trabalhem em prol desses direitos para que continuem a se desenvolver.

## Referências

CRUZ, Álvaro R. Souza. **Direito à diferença**: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CRUZ, Álvaro R. Souza.; ANDRADA, Bonifácio José. Igualdade e discriminação. In: CRUZ, A. **Nos corredores das faculdades de Direito**. Belo Horizonte: Arraes, 2014 (No prelo).

LOBO, Bárbara N. Lages. **O Direito à igualdade na Constituição brasileira**: comentários ao Estatuto da Igualdade Racial e a Constitucionalidade das Ações Afirmativas na Educação. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MEDEIROS, C. A. Ação afirmativa no Brasil: um debate em curso. In: SANTOS, S. A. (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação, 2005. p. 121-140.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, p. 887-896, set.-dez./2008.

PROCURADORIA GERAL REPÚBLICA. Parecer nº 6996. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 186, 2009. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/educacao/cotas-em-universidades/atuacao-do-mpf/parecer\\_6996\\_adpf\\_186\\_cotas\\_unb.pdf/view](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/educacao/cotas-em-universidades/atuacao-do-mpf/parecer_6996_adpf_186_cotas_unb.pdf/view)> Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Parecer nº 4660/CF. In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.330. Manifestação do Procurador Geral da República, 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2251887>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order nº 10925/1961. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58863>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

# POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: AVANÇOS E LIMITES

## Tatiana Dias Silva

### Antecedentes<sup>1</sup>

A desigualdade racial tem sido uma marca da sociedade brasileira; alimentada por estratégias de subordinação e invisibilidade dos negros, permanece como um dos mais perversos traços da iniquidade social no país. Neste contexto, a maior parte dos avanços da política social não foi usufruída equitativamente pela população negra.

1 Texto encaminhado como contribuição à publicação "Subsídios para o debate – III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial", editada pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, em 2013.

Décadas após a abolição, o Estado brasileiro ainda não havia incorporado ou sequer acatado a questão racial como objeto de intervenção governamental. A única norma a respeito era a Lei Afonso Arinos, de 1951, motivada pelo impacto internacional de atos discriminatórios sofridos por estrangeiros no país. De fato, a questão racial havia sido objeto, na primeira metade do século XX, de um discurso fundado em teorias racistas e no ideal de branqueamento da população, em que se baseavam políticas de incentivo à imigração europeia e de elogio à miscigenação, como perspectiva da dissolução do componente negro na sociedade brasileira.

E a questão racial passaria boa parte da segunda metade do século coibida pelo discurso da democracia racial, que não apenas afirmava a inexistência da discriminação como fenômeno ativo na sociedade brasileira, mas ainda anunciava a superioridade da engenharia social brasileira no que se refere à convivência dos grupos raciais.

Diante desse contexto, a mobilização de organizações negras foi intensa, denunciando as desigualdades raciais, preservando a cultura afrodescendente e oferecendo alternativas para o projeto nacional de desenvolvimento. Na ditadura militar, os movimentos sociais experimentaram momentos de grandes constrangimentos, que repercutiram sobre as organizações do movimento negro. Nesse tempo, embora tenham sido ratificados importantes tratados sobre o tema, negavam-se a desigualdade e a discriminação racial, a ponto de eliminar-se a pergunta sobre cor no censo demográfico de 1970.

Com a redemocratização e a Constituinte de 1988, ampliou-se a mobilização em torno da questão racial. Nesse ano, assistiu-se a mobilizações críticas acerca dos 100 anos da abolição e à criação da Fundação Cultural Palmares, primeiro órgão federal dedicado à questão racial, mas voltado ao mote cultural.

A Carta de 1988 promoveu efetivamente significativos avanços na trajetória pela igualdade racial. O racismo foi disciplinado como crime inafiançável e imprescritível (artigo 5º); foi reconhecida a propriedade definitiva das terras quilombolas (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); e a diversidade cultural foi reconhecida como patrimônio a ser preservado e valorizado (artigos 215 e 216).

Após esse momento, temos constatado progressos no âmbito das políticas públicas. Nesse sentido, é importante destacar também as Leis nº 7.716/1989 e nº 9.459/2007, respectivamente conhecidas com Lei Caó e Lei Paim, dedicadas ao combate à discriminação racial. Com a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida, em 1995, o tema ganha novo impulso. Em resposta, o governo de Fernando Henrique Cardoso instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, no âmbito do Ministério da Justiça. Ainda na década de 1990, o Ministério do Trabalho e Emprego adota a formação de núcleos de combate à discriminação.

Esse movimento ganha nova força, especialmente após a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2001, em Durban (África do Sul), que representou um marco ao promover uma evolução das respostas governamentais ao tema. Entre 2001 e 2002, foram iniciados programas de ação afirmativa em alguns ministérios e lançado o Programa Nacional de Ações Afirmativas.

Desde então, o governo federal tem avançado na consolidação do combate às desigualdades raciais, à discriminação e ao racismo como área de intervenção estatal, apresentando,

como alternativa e enfrentamento, uma série de ações que têm como ponto central a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 2003. Todavia, esse entendimento é ainda permeado por desafios, como o de compreender o racismo como estruturante das relações sociais, o que se reflete no tratamento ainda insuficiente do tema pelas políticas públicas.

Ainda que as políticas de promoção da igualdade racial necessitem de maior enraizamento no cerne do Estado, a última década tem testemunhado uma série de avanços e novos marcos legais de fortalecimento das ações.

### **Políticas de promoção da igualdade racial**

O racismo, o preconceito e a discriminação racial são os fenômenos que estruturam as desiguais relações entre diferentes grupos raciais e são responsáveis pela permanente reprodução social das desigualdades. Além das políticas de repressão, mais antigas no repertório jurídico nacional, ainda que com aplicação limitada, os últimos anos foram decisivos na conformação de um conjunto de políticas e ações voltadas à promoção da igualdade racial.

Especialmente marcada pelos compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Conferência de Durban, a primeira década do século XXI foi povoada por iniciativas voltadas à reparação e à reversão dos quadros de desigualdade que caracterizava – e ainda caracteriza – a situação da população negra no país. A seguir, serão brevemente comentadas algumas delas.

### **Ações afirmativas e cotas**

Entre estas iniciativas, pode-se considerar que as ações afirmativas para ingresso nas universidades foram o principal marco nessa trajetória. A adoção de medidas especiais para ingresso de grupos vulneráveis no ensino superior – em especial a população negra – promoveu amplo debate sobre as desigualdades raciais, racismo, mérito e justiça social, e permitiu trazer essas temáticas para o debate social, a despeito da obra de invisibilidade e negação promovida pelo mito da “democracia racial”.

As ações afirmativas no ensino superior – majoritariamente cotas – voltaram-se para negros, egressos de escolas públicas, moradores de áreas específicas, estudantes de baixa renda, entre outros critérios. Iniciada em 2004 com a experiência das instituições de ensino superior estaduais do Rio de Janeiro<sup>2</sup>, configuravam, em 2012, um quadro de 125 instituições por todo o Brasil. Dentre estas iniciativas, a maior parte tinha como beneficiários egressos de escola pública (107), seguido de indígenas (63) e negros (51) (INCTI, 2013).

Além do aumento da participação dos negros nessas instituições, outros benefícios se fizeram presentes, como o aumento da diversidade no corpo discente e na

<sup>2</sup> Os primeiros programas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior foram implementados pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), com base em leis estaduais que estabeleceram cotas para alunos de escola pública e, posteriormente, cotas para negros (Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000, e Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003).

produção científica, ampliação do debate sobre o racismo no ambiente acadêmico, seguidos de bom desempenho acadêmico por parte dos cotistas, além do efeito da ação sobre as perspectivas de jovens e família negras. Apesar das previsões negativas, a política se mostrou exitosa, sem negligenciar os inúmeros desafios implicados na decisão de trazer para os bancos acadêmicos grupos aliados da educação superior há gerações.

Esse movimento não se deu sem contestações. A política de ação afirmativa, especialmente para a população negra, foi questionada nas cortes brasileiras, alcançando a esfera máxima do Poder Judiciário. No Supremo Tribunal Federal (STF), o processo de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 (ADPF), que questionava o sistema de cotas implementado na Universidade de Brasília (UnB), permitiu difundir o debate sobre o tema, durante sua tramitação e, em especial, na audiência pública realizada em 2010. Por fim, a política de ação afirmativa com critério racial foi reconhecida não apenas como constitucional, mas como intervenção desejável em face da estrutural desigualdade racial no país. O julgamento da ADPF 186, em abril de 2012, permitiu, de forma unânime entre os ministros do STF, estabelecer um marco fundamental para implementação das cotas raciais no país.

Conquanto os negros representassem, em 2011, 51,35% da população, correspondiam a apenas 26,7% daqueles que concluíram ensino superior ou pós-graduação. Por sua vez, enquanto 3,8% da população negra conseguiram chegar a este nível educacional, 10,9% da população branca alcançaram igual resultado em termos de escolaridade (PNAD 2011).

Contudo, embora se verifique uma redução das desigualdades raciais em diversos indicadores, inclusive no ensino superior, as disparidades de condição de vida e oportunidades entre negros e brancos seguem expressivas. Essa constatação, que dá conta da insuficiência das políticas universais para redução das desigualdades raciais, neste e em outros campos da vida social, reforça e legitima a necessidade de ações afirmativas.

O ano deste julgamento histórico ainda testemunharia a aprovação da Lei nº 12.711/2012 – a Lei de Cotas nas instituições federais de ensino, cujo projeto de lei tramitava há alguns anos no Congresso Nacional. A referida lei acabou por consolidar e institucionalizar a política autônoma de cotas no ensino superior adotada pelas IES. No entanto, diferente de outros programas já estabelecidos, a condição de egresso de escola pública é a chave principal dessa normativa; o pertencimento racial, por sua vez, aparece como uma subcota. Nesse sentido, há ainda que se analisar como a atual legislação vai refletir efetivamente no ingresso de estudantes negros em face dos desenhos anteriores de ação afirmativa.

Segundo a citada lei, até 2016, as instituições federais de ensino (superior e técnico) deverão reservar metade das vagas, por curso e turno, a egressos de escola pública na etapa anterior de ensino. Há, dentro desta cota: a) subcotas a serem distribuídas de acordo com a renda familiar *per capita*

dos estudantes: “50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita” e b) subcotas para aqueles que se declararem pretos, pardos e indígenas, de acordo com a participação populacional destes grupos na unidade federativa.

A norma, instituída após a implementação de diferentes programas de ação afirmativa nas IES, procurou preservar, em algum nível, esta trajetória, possibilitando a instituição de reserva de vagas suplementares – tendo em vista que os percentuais estabelecidos são cotas mínimas – e de reserva de vagas de outras modalidades. Ainda é prevista a possibilidade de reserva de vagas separadas para indígenas<sup>3</sup>. A aprovação e pronta implementação da Lei de Cotas, ainda que a partir de um recorte social, representa importante conquista para a população negra. O acesso ao ensino superior tem sido uma das bandeiras mais caras ao movimento negro, por representar espaço privilegiado de formação das elites e de produção e difusão do conhecimento. Por meio de estratégias como a criação de cursos pré-vestibulares populares, e depois por meio do movimento pró-cotas, este sempre foi um espaço de disputas, no qual se delineiam novos desafios, como a avaliação dos sistemas de ingresso e a implementação de uma efetiva política de assistência estudantil.

Outro espaço social disputado que tem sido objeto de ações afirmativas são os quadros da administração pública. Entre 2002 e 2004, municípios como Jundiá e Cubatão, em São Paulo, e o Estado do Paraná, pioneiros na adoção de cotas para ingresso de negros na administração pública, começaram a instituir sistema de reserva de vagas para negros na administração pública, e foram seguidos por dezenas de outras iniciativas. Levantamento realizado pelo IPEA em 2012 identificou cinquenta iniciativas, sendo quatro relativas a governos estaduais (Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul).

Destarte, com muito menos repercussão – e menos registros – do que o debate em torno das ações afirmativas de ingresso no ensino superior, as cotas em concursos públicos igualmente desenvolveram trajetórias próprias em processos decisórios em estados e municípios, recomendadas por iniciativa do Legislativo ou do próprio Executivo, com diferentes formatos.

O debate sobre esse tema no governo federal se fortalece em 2013, com o envio, ao Congresso Nacional, de projeto de lei encaminhado pela Presidência da República, que propunha reserva de 20% das vagas em concursos públicos da administração pública federal para candidatos negros<sup>4</sup>. Em uma

3 A UnB, por exemplo, optou por manter dois sistemas de reserva de vagas: o Sistema de Cotas para Negros, que desenvolve desde 2004, e o Sistema de Cotas para Escolas Públicas (com reserva de vagas para negros e indígenas), conforme a Lei de Cotas (UnB, 2012). A UnB também oferece o Vestibular Indígena, em que um comitê gestor formado pela Funai, pelo MEC, pela UnB e por alunos indígenas definem as vagas e cursos que serão oferecidos levando-se em consideração as demandas das comunidades indígenas.

4 Para mais informações, consultar Nota Técnica 17/2014, do Ipea, (Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013), disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/140211\\_notatecnicadisoc17.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140211_notatecnicadisoc17.pdf).



tramitação relativamente célere, a proposição foi aprovada e já se encontra em execução (Lei nº 12.990, de 9 junho de 2014).

## Estatuto da Igualdade Racial

Também gestado ao longo da década passada, o Estatuto da Igualdade Racial, inicialmente apresentado pelo Projeto de Lei nº 3.198/2000 na Câmara dos Deputados, sofreu alterações durante sua tramitação, consolidando tanto mudanças na percepção das políticas de igualdade racial (de afrodescendentes para negros, de foco na anemia falciforme para saúde integral da população negra), como fortes reações a políticas específicas para população negra. Por fim, chegou-se a um documento menos propositivo – e impositivo – do que se pensava e precisava, sem, no entanto, deixar de constituir uma peça importante para cobrança da igualdade racial no país.

Quadro 1 – Estatuto da Igualdade Racial: principais propostas

Principais propostas mantidas no Estatuto da Igualdade Racial	
<b>Financiamento e gestão da política</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação do PPA e do orçamento da União com observância a políticas de ação afirmativa.</li> <li>• Discriminação orçamentária dos programas de ação afirmativa nos órgãos do executivo federal durante cinco anos.</li> <li>• Instituição do Sistema Nacional de Igualdade Racial.</li> <li>• Monitoramento e avaliação da eficácia social das medidas previstas no Estatuto.</li> </ul>	
<b>Sistema de Cotas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa.</li> <li>• “Implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do serviço público e o incentivo à adoção de medidas similares” em instituições privadas.</li> <li>• Possibilidade de definição de critérios para ampliação da participação de negros nos cargos em comissão e funções de confiança do serviço público federal.</li> </ul>	
<b>Saúde</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de diretrizes e objetivos da Política Nacional da Saúde da População Negra.</li> <li>• Inclusão do conteúdo da saúde da população negra na formação dos trabalhadores da área.</li> </ul>	

Fonte: Adaptado de Silva, Tatiana Dias. O estatuto da Igualdade Racial. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Texto para Discussão, 1712.

O estatuto passa a ser referência legal para instituição de ações afirmativas no país, a exemplo da sua observância no decreto inicial que estabelecia política de cotas no ingresso em concursos públicos pelo governo do estado do Rio de Janeiro. No entanto, há ainda uma gama de ações e possibilidades a serem exploradas e implementadas pelos diversos níveis de governo e muitas de suas determinações permanecem sem implementação.

Quadro 2 – Igualdade racial no PPA

Igualdade racial no PPA		
PPA	Estrutura	Descrição
2004-2007	3 megaobjetivos – 30 desafios	Desafio 8) Promover a redução das desigualdades raciais
2008-2011	10 objetivos	Objetivo 4) Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos
2012-2015	11 macrodesafios	Macrodesafio 6) “fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos”

Fonte: Planos Plurianuais.

Ressalte-se que, ainda que documentos estratégicos de governo indiquem a desigualdade racial em vários campos da vida social, a atribuição de promoção da igualdade

## Planejamento e orçamentos públicos

Outra peça fundamental para consolidação das políticas é o Plano Plurianual (PPA). Incorporada como objetivo estratégico do governo federal desde o PPA 2004-2008, a promoção da igualdade racial passa a figurar como orientação geral para todos os órgãos do governo federal<sup>5</sup>. O Plano Plurianual é o instrumento que organiza os programas governamentais. Conforme disciplina a Constituição, trata-se de elemento estruturante para o planejamento governamental. No entanto, cabe destacar que não são poucas as críticas relacionadas a sua efetividade e adequação como mecanismo de gestão.

Todavia, o orçamento é um dos pilares da política pública. É por meio dos instrumentos de planejamento e orçamento que a política governamental se estrutura<sup>6</sup>. Dessa forma, a implementação da política de promoção de igualdade racial deve compreender esse instrumento como peça-chave de definição de recursos e prioridades e desenvolver estratégias tanto para obter uma inserção articulada e consistente da temática racial, como para inovar no desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação que, se são considerados frágeis para as políticas setoriais, apresentam muito mais limites no tocante às políticas transversais.

De fato, o PPA e os seus mecanismos de gestão não são isentos de críticas em outras políticas<sup>7</sup>. Contudo, no campo das políticas que rompem com uma execução setorializada, que exigem tratamento transversal, como é o caso das políticas de igualdade racial, os limites dos instrumentos de planejamento e orçamento são ainda mais expressivos.

O quadro a seguir apresenta a inserção da temática racial nas diretrizes estratégias do governo federal nos últimos PPA:

5 Para mais informações sobre o assunto, consultar Relatório de Pesquisa do Ipea (Planejamento, Orçamento e a Promoção da Igualdade Racial: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011), disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/140901\\_relatorio\\_igualdade\\_racial.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/140901_relatorio_igualdade_racial.pdf)

6 CF/88, art 167, XI - § 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

7 Para uma discussão sobre o PPA, seus limites e potencialidades, consulte: GARCIA, R. PPA: o que não é e o que pode ser. Políticas Sociais – acompanhamento e análise nº 20, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_artigoespecial.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigoespecial.pdf)>.

racial parece consolidar-se como tarefa única da SEPIIR (PPA 2004-2008) ou deslocar-se apenas para atenção às comunidades quilombolas (PPA 2008-2011). No último



Foto: João Paulo de Carvalho Gavidia

PPA, há um esforço de enfrentamento mais sistêmico das desigualdades raciais, o que é consolidado no documento “Agendas Transversais”<sup>8</sup>. Neste relatório são consolidadas ações presentes no PPA para 28 temas considerados transversais – a exemplo de povos indígenas, políticas para mulheres, idosos e juventude. No que se refere à igualdade racial e às comunidades quilombolas, foram relacionados dezoito programas, 41 objetivos e 84 metas.

Além do PPA, há determinação relativa à política de igualdade racial em outros instrumentos correlatos:

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): desde 2008, existe a previsão de publicização dos impactos dos programas voltados ao combate das desigualdades raciais.<sup>9</sup>
- Lei de Orçamento Anual (LOA): há, no Estatuto da Igualdade Racial, determinação para que, durante os primeiros cinco anos subsequentes à sua publicação, os órgãos do Executivo federal que desenvolvem ações afirmativas as discriminem em seus orçamentos.<sup>10</sup>

Embora haja determinações bem específicas, não se verifica o pleno cumprimento delas. Nos relatórios de gestão e nas peças orçamentárias disponíveis, não é possível enxergar os elementos indicados nestas determinações, o que seria extremamente importante para acompanhamento da política.

Em 2011, o governo federal dedicou-se à tarefa de elaborar um novo PPA, desta vez com nova metodologia de formulação e formato. Para a SEPPIR, a participação neste processo foi encarada como tarefa estratégica, não apenas devido às ações de sua pasta, mas, notadamente,

8 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2012-2015: agendas transversais. Brasília: MPOG, 2011b. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/111206\\_agendas\\_transversais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/111206_agendas_transversais.pdf)>.

9 Desde a LDO 2008 – sempre com a mesma redação –, há determinação para que o poder executivo divulgue na internet “**até 15 de setembro, relatório anual, referente ao exercício anterior, de impacto dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência**”.

10 Conforme parágrafo 2º do Art. 56 da Lei nº 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).

pela tentativa de ampliar a transversalidade da política de igualdade racial<sup>11</sup>.

O novo modelo do PPA apresenta como um dos objetivos declarados de mudança promover diferenciação entre o plano e o orçamento, imbricação que estaria muito presente no modelo anterior (Brasil, 2011a).<sup>12</sup> O plano passa a ser composto de programas temáticos, divididos em objetivos, por sua vez detalhados em metas e iniciativas.<sup>13</sup> De acordo com o novo modelo do PPA, o nível de agregação proposto é importante para explicitar políticas para públicos específicos, como as dirigidas para as “mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência” (Brasil, 2011, p. 116).

A SEPPIR ficou diretamente responsável pelo programa temático “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial” e por seu respectivo programa de gestão. A redução do número de programas finalísticos da SEPPIR (de dois para um) acompanha a tendência do novo modelo. Enquanto o plano anterior continha 321 programas, o vigente dispõe de 44 programas de gestão e 65 programas temáticos.<sup>14</sup>

O programa “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial” reúne ações voltadas ao enfrentamento das imagens negativas do negro, à promoção da igualdade racial e ao desenvolvimento das comunidades quilombolas. As iniciativas de maior articulação da política de igualdade racial, empreendidas na ocasião da formulação do novo PPA, em que pesem as limitações apontadas para este novo instrumento, parecem ter conduzido a maior participação do tema em políticas setoriais e a maior envolvimento do

11 A análise sobre o novo PPA foi extraída do capítulo sobre igualdade racial, em publicação do IPEA: **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 22.

12 Para mais detalhes sobre as mudanças, a nova estrutura e as críticas a ela dirigidas, consultar texto “PPA: o que não é e o que pode ser”, de Ronaldo Coutinho Garcia, na edição nº 20 deste periódico.

13 O novo PPA congrega programas temáticos, voltados às atividades finalísticas, e programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, que reúnem ações de apoio e gestão.

14 Entre os quais, 25 destinam-se à área social.

órgão central de planejamento com a temática. Resultado disto é a organização do relatório “Agendas Transversais”, anteriormente citado.

Das 84 metas identificadas com relação à igualdade racial e às comunidades quilombolas em todo o PPA 2012-2015, 25 estão alocadas no programa “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”, e a maioria é parte de programas das pastas consideradas sociais, ao passo que 28% se dirigem de forma específica a comunidades quilombolas ou tradicionais.

Cabe destacar que, como ocorre em outros programas do plano, nem todas as metas elencadas, destinadas à promoção da igualdade racial e a comunidades quilombolas, foram quantificadas. Assim, se, por um lado, há compromisso em “aumentar a taxa de aprovação de candidatos afrodescendentes no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática, dos atuais 5,17% para 7%” ou “implantar obras de saneamento em 375 comunidades remanescentes de quilombos”, por outro lado, permanecem imprecisos os resultados pretendidos, com metas como “realizar cursos de capacitação para trabalhadores da saúde que incluam o enfoque racial na saúde, especialmente no combate ao racismo institucional”, “incentivar as Escolas Família Agrícolas – EFAS a destinarem vagas exclusivas para estudantes quilombolas”, ou “articular para assegurar às/ aos trabalhadoras/es domésticas/os os mesmos direitos previstos na CLT aos demais trabalhadores assalariados”. Como execução plena deste tipo de meta, cabe qualquer tipo de realização. O mais inquietante é que, ao não se fixarem compromissos claros, há mais facilidade para alteração de acordos, e restringe-se o controle social.

## Saúde

Políticas setoriais importantes foram desenvolvidas. É o caso da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), aprovada em 2006 pelo Conselho Nacional de Saúde. São bem difundidos os dados de desigualdade racial no acesso aos serviços de saúde, além de baixa atenção às doenças mais acometidas pelas populações mais vulneráveis. Pretos e pardos tem menos acesso a serviços de saúde, mulheres negras têm menos acesso a pré-natal adequado e a consultas de rotina. Em consequência, a mortalidade infantil e a expectativa de vida para os negros apresentam piores indicadores quando comparada com a população branca<sup>15</sup>.

O PNSIPN prevê ações de cuidado, atenção e prevenção à saúde, além de orientações sobre a gestão de política, formação de pessoal em saúde e produção de conhecimento. Tem no Comitê Técnico de Saúde da População Negra<sup>16</sup> uma instância central para sua elaboração e acompanhamento de sua implementação. No entanto, os progressos na

política esbarram em problemas de toda ordem, desde os limites em se compreender o racismo institucional como elemento importante nas desigualdades em saúde, como na restrita indução dos órgãos para sua implementação, quer no próprio Ministério da Saúde, quer na concertação federativa da política de saúde, o que tem limitado os avanços desta iniciativa.

## Educação para as relações étnico-raciais

Uma das mais importantes conquistas da política de enfrentamento ao racismo foi a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promovida pela Lei nº 10.639/2003.

Ao estabelecer a obrigatoriedade do ensino da “História e Cultura Afro-Brasileira” no ensino fundamental e médio, a proposta de uma educação antirracista alcança maior envergadura com as orientações do Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEN Nº 003/2004 e Resolução Nº 1/2004), que regulamentam e estabelecem as diretrizes nacionais curriculares para a educação étnico-racial no país.

De fato, o que se pretende é alcançar o espaço que, por séculos, se incumbiu de alimentar a reprodução do racismo: o imaginário social. A educação formal sempre negligenciou a participação do negro na formação histórica nacional. É elemento de perplexidade internacional que apenas há uma década o país considerado mais negro fora da África tenha inserido em seus currículos escolares a história deste continente.

O ideal de “embranquecimento”, a invisibilidade do negro e o propagado mito da democracia racial encarregaram-se de negar à sociedade brasileira conhecimento mais aprofundado e completo de sua história. Especialmente para a população negra, foi sonogado o direito à construção livre de sua identidade, favorecendo a constituição de estereótipos subalternizados para a figura do negro e a reprodução do racismo dentro do espaço escolar, com significativas consequências para o desempenho de crianças e jovens negros.

Em que pese a importância desta medida, os limites de sua implementação, uma década após seu estabelecimento, são claros para pesquisadores, gestores e profissionais da educação. Tomada de forma superficial, desenvolvida de maneira atomizada entre os estabelecimentos escolares e dentro deles, ou simplesmente negligenciada, a implementação das referidas diretrizes curriculares enfrentam muitos desafios para sua efetivação, de forma a alcançar os objetivos propostos.

Os esforços governamentais de formação de professores, de produção e distribuição de material didático, ainda que crescentes, apresentam-se insuficientes para atender a uma rede formada de mais de 190 mil estabelecimentos escolares na educação básica (INEP, 2012). De fato, trata-se não apenas da disponibilidade de recursos materiais, mas principalmente da construção de uma nova concepção de educação, que

15 Alexandre Marinho, Simone Cardoso e Vivian Almeida. **Desigualdade racial no Brasil: um olhar para a saúde.** Revista Desafios do desenvolvimento. IPEA, 2011. Ano 8. Edição 70 - 29/12/2011.

16 PORTARIA Nº 10/GM, em 8 de janeiro de 2004

requer, além da formação de profissionais cômicos das relações raciais e de suas implicações na educação – uma ressignificação dos currículos e da aprendizagem. Para tanto, instrumentos mais elaborados de indução da política, como instrumentos de avaliação de alunos, profissionais e estabelecimentos, se mostram indispensáveis.

### Comunidades quilombolas

As comunidades remanescentes de quilombos passaram, inegavelmente, a alcançar mais atenção na agenda governamental nos últimos dez anos, desde a criação do Programa Brasil Quilombola (PBQ) e da Agenda Social Quilombola, que congrega, sob a coordenação da SEPPIR, diversos ministérios.

A política para quilombos reconhece as desigualdades expressivas refletidas nas condições precárias e na vulnerabilidade experimentada por grande parte dos cidadãos que vivem nessas comunidades. Se os progressos alcançados pela população brasileira foram partilhados de forma desigual para a população negra, dentre esta os quilombolas são um dos grupos que menos se beneficiou deles, comungando indicadores bastante limitados no que diz respeito ao acesso a serviços básicos e à formação de capacidades.

O reconhecimento dos efeitos da invisibilidade e do racismo institucional permitiu o desenvolvimento de ações específicas em programas governamentais, de modo

que alcançasse parte dessa população historicamente negligenciada. Relatórios do PBQ demonstram ganhos no acesso dessas comunidades a serviços básicos de educação e saúde, sem que representem ainda uma reversão substantiva em suas condições de vida.

No entanto, o ponto crucial da política para comunidades quilombolas é o acesso a terra, garantido pela Constituição Federal de 1988, no conhecido artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que reconhece a propriedade definitiva das terras que estejam ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Este, com efeito, tem sido um dos principais gargalos da política. O quadro abaixo apresenta as fases de reconhecimento e regularização fundiária dessas comunidades, em que, dentre as 1.826 comunidades certificadas até 2012, pouco mais de 10% haviam alcançado o título definitivo de suas terras.

Destarte, a insegurança e os conflitos são intensificados no campo, em decorrência da disputa por essas propriedades e de questões recentes, como o julgamento da ADI nº 3.239, que questiona a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003; a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215/2000, que visa a transferir para o Congresso Nacional a competência pela aprovação de demarcação das terras protegidas; além das novas regras apresentadas pela Portaria nº 303, da Advocacia-Geral da União.

Quadro 3 - Processo de reconhecimento e regularização fundiária

Processo de reconhecimento e regularização fundiária		
Responsável	Fase	Situação em setembro de 2012
Fundação Cultural Palmares	1. Certificação <sup>1</sup> – Inscrição da comunidade no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares.	1.826 comunidades quilombolas certificadas.
Inkra e institutos de terra estaduais	2. Abertura de processo administrativo de regularização fundiária. <sup>2</sup>	1.167 processos abertos (6/6/2012).
	3. Relatório técnico de identificação e delimitação (RTID). <sup>3</sup>	150 RTID publicados.
	4. Portaria de Reconhecimento do Território.	70 portarias publicadas.
	5. Desapropriação por Interesse Social (terras particulares). <sup>4</sup>	42 decretos publicados. <sup>5</sup>
	6. Desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território.	19 territórios.
	7. Titulação.	123 títulos emitidos em favor de 192 comunidades.

Fonte: IPEA, 2013.

#### Notas:

1 Base legal da certificação: Portaria FCP nº 98/2007; Convenção nº 169 da OIT (Decreto nº 5051/2004); Decreto nº 4.887/2003. Além da certificação, a FCP conta com outras atividades de apoio às comunidades quilombolas, como assistência jurídica, acompanhamento do impacto de empreendimento, capacitação e articulação, estruturadas em duas ações orçamentárias específicas: Assistência Jurídica às Comunidades Remanescentes de Quilombos e Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos.

2 São responsáveis por essas atividades no Inkra, na Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, a Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ); e nas Superintendências Regionais, os Serviços de Regularização de Territórios Quilombolas. Para todas as fases, cabem contestações. Base legal: Decreto nº 4.887/2003; Instrução Normativa INCRA nº 57/2009.

3 O RTID é composto de: "1) relatório antropológico; 2) o levantamento fundiário; 3) a planta e memorial descritivo da área pleiteada; 4) o cadastramento das famílias remanescentes de quilombolas; 5) o levantamento das sobreposições com áreas de segurança nacional, áreas de fronteira, territórios indígenas etc.; e 6) os pareceres das áreas técnicas e jurídica sobre a proposta de área" (Inkra, 2012c, p. 96).

4 No caso de terras da União, as terras serão tituladas pelo Inkra ou pela SPU/MP; nas terras estaduais, a titulação fica a cargo dos respectivos institutos de terras.

5 Segundo o Inkra (2012), havia onze decretos em análise no MDA e na Casa Civil da Presidência da República.

### Considerações finais

Esta breve exposição visa a demonstrar que os avanços na política de promoção da igualdade racial são inegáveis. O

acesso da população negra ao ensino superior, a construção de políticas setoriais, o reconhecimento de segmentos negros mais vulnerabilizados – como as comunidades quilombolas – representam uma avanço incontestável para a sociedade



brasileira, que há poucas décadas sequer considerava o racismo um problema e que difundia, até mesmo oficialmente, o pernicioso discurso da democracia racial.

Entretanto, as considerações ora apresentadas não exigem a política de problemas, limites e desafios em todos os níveis, quer em sua condução por parte dos organismos específicos, quer pela assunção da diretriz de enfrentamento ao racismo ao lugar de centralidade das estratégias de desenvolvimento, o que ainda não se concretizou.

E ainda que se tenha testemunhado esforço relevante de institucionalização da política, com a aprovação de marcos legais importantes, a sua implementação limitada e periférica na dinâmica governamental parece ilustrar a robustez do racismo institucional e suas múltiplas formas de atuação. Se diante das políticas e conquistas atuais parece ser mais difícil negar o racismo e as desigualdades raciais, segue pujante o discurso que confunde raça e classe ou ainda que relega a promoção da igualdade racial a áreas específicas e bem delimitadas, como a questão quilombola ou agora, inevitavelmente, às cotas na educação superior.

Na mesma direção, é preciso observar que discursos acerca da melhoria das condições de vida da população negra, que acompanham os benefícios que têm sido distribuídos por toda a sociedade, especialmente oriundos das políticas de combate à pobreza e valorização do salário mínimo e de melhoria de indicadores do mercado de trabalho, não devem induzir posturas imobilistas.

A tarefa de desmontar o racismo e os mecanismos de reprodução das desigualdades raciais está em curso e positivamente sinaliza os primeiros resultados em uma sociedade marcada por níveis de desigualdade que permitem que negros sejam 70% dos extremamente pobres e 67% dos analfabetos<sup>17</sup>, e em que os jovens negros são vítimas preferenciais de homicídios<sup>18</sup>.

A luta pela efetividade dos marcos legais, pelo avanço de uma política participativa em níveis cada vez mais democráticos, pela institucionalização da política por meio da maior transversalidade no enfrentamento às desigualdades raciais e por meio da descentralização e aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão, são tarefas urgentes e fundamentais para avançarmos.

17 **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4ed. (PNAD, 2009)

18 Segundo o Mapa da Violência de 2012, "as taxas de homicídio de jovens brancos passaram, nesse período, de 40,6 para 28,3 – queda de 30,3% – enquanto a dos jovens negros cresceu de 69,6 para 72,0 – crescimento de 3,5%." (WASELFISZ, 2012).

## Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MPOG, 2011.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES – FCP. STF começa a julgar a ADI 3239. Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.palmars.gov.br/2012/04/stf-comeca-a-julgar-a-adi-3239/>>.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. Territórios Quilombolas: relatório 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/1254-relatorio-regularizacao-quilombolas-2012-incra>>.

INSTITUTO DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR E NA PESQUISA – INCT. **Mapa das Ações Afirmativas no Brasil**. Disponível em: <[http://www.inctinclusao.com.br/download/mapa\\_23maio2012cne.pdf](http://www.inctinclusao.com.br/download/mapa_23maio2012cne.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo da Educação Básica 2012**.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 21, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_21\\_cap08.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_21_cap08.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2014.

SILVA, Tatiana Dias. **O estatuto da Igualdade Racial**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Texto para Discussão, 1712.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil** / Julio Jacobo Waiselfisz – Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPPIR/PR, 2012. p. 39

# OS CONSELHOS DE IGUALDADE RACIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS INSTRUMENTAIS: UMA REFLEXÃO ACERCA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**Felipe Faria de Oliveira**

## Introdução

O Ministério Público é “a Constituição em ação”. Essas palavras, de autoria de Paulo Bonavides (2003, p. 350), são para muitos a definição constitucional do Ministério Público e o delineamento de suas atribuições constitucionais no cenário democrático.

Sabe-se que o Ministério Público, após o advento da atual ordem constitucional, alterou sobremaneira sua identidade, suas atribuições e, especialmente, seu posicionamento perante a sociedade. Não restam dúvidas quanto à possibilidade/obrigatoriedade de o órgão de execução ministerial atentar para a realidade fática vivenciada pela comunidade e, constatada a violação de direitos indisponíveis, atuar no sentido de efetivar a letra do texto constitucional.

Mas o que se deve entender pela frase do mestre constitucionalista acima exposta?

Todo o ordenamento deve ser interpretado e compreendido sob a ótica constitucional. Não por outro motivo os variados autores afirmam ser o texto constitucional um “*locus hermenêutico*” (PEREIRA, 2001, p. 120) ou um “*topos hermenêutico* que conformará a interpretação jurídica do restante do sistema jurídico [...] colocando à disposição os mecanismos para a concretização do conjunto de objetivos traçados no seu texto normativo deontológico” (STRECK, 2003 p. 241).

Se a importância dos ditames constitucionais já explica a frase de Paulo Bonavides, os direitos fundamentais denotam um grupo ainda mais propenso a demonstrar o papel ministerial no atual Estado Democrático de Direito. Afinal, os direitos fundamentais são, consoante lição de Canotilho (1995, p. 505), um “ponto de referência sistêmico” para a compreensão dos institutos jurídicos, inclusive constitucionais.

Pode-se, portanto, entender que o Ministério Público são “os direitos fundamentais em ação”, aproveitando-se das ideias de Bonavides.

Tendo-se em conta esses elementos, cabe o questionamento: Como deve o Ministério Público proceder nesta extenuante mas importante tarefa?

Bastaria ajuizar ações a fim de lograr provimentos jurisdicionais, cíveis e criminais, bem como instaurar inquéritos civis para

implementar programas sociais, entregando assim à população a prestação de um **direito material** cuja carência e eventual solução foi identificada pelo *Parquet*?

Em que pese a indubitável importância dos comportamentos mencionados – deixa-se claro, desde já, que a presente pesquisa não visa a questionar sua imprescindibilidade –, caso se queira inserir a sociedade em uma perspectiva efetivamente democrática, cabe ao Ministério Público criar mecanismos para que a própria comunidade de jurisdicionados consiga inserir-se no jogo democrático. Com voz ativa, os próprios cidadãos passam a identificar e propor soluções, além de condicionar os entes públicos no que tange à execução e à eleição de programas sociais que os cidadãos entendam pertinentes.

Diante dessas premissas, tratar-se-á brevemente da evolução dos direitos fundamentais e de sua caracterização no tempo e no espaço. Será dado especial destaque ao risco de se sufocar a autonomia dos titulares dos direitos com a assertiva de que o Estado é o único capaz de identificar quais demandas devem ser atendidas, em detrimento da visão dos próprios afetados. Ato contínuo, far-se-á incursão na seara dos direitos fundamentais instrumentais como elemento essencial à democracia. Após, nas ponderações finais, tratar-se-á da importância de fortalecimento dos conselhos comunitários, especialmente dos Conselhos de Igualdade Racial, a fim de efetivar os direitos fundamentais instrumentais ou procedimentais.

## **Evolução e atualidade dos direitos fundamentais e a superposição das escolhas e vontades estatais para a sua efetivação no cenário social**

A temática dos direitos fundamentais é recorrentemente debatida em todos os campos do conhecimento jurídico. Quanto a isso, nenhuma surpresa; afinal, nos termos já afirmados, todo o ordenamento é compreendido a partir desse plexo de direitos, sendo sua interpretação e construção tarefa afeta a todos os operadores do Direito e a todos os cidadãos.

A fim de compreender melhor esses direitos, a doutrina tem por hábito segmentá-los em gerações ou dimensões de direitos fundamentais, visando a identificar no tempo e no espaço a prevalência de concepções em razão de determinado contexto estatal, histórico e social. Diversas são as críticas a esta forma de

apresentação dos direitos, mas, dado o seu caráter didático, a utilizaremos neste momento<sup>1</sup>.

Primeiramente, os excessos do Estado absolutista, anacrônico em face do antropocentrismo vigente e da pretensão de expansão dos direitos individuais burgueses, serviram de alavanca para o fortalecimento de um plexo de direitos “naturais”, anteriores ao Estado e que, por isso mesmo, seriam intocáveis até pelo poder público.

Com isso, tem-se o surgimento da primeira onda geracional de direitos fundamentais, calcados, claramente, na proteção das liberdades individuais – incluindo-se econômica, patrimonial, etc. – em detrimento dos poderes do Estado, o qual deveria manter-se diminuto e submisso à supremacia do interesse particular. Do mesmo modo, procedeu-se ao reconhecimento de uma igualdade aritmética entre os indivíduos, outro destaque no âmbito dos direitos fundamentais do Estado liberal.

Não obstante a estruturação social da sociedade burguesa parecesse correta, a concretização no mundo empírico não se deu da maneira ansiada, acarretando a destruição dos próprios pilares do liberalismo. Dessa forma, a inércia estatal, ao invés de possibilitar a livre concorrência e autonomia individual/empresária tal qual deveria, acabou por ocasionar uma dominação do mercado pelo poder do capital. Em detrimento da liberdade concorrencial e consumerista, *trustes*, *holdings*, *cartéis* e monopólios desestabilizavam e enfraqueciam a sociedade, aumentando suas demandas.

É única a conclusão de Magalhães:

[...] esse liberalismo utópico do século XVIII, que afirma a neutralidade do Poder Público diante dos problemas sociais, conduziu os povos livres a um capitalismo absorvente, desumano e escravizador. A sociedade fica reduzida a uma comunidade de cidadãos teoricamente livres e materialmente escravizados. (MAGALHAES, 2002, p. 131)

Desponta o surgimento, então, de um novo conjunto de direitos que vem complementar a geração anterior e impor uma reconstrução de seus conteúdos. Diante da ineficácia da abstenção estatal, o Estado percebeu que não mais poderia quedar-se inerte. Passaria ele a garantir uma série de prestações positivas com o intuito de suprir as necessidades vitais básicas em que o sistema burguês não logrou êxito. Não mais poderia manter sua anterior posição de “um simples árbitro das competições econômicas destinada a garantir aos vencedores os frutos de uma luta socialmente desigual” (GRAU, 2000, p. 21). Visava-se, com isso, implementar uma concepção de isonomia geométrica, que reconhece as diferenças entre os cidadãos e permite ao Estado intervir a fim de compensar tais distinções.

1 Em que pese o caráter didático desta divisão teórica, caso seja ela mal compreendida, pode acarretar inúmeros equívocos. Por isso mesmo, os autores mais atentos há algum tempo vêm alertando que a utilização de expressões como “geração” ou “dimensão” de direitos não tem o condão de afirmar que, ao se galgarem novas “gerações” de direitos fundamentais, está-se a negar a “geração” anteriormente presente. Já se sabe de maneira pacificada que os direitos fundamentais se caracterizam pela sua indivisibilidade, bem como o fato de que todos eles são reconstruídos dialogicamente ao longo do tempo, não havendo que se falar em negação de determinado direito após a conquista de novos, mas sim em agregação a um corpo coeso e único de direitos fundamentais. Feito esse alerta, não se pode ignorar que a evolução dos direitos fundamentais ocorreu de maneira intimamente ligada às características do Estado em determinado momento histórico-temporal.

Com a maximização do Estado, que agora deveria suprir todas as demandas sociais, antes ignoradas pelo constitucionalismo liberal, a atividade prestacional pública atingiu seu ápice.

É interessante como esse engrandecimento das funções e da importância do Estado é refletido – e embasado! – nas doutrinas filosóficas que começavam a despontar.

Nessa trilha, poder-se-ia destacar o pensamento de Hegel, o qual inverteu a dialética entre o interesse público e o privado, colocando o primeiro em patamar de superioridade não apenas em prol da instituição estatal, mas também para a própria satisfação do particular, agora compreendido como membro de um universo/grupamento maior e transcendente à sua individualidade<sup>2</sup>.

Não obstante, são as idéias de Carl Schmitt que mais nos interessam neste momento. Assim como Hegel, Schmitt parte da crítica à concepção burguesa de um ente estatal subserviente às vontades particulares. Extremamente conveniente para a existência de um ente estatal massivo e presente tal qual o Social, o autor identifica uma prevalência absoluta do Poder Executivo nas relações entre poderes, bem como na **condução das interpretações** legislativas e constitucionais. A partir daí, conclui que o Poder Executivo seria o único realmente independente e alheio aos jogos e influências externas, o que lhe tornaria o único habilitado a identificar, com precisão, qual a vontade popular a ser sanada pelo Estado.

Por certo, não se está aqui a afirmar que os Estados atuais encampam, de maneira purista, os ensinamentos hegelianos ou schmittianos. Esses teóricos têm suas ideias situadas no tempo e no espaço, e assim elas devem ser compreendidas.

Não obstante, é imperioso perceber que esses autores tornam clara uma percepção vigente ao longo do Estado social, momento em que preponderaram os direitos fundamentais de segunda dimensão, a saber: o Estado, esta eticidade coletiva, como um ente superlativo que deve tutelar todos os interesses dos cidadãos, tomando destes últimos a prerrogativa de decisão em diversas searas, tudo sob o argumento de assim melhor atender aos anseios da própria comunidade!

Noutros termos, seria o mesmo que dizer ao indivíduo que ele, por motivos diversos, não tem capacidade de perceber o que é melhor para si. Assim, os dirigentes estatais, por estarem “melhor preparados”, por deterem uma “melhor visão de realidade”, deveriam realizar as escolhas para a própria população. Essa perspectiva torna fácil até mesmo o entendimento da enorme gama de prestações estatais positivas constatadas no momento. Por certo, tais posturas acarretam um imediato sufocamento da vontade e das visões do cidadão. Trata-se de riscos que ainda hoje se fazem presentes, conforme se verá mais à frente.

2 “Hegel contrapõe a uma concepção privatística do direito uma concepção pública, a uma teoria do direito como princípio de organização. E cumpre este passo adiante na elaboração do sistema jurídico precisamente porque se dá conta da insuficiência de uma imagem do direito extraída das relações de direito privado para representar a complexidade do Estado moderno” (BOBBIO, 1991, p.91).

## Os direitos fundamentais instrumentais como elementos de democracia

Sabe-se bem que após os paradigmas liberal e social, outros direitos fundamentais surgiram para agregar o plexo ora estudado. Nesta toada, os direitos difusos, calcados na necessária interdependência e afetação mútua entre os Estados e os povos, consagraram o direito ambiental, a proteção à cultura, o patrimônio histórico, entre outros. Ainda em debate teórico, outros autores reconhecem direitos fundamentais de quarta e até mesmo quinta geração<sup>3</sup>.

Trata-se de identificação de direitos materiais eventualmente presentes na gama de direitos fundamentais. Não obstante, essas doutrinas não debatem a estruturação do Estado e a forma de delineamento ou reconhecimento do que sejam tais direitos. Daí, mostra-se mais pertinente a esta pesquisa destacar novas correntes de pensamento acerca do sistema jurídico propriamente dito, o que perpassa pela temática dos direitos fundamentais.

Em outras oportunidades, já apresentamos nossa preferência pela adoção da teoria procedimentalista habermasiana como instrumento de justificação e estruturação do ordenamento jurídico em um Estado que se pretenda efetivamente democrático<sup>4</sup>.

Transpondo o solipsismo do pensamento kantiano – o qual pressupunha a possibilidade de acesso ao conhecimento de maneira racional, mas solitária – bem como o tecnicismo exacerbado do mecanicismo newtoniano, que contaminou a forma de pensar legalista e subsuntiva do positivismo jurídico, Jürgen Habermas percebeu que todo o acesso ao mundo – conhecimento da realidade propriamente dita – perpassa pela dialogicidade, pela linguagem.

A estrutura do pensamento jurídico de outrora – positivismo – já havia sido esfacelada ante a percepção de Heidegger e Gadamer (1997) de que nenhuma apreensão de conhecimento ocorre de maneira atemporal. Pelo contrário: todo processo interpretativo é contextualizado no tempo e no espaço, e, além disso, contextualizado pelo agente interpretativo! Isto traduziu, justamente, a ilusão de se ter um texto normativo preso com conteúdos predeterminados ou engessados.

Do mesmo modo, o giro linguístico propiciado pelo II Wittgenstein (2002) destacou que o próprio conteúdo dos termos linguísticos – e, portanto, os termos normativos – não estão atrelados aos signos/palavras. Em realidade, estes conteúdos são construídos e modificados a todo o momento, ao longo de sua utilização. Isto significa que até mesmo a determinação – provisória – dos conteúdos das palavras demanda uma interação dialógica, ou seja, a construção intersubjetiva envolvendo atores inseridos em determinados jogos de linguagem.

Tendo em conta esses elementos, Habermas faz uso de uma racionalidade construtiva e **intersubjetiva** em que o debate entre os atores livres é o substrato de formação dos conteúdos jurídicos. Ora, se é impossível a qualquer indivíduo isoladamente apreender determinado conteúdo jurídico, ou mesmo compreender a própria realidade, também a construção do direito transita, obrigatoriamente, pela interação entre agentes de maneira discursiva e participativa.

3 Vide Sampaio, 2004.

4 Vide Oliveira, 2012.

Assim, caso se tenha em mente um Estado Democrático, ou seja, que envolve a participação de todos, esta construção normativa, para ganhar ares de legitimidade, passa a depender da possibilidade de participação dialógica de todos os interessados, envolvidos e afetados pelo Direito.

Desta feita, consoante afirmamos outrora, já não se trata da identificação de conteúdos prévios ditados por sujeitos individuais (paradigma liberal), ou mesmo um macro sujeito superdimensionado (paradigma social), ambos momentos constitucionais em que a autonomia dos particulares se curvou perante as condições fáticas (liberal) ou diante do sufocamento por uma vontade supraindividual (social). Pela atuação cidadã simultânea na destinação e formação da vontade política, Habermas revê a segmentação da autonomia pública/privada e reorganiza a idéia de autolegislação com a participação efetiva dos indivíduos na construção do conteúdo normativo, sem o encapsulamento do saber jurídico que antes produzia uma dominação política silenciosa.

Enfim, aqui se fala de uma democracia genuína, em que os participantes e afetados pelo Direito detêm a possibilidade de atuar no debate acerca das normas que lhes irão incidir.

O direito não consegue o seu sentido normativo pleno per se através de sua forma, ou através de um conteúdo moral dado a priori, mas através de um procedimento que instaura o direito, gerando legitimidade. (...) Uma soberania popular interligada internamente com as liberdades subjetivas, entrelaça-se, por seu turno, com o poder politicamente organizado, de modo que o princípio “todo o poder político parte do povo” vai ser concretizado através dos procedimentos e pressupostos comunicativos [...] (HABERMAS, 2003, p. 172-173)

Nesta trilha, o grande desafio do Direito deixa de ser a identificação de conteúdos materiais definitivos e acabados. Afinal, a todo o momento, com a interação entre os agentes sociais, com a alteração de elementos contextuais, demandas sociais, etc., uma mesma norma pode ter seu conteúdo interpretativo alterado.

O foco do sistema jurídico muda de direção. A fim de garantir a estrutura democrática que pretendem os Estados atuais, o Direito deve abandonar o fetiche pela predeterminação de conteúdos jurídicos e passar a se preocupar com a garantia de que todos os cidadãos tenham possibilidade de atuar discursivamente na elaboração/construção interpretativa do Direito em seu sentido mais amplo.

Com isto, também a visão dos direitos fundamentais sofre absoluta alteração. Abandona-se uma concepção de conteúdos engessados dos direitos fundamentais para encará-los em duas perspectivas distintas.

Em uma primeira perspectiva, os direitos fundamentais denotam um caráter muito mais **instrumental** do que material, remetendo o cidadão não apenas à ampla possibilidade de postulação de seus direitos, mas também à garantia de liberdade e condições fáticas de empreender em um debate que culminará na tomada de rédeas da estruturação do Estado, da sociedade e das relações privadas. Eles seriam assim



possibilitadores de procedimentos (postulados) que permitem à sociedade rever e reconstruir seu conteúdo, impedindo, desse modo, um engessamento ou determinação prévia de formas de vida protegidas pela Constituição (HABERMAS, 2003, p. 159). Afinal, este é efetivamente seu papel: instrumentalizar e possibilitar que os indivíduos assumam a cidadania ativa e participativa na construção dos conteúdos normativos – inclusive dos próprios direitos fundamentais.

A título de exemplificação, o direito à igualdade, nessa primeira acepção, deixa de ser objetivo final para se tornar a igualdade de posições e de oportunidades para se expor a argumentação pretendida, a fim de influenciar no delineamento do direito correspondente.

Assim se obtêm os instrumentos de participação popular e de interação inclusiva dos cidadãos no jogo social, na construção de seus direitos e na realização das escolhas políticas que venham a afetar a realidade respectiva.

Ultrapassado esse primeiro momento, os cidadãos, agora inseridos no debate democrático, têm a oportunidade real de decidir sobre quais os direitos materiais fundamentais desejam ver presentes em sua esfera jurídica, passando a construir os direitos fundamentais em sua segunda acepção/perspectiva, a qual se apresenta como resultado do debate possibilitado pelos direitos fundamentais instrumentais.

Dessa forma:

[...] de um lado, os direitos fundamentais, como condição do procedimento discursivo, são pressupostos da comunicação, e, portanto, despidos de conteúdo substantivo. Contudo, de outro lado, os direitos fundamentais, entendidos como conseqüências/produtos do procedimento discursivo, certamente estão repletos de substância. (CRUZ, 2006, p. 172).

### **Os Conselhos de Igualdade Racial como instrumento de inserção e efetivação dos direitos fundamentais instrumentais e a importância de seu fomento pelo Ministério Público**

Quando se considera o Estado brasileiro, cujo crescimento econômico não logrou êxito em eliminar as inúmeras carências sociais, há parcela da doutrina<sup>5</sup> que argumenta que é necessário vivenciar os direitos fundamentais de segunda geração mais plenamente, antes de se falar em galgar novas etapas.

Em que pese a inicial aceitação de uma postura similar à do Estado social em um primeiro momento, é inegável que mesmo as práticas sociais assistencialistas, fundadas em um discurso efetivamente convincente, correm um risco de, contrariamente ao seu objetivo, contribuir para uma retirada de seus beneficiados do debate democrático, tratando-os como clientes e súditos, mas não os preparando para tomar as rédeas da construção do Direito.

Atribuir ao cidadão a permanente posição de passivismo perante as decisões que lhe afetam diretamente, ainda que sob o pálio de boas intenções, é pactuar com a perpetuação desse indivíduo abaixo da linha democrática, sob o argumento de que

outras pessoas – talvez agentes públicos como promotores de justiça, juizes, administradores públicos – sabem melhor quais são suas necessidades, anseios, vontades e as respectivas soluções. Por isso mesmo, muito embora seja imprescindível que os membros do Ministério Público adotem posturas a fim de identificar eventuais violações a direitos fundamentais, tomando as providências necessárias ao saneamento das máculas constatadas, sua conduta não pode se restringir unicamente a esse campo.

Assim, vale a reflexão. Na hipótese de se proceder exclusivamente a ações judiciais de prestação de serviços de saúde, fornecimento de vagas em instituições de ensino, o Promotor de Justiça realiza um serviço imprescindível de efetivação dos direitos fundamentais de acesso à saúde e à educação ou igualdade racial, por exemplo. Dessa feita, sua atuação funcional logra êxito não somente em cumprir direitos sociais resguardados na Constituição da República, como também em possibilitar aos beneficiários as bases necessárias para a participação democrática e discursiva em seu meio social em momento futuro. Isto porque, para trazer os cidadãos ao debate democrático, é imprescindível a satisfação de condições materiais/sociais mínimas. Afinal:

[...] subtrair o acesso dos cidadãos às garantias sociais ameaça a própria existência da democracia. Isto porque inexistentes as condições materiais e de bem-estar, ainda que em patamar mínimo, não se pode aquilatar se há adesão consciente dos indivíduos ao ordenamento estatal vigente, o que coloca em xeque o próprio regime democrático. (SILVA, 2011, p. 373).

Não obstante, quando se resume unicamente a estas preocupações e resultados, não se observa, a curto prazo, a participação dos interessados na identificação de suas necessidades e saídas dos problemas da própria comunidade, podendo recair na mesma armadilha apontada na análise do Estado social: a colonização da vontade dos afetados, sob o argumento de que os cidadãos não são capazes de identificar as demandas que os afligem e de lhes propor soluções.

Afinal, nesses casos, ao “identificar” as carências locais e sugerir resoluções, de modo solipsista, ensimesmado, preso à sua concepção e visão de mundo, não estaria o membro do Ministério Público suplantando a possibilidade de a própria comunidade constatar e participar nas escolhas de soluções de seus problemas sociais?

Noutros termos, como é possível que um Promotor de Justiça saiba, com maior propriedade que os próprios habitantes locais, quais são as escolhas ou prioridades destes quanto à criação e otimização de programas sociais? Fomentar o esporte como modo de prevenir o envolvimento de adolescentes em atos infracionais, ou fortalecer o PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), a fim de se realizar triagem de famílias que futuramente podem acarretar situações de risco e de adolescentes em práticas infracionais? Para divulgar a cultura quilombola, seria mais adequado criar programas de visitação aos locais de antigos quilombos ou fomentar pesquisas acadêmicas e trabalhos artísticos sobre o tema? Caso seja necessário priorizar uma dessas intervenções, não seria mais lícito que a própria comunidade, amparada pelo

5 Sobre o tema, *vide* os comentários de Cruz, 2006, p. 174.

Ministério Público, procedesse à identificação dos problemas que mais a afligem e deliberasse acerca de suas escolhas?

Não fosse o bastante, é importante lembrar que a não inclusão dos cidadãos faz perdurar o seu passivismo, uma vez que eles delegarão a um terceiro – Ministério Público –, ainda que imperceptivelmente, a tomada das decisões mais importantes na seara local.

É por isso que a doutrina leciona:

A questão não é apenas “o que fazer?” e, sim, “como fazê-lo”. Para tanto, é preciso indagar se o leitor acredita ser importante consultar/ouvir/dialogar com as pessoas excluídas a melhor forma de se proceder a tal intervenção; se tais ações deverão ser estabelecidas através de um código de ética individual ou por meio de um consenso intersubjetivamente compartilhado [...] (CRUZ, 2006, p. 176-177).

Dentro desse contexto, e destacando os direitos fundamentais postulados ou instrumentais, a atuação do Ministério Público passa, necessariamente, pelo fortalecimento das instituições que possibilitam aos cidadãos participarem, de modo ativo e efetivo, da tomada de escolhas, fiscalização de programas sociais, identificação de demandas não solucionadas, enfim, temáticas diretamente relacionadas à própria comunidade.

Neste ponto, passa-se com especial atenção à perspectiva inclusiva da questão racial ainda em debate no cenário brasileiro, muito embora as conclusões aqui alcançadas possam ser direcionadas a outras searas.

É de amplo conhecimento que o direito à igualdade caminha, necessariamente, com o reconhecimento do direito à diferença, o que se traduz em uma visão geométrica da isonomia, culminando em tratamentos diversos na medida em que os agentes denotam situações distintas. Em atenção a isso, obras diversas já propagaram a importância do estabelecimento de ações afirmativas a fim de sanar o *deficit* participativo de segmentos étnicos, de gênero ou de pessoas portadoras de deficiências.

Aponta-se, pois, a necessidade de se implementarem ações positivas capazes de, paulatinamente, suprir as barreiras e lacunas que retiram do espaço público e privado pessoas diversas. Trata-se de medida que reúne argumentos fortes pela sua legitimidade. Afinal:

[...] a necessidade do reconhecimento de uma sociedade plural e democrática exige a participação formal, material e, sobretudo, procedimentalmente igualitária no tocante ao tratamento estatal e sua divisão social de oportunidades. As ações afirmativas são, pois, discriminações lícitas que podem amparar/resgatar fatia considerável da sociedade que se vê tolhida no direito fundamental de participação na vida pública e privada. (CRUZ, 2009, p. 159).

Nesse tocante, merece especial menção a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade da lei que prevê cotas raciais em universidades públicas. Nesta linha, na ADPF 186, julgada em 26/04/2012, a Corte entendeu

haver pertinência e adequação ao princípio da igualdade na reserva de percentual de vagas na UNB, pelo período de 10 anos, a estudantes negros.

A lei de cotas universitárias, porém, não pode ser o único resultado final a ser alcançado. Sua inserção no ordenamento jurídico foi decorrente da identificação de uma das várias carências que devem ser combatidas. O desafio, portanto, é como identificar os problemas atuais e propor novas soluções ou programas sociais.

Quanto a isso, cumpre destacar o papel ímpar dos Conselhos de Igualdade Racial, que podem ser instituídos em âmbito nacional, estadual ou municipal.

Esses conselhos manifestam, desde a sua composição, elementos garantidores da sociedade civil em todas as suas expressões, estruturando-se ante o critério de paridade. Isto significa que deve haver uma composição que permita aos membros da sociedade *quorum* suficiente para fazer valer suas opções e ponderações, evitando-se o cenário em que, com simples condão de dar ares de legitimidade (pseudo) democrática, os representantes da comunidade sejam minoritários e incapazes de gerar decisões efetivas.

Neste ponto, cumpre apresentar o Conselho Nacional da Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), órgão consultivo e deliberativo integrante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR). Dessa maneira, a título exemplificativo, o CNPPIR é composto por 22 órgãos do Poder Público federal, por 19 representantes da sociedade civil e por 3 pessoas notáveis na área indicadas pela SEPPPIR, nos termos do art. 3º do Decreto nº 4.885/2003, em consonância com a Lei nº 10.678/03.

Mas, além da paridade entre as esferas pública e privada, cumpre destacar a heterogeneidade dos representantes da comunidade, dando oportunidade e voz a vários segmentos interessados<sup>6</sup>.

No entanto, não só em âmbito nacional é possível apontar conselhos com vistas à igualdade racial. Em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 18.251/2009 criou o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial (CONEPIR), que integra a estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Com propósitos análogos ao Conselho Nacional, o CONEPIR é composto por 22 pessoas, sendo a metade oriunda de órgãos do governo, e as demais representantes da sociedade civil (art. 5º da Lei nº 18.251/09). Destaque-se que o art. 5º, § 3º, do Decreto Estadual nº 45.156/09 prevê a participação do Ministério Público como convidado, em caráter permanente, nas reuniões do CONEPIR.

6 Na atualidade, a sociedade civil é representada pelas seguintes entidades: Conselho Nacional de Mulheres Indígenas; Rede Amazônia Negra; Associação Nacional dos Coletivos de Empresários Negros e Empreendedores Afro-Brasileiros; Associação de Promoção Humana Serumano; Federação Árabe Palestina do Brasil; Fórum Nacional de Mulheres Negras; Central de Movimentos Populares; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; Confederação Israelita do Brasil; Fundação Santa Sara Kali; Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos; Coordenação Nacional de Entidades Negras; Instituto Nacional da Tradição e Cultura Afro-Brasileira; Central Única dos Trabalhadores; Articulação de Mulheres Negras Brasileiras; Federação Nacional das Associações de Doença Falciforme; União de Negros pela Igualdade; Agentes de Pastoral Negros; Coordenação Nacional de Quilombos. (Disponível: <<http://www.seppir.gov.br/apoioproj>>. Acesso em: 25 abr. 2012).

Além de uma composição efetivamente heterogênea e democrática, os conselhos trazem consigo a importante prerrogativa de identificar demandas em sua área de atuação e interferir diretamente na deliberação de programas sociais que serão implementados pelos entes federativos. Noutras palavras, com a criação dos Conselhos Comunitários de Igualdade Racial, não mais o Município, o Estado, o Distrito Federal ou a União serão os responsáveis pela constatação de quais pontos necessitam de uma intervenção a fim de promover a efetivação do direito à igualdade racial. A partir desse momento, os próprios agentes afetados é que irão apontar tais questões e, mais importante, deliberar sobre quais serão as formas de enfrentar os problemas constatados. Por consequência imediata, os conselhos passam a assumir relevante papel na fiscalização da execução dos programas sociais correspondentes e na elaboração de pesquisas, seminários, estudos, enfim, no enriquecimento do debate acerca das propostas de igualdade racial.

Neste sentido, *vide* a legislação mineira – Lei nº 18.251/09:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. O CONEPIR tem por finalidade propor políticas que promovam a igualdade racial no que concerne aos segmentos étnicos minoritários do Estado, com ênfase na população negra, indígena e cigana, para combater a discriminação racial, reduzir as desigualdades sociais, econômicas, financeiras, políticas e culturais e ampliar o processo de participação social.

Art. 2º Compete ao CONEPIR:

I - formular critérios e parâmetros para a implementação de políticas que assegurem o acesso à terra, à habitação, à saúde, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização e à assistência social aos negros e a outros segmentos étnicos da população do Estado;

II - propor estratégias de avaliação, acompanhamento e fiscalização, bem como participar do processo deliberativo de diretrizes das políticas de promoção da igualdade racial, fomentando a inclusão da dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas em âmbito estadual;

III - realizar estudos, debates e pesquisas sobre a situação da população negra, indígena e cigana e de outros segmentos étnicos da população do Estado;

IV - zelar pela diversidade cultural da população mineira, especialmente pela preservação da memória e das tradições africanas e afro-brasileiras, indígenas, ciganas e dos quilombolas, constitutivas da formação histórica e social do povo mineiro;

V - acompanhar e propor medidas de proteção a direitos violados ou ameaçados de violação por discriminação racial e demais formas de intolerância;

VI - propor, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, com o objetivo de estabelecer metas e procedimentos, com base nesses índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com a promoção da igualdade racial no Estado;

[...]

Para tanto, não pode o Poder Executivo interpretar as deliberações dos conselhos como meras sugestões ou orientações. Os diagnósticos e as soluções apresentadas pelo conselho da comunidade devem ser acatados como algo cogente.

Neste ponto, entendemos que a normatização federal – e também estadual, consoante se pode observar pelo trecho da lei mineira acima transcrito – foi tímida, fazendo constar no Decreto nº 4.885/2003 expressões como “sugerir” e “opinar”, que podem levar a entender que ao Poder Executivo caberá aceitar ou não as sugestões do CONEPIR.

Em que pesem as expressões normativas, entendemos ser possível ampliar o aspecto cogente das deliberações dos Conselhos de Igualdade Racial ao longo da atividade interpretativa, a qual, atinente aos objetivos dos conselhos comunitários, pode enveredar por um campo de obrigatoriedade das decisões ali corporificadas em sede de resoluções. É como a jurisprudência<sup>7</sup> entende com relação aos Conselhos da Criança e do Adolescente, em que o Chefe do Poder Executivo é obrigado a implementar as políticas deliberadas pelo conselho sob pena de ação civil pública a ser ajuizada pelo Ministério Público – que aqui atua não para realizar escolhas pela comunidade, mas para fazer valer as escolhas dos cidadãos.

Trata-se de ponto sobremaneira importante, pois o respeito às decisões dos conselhos põe fim à autonomia absoluta do Chefe do Poder Executivo na escolha e na implementação de programas sociais para enfrentar problemas que ele identificou ao alvedrio da opinião dos afetados, sendo substituída aquela autonomia pela escolha determinante proferida pela própria comunidade.

Por certo, em muitas localidades a criação de conselhos comunitários para fins de efetivação da igualdade racial não se mostrará pertinente ante a realidade e o contexto ali vivenciado. Todos os institutos do Direito devem ser compreendidos ante as nuances e o contexto da localidade em que será implementado. Não obstante, merece destaque o fato de que vários municípios mineiros já aderiram à criação de Conselhos Municipais de Igualdade Racial, trazendo à realidade local a estrutura democrática que se pretende na atualidade<sup>8</sup>.

7 É como decidiu o STJ: “ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido” (STJ. 2ª Turma. Rel. Min. Eliana Calmon. Resp. 493.811/SP. Publicado em: 15/03/2004).

8 Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Barbacena; Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (Betim); Conselho Municipal para Valorização da População Negra de Juiz de Fora; Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Lagoa da Prata; Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Tupaciguara; Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Nova Era; Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Ponte Nova; Conselho de Participação e Valorização do Negro (Ibiá); Conselho de Integração e Participação da Comunidade Afro-Brasileira de Araxá; Conselho de Participação Popular e Desenvolvimento da Comunidade Negra de Monte Alegre de Minas; Conselho Municipal da Identidade Negra – COMIN (Formiga); Conselho de Integração da Comunidade Negra de Governador Valadares-CICON/GV; Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra de Poços de Caldas-MG e o Conselho Municipal de Promoção pela Igualdade Racial de Manhuaçu.

Em que pesem todas as considerações, deve-se compreender que os Conselhos de Igualdade Racial se mostram ainda neófitos na realidade brasileira, o que explica a pouca compreensão sobre sua atuação na administração pública. Para a evolução desses conselhos, é essencial analisar o funcionamento de outros conselhos – como os conselhos estaduais e municipais de saúde ou da infância e juventude –, a fim de que seja implementada, no âmbito da igualdade racial, a mesma democraticidade obtida em outras searas, levando a cabo fiscalizações de programas sociais, fomentando o debate inclusivo e realizando as deliberações imprescindíveis à comunidade local.

De todo modo, já se torna fácil perceber que esses órgãos são a corporificação do exercício do direito fundamental instrumental, ou seja, a possibilidade de os interessados intervirem de maneira discursiva e participativa no processo de construção e aplicação dos institutos jurídicos de sua área de atuação, bem como fiscalização do cumprimento desses mesmos institutos. Em relação aos conselhos na seara da infância, a doutrina leciona, *mutatis mutandis*:

Os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais distinguem-se das demais formas de participação direta no poder, como, por exemplo, do plebiscito e do referendo, na medida em que possuem caráter permanente e tem um foco específico, qual seja, a política de atendimento infanto-juvenil (TAVARES, 2010, p. 353)

## Conclusão

Como se pôde observar, a implementação de direitos fundamentais com vistas a um Estado democrático exige a inclusão de todos os interessados no debate discursivo. Neste cenário, os Conselhos de Igualdade Racial se mostram imprescindíveis, uma vez que atribuem à própria sociedade a deliberação de temáticas referentes à inclusão étnica. Dessa forma, cabe ao Ministério Público não somente manter sua atuação já consolidada de efetivação dos direitos materiais, mas também fomentar a instituição de espaços/instrumentos que ensejem a participação dos interessados nas questões que lhes são afetas. Afinal, em uma democracia genuína, os direitos fundamentais instrumentais ou postulados são imprescindíveis para que os cidadãos sejam convidados à deliberação, participativa e dialógica, de questões ligadas à sua realidade local.

## Referências

BOBBIO, Norberto. **Estudos sobre Hegel: direito, sociedade civil, estado**. 2. ed. São Paulo: UNESP; Brasiliense, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

\_\_\_\_\_. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JR., Flávio Paixão et al. **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

CHAVES, Cristiano et al. (Coord.) **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 17-60.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. **Hermenêutica jurídica e(m) debate: o constitucionalismo brasileiro entre a teoria do discurso e a ontologia existencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

\_\_\_\_\_. **O direito à diferença**. 3. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2009.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. v. 1.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. vol. I.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. tomo I.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. A interpretação e construção do Direito na ótica de Jürgen Habermas: novos paradigmas para a atuação do Ministério Público. In: **MPMG Jurídico: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Edição 22/2011. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, p. 9-21, 2012.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica filosófica e constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direito fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVA, Nívia Mônica da. Considerações sobre a exigibilidade dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito. **De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 16, jan./jun. 2011. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, p. 363-399, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 4ed. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TAVARES, Patrícia Silveira. Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente. In: ANDRADE MACIEL, Kátia Regina F. L. (Coord.) **Curso de direito da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 353-374.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

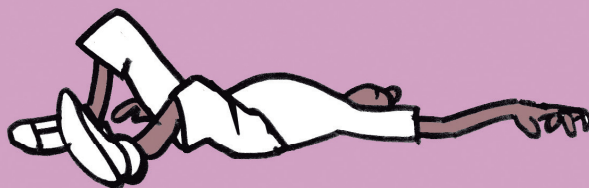


# VARIEDADES

A CIÊNCIA JA' PROVOU A INEXISTÊNCIA DE "RAÇAS" ENTRE SERES HUMANOS.



MAS CONTINUA UM MISTÉRIO A ESTRANHA TENDÊNCIA DAS  
ARMAS DE FOGO DE ATINGIREM JOVENS NEGROS.



© LAERTE

Charge: Laerte

# OPINIÃO

## PARA COM OS NEGROS, A JUSTIÇA E O ESTADO SÃO RACISTAS

### Leonardo Pericles

Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas – MLB  
Belo Horizonte

### Eloah do Nascimento

Movimento de Mulheres Olga Benário  
Rio de Janeiro

A Justiça e a polícia brasileiras não são somente racistas (como toda a nossa sociedade): também são coniventes com o racismo existente. O crime de racismo, segundo a Constituição brasileira, é crime grave, portanto imprescritível e inafiançável, e ocorre no caso de discriminação racial dirigida a um determinado grupo ou coletividade. Já a injúria racial consiste em ofender a honra de alguém por meio de elementos relacionados à raça, cor, etnia, religião ou origem. A injúria é considerada um delito leve: o suspeito é solto por pagamento de fiança, enquanto o condenado tem por pena a prestação de “serviços à comunidade”.

É dessa forma que os diversos casos de racismo são tratados pela Justiça brasileira: como um “delito leve”. É o que vai acontecer com os torcedores do clube de futebol Grêmio, que chamaram de “macaco” o goleiro Aranha, do Santos. Ou no caso do apresentador Danilo Gentili, que ofereceu bananas a um internauta negro em conversa numa rede social. O apresentador foi processado, mas o juiz o inocentou, sob a afirmação de que Gentili estava somente tentando “ser engraçado”. Esse tratamento dado pela Justiça ao preconceito, à discriminação racial sofrida pela maioria dos brasileiros, é um reflexo de como a nossa sociedade trata seu próprio racismo: como algo que deve ser suportado pacificamente.

Convencer a população de que devemos fechar os olhos para o racismo é de grande interesse das classes dominantes. A ideologia racista contribui para o enriquecimento das classes dominantes desde o nascimento do nosso país. Durante a escravidão, os senhores de engenho e traficantes de escravos, para justificar a escravidão, disseminaram a idéia de que os negros africanos eram uma etnia inferior aos brancos:

sem inteligência, não civilizados, sem alma. Tudo o que se referia ao negro era inferiorizado: a cultura, as características físicas, a religião. Traficaram milhões de pessoas, torturaram, fizeram-nas trabalhar sem remuneração por 400 anos, e justificaram tudo isso com uma ideologia racista como suporte moral. Abolida a escravidão, os ex-escravos ficaram desempregados, pois o trabalhador imigrante, branco, tinha preferência. E foram abandonados pelo Estado, sem acesso à moradia, à educação dos filhos, à saúde. Continuaram inferiorizados como no tempo em que eram escravos.

O mesmo acontece nos dias de hoje: trabalhadores negros recebem menos de 50% do que trabalhadores brancos, quando exercem a mesma função. São superexplorados. Um trabalhador negro deve fazer um trabalho excepcional para que suas capacidades sejam reconhecidas. A miséria e a criminalidade, consequências das desigualdades capitalistas, são justificadas com o argumento de que os miseráveis e criminosos são “marginais”. Pois qual é o perfil do “marginal” no Brasil? Não é o do jovem negro e pobre? A pobreza (e a marginalidade) no Brasil tem cor e endereço específico.

Como vai continuar lucrando quem lucra há mais de 500 anos com o racismo, se o racismo acabar? Se a população se convencer de que isso é errado? A justiça em nossa sociedade obedece aos interesses dos poderosos, da classe dominante: se o racismo começar a ser condenado pela Justiça, como deve ser, essa poderosa arma de dominação e de exploração de classe pode ser ameaçada, o que seria uma grande perda para o domínio da ideologia capitalista da classe dominante em nosso país.



Foto: Marcos Adelino Ferreira

## RELIGIÕES DE MATRIZES AFRICANAS

### Marcos Adelino Ferreira-Tat'etu Arabomi

Sacerdote e dirigente da Comunidade Tradicional de Matriz Africana Terreiro de Candomblé Bakisi Bantu Kasanje. Fundador do Movimento Nacional Banto. Membro do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial e do Grupo de Reflexão Ecumênica e Diálogo Inter-religioso.

As religiões de matriz africana, ao longo de sua trajetória no Brasil, em especial em Minas Gerais, têm sido alvo de veladas práticas de intolerância, preconceito e discriminação pelos que não reconhecem sua importância histórica e ignoram as tradições ao sagrado e a crença aos deuses oriundos da África. No candomblé, cada divindade é representada por uma essência associada a elementos da natureza e suas respectivas energias.

A vanguarda em defesa das religiões de matriz africana vem incessantemente lutando contra exercícios de intolerância religiosa, que em seu bojo demonstram a falta de habilidade de aceitar as diferenças e constroem barreiras que impedem as relações fraternas entre os diferentes na sua fé ou ceticismo. Constituem-se, assim, a discriminação e o preconceito, não se respeitando e não se reconhecendo a crença de terceiros.

Nesse contexto, a informação é importante para que a sociedade conheça como se dá a relação com o sagrado dentro das comunidades tradicionais de matriz africana. Os adeptos destas religiões também devem estar engajados nesta luta pela convivência pacífica e tolerante dentro do pluralismo religioso de nosso país.

Afinal, o respeito cabe em todo tempo e lugar, mesmo na adversidade. Isso ajuda a afastar a miséria material e moral dessas práticas que violentam nossa liberdade de culto, contribuindo, portanto, para a paz social.

Nossa religião – o candomblé – objetiva a integração e equilíbrio espiritual, e não a salvação. Nós, praticantes de religião de matriz africana, somos julgados preconcebidamente por uma sociedade que se coloca paralela a nós e que emerge com uma visão caricata e pobre de nossas tradições, as quais, por divergirem das práticas convencionais cristãs, não são consideradas legítimas.

Nossos símbolos religiosos de luta e nossas armas são descritos em nossas oferendas, compostas de uma rica variedade da culinária afro-brasileira, além das rezas e cânticos, que preservam a língua falada pelos nossos antepassados, como o kimbundo, kikongo, yoruba, fon entre outras. Nas danças, ao toque de nossos tambores, exaltamos nossas divindades – inkisses, orixás e voduns –, encantadas com suas indumentárias, relicário de nossa ancestralidade.

Para nós, não existem paraíso e inferno, muito menos demônios, não vivemos em oposição ao deus de ninguém. Nossos deuses são visíveis, podemos tocá-los e senti-los cotidianamente, porque estão presentes em tudo que tem vida: no ar, na terra, no fogo e na água – elementos essenciais e imprescindíveis para a sobrevivência de todos os seres. Para nós, o sagrado está manifestado no mundo através da natureza, dos rios, das fontes, das árvores, das pedras, das matas... São espaços encantados e consagrados às divindades, fundamentais, portanto, para o exercício dos nossos atos litúrgicos. A natureza sempre revela uma modalidade do sagrado, uma realidade transcendente, sobrenatural e deve sempre ser preservada, pois “sem folha não tem sonho, sem folha não tem vida, sem folha não tem nada”. Sem folha não tem axé. “Kosi Ewé, Kosi Òrisà”. Sem folha não tem orixá. Nossa identidade é diretamente comprometida com a afirmação de termos orgulho do legado deixado por nossos ancestrais, que se fortalecem em nossos rituais e em nossos espaços religiosos e de acolhimento espiritual e psicossocial. Sua verdadeira história nos é negada por sermos parte de uma nação marcada pela violação dos direitos e da liberdade, nitidamente expressa em atos de racismo e de intolerância. Mas nossa tradição está calcada na força de nossa fé e de nossa ancestralidade, o que nos motiva a continuar sempre e sempre, aqui ou quando passarmos para o outro lado da vida.

Somos aguerridos e abnegados, com nossas dificuldades, conflitos e carências, pois “só quem é do axé é que entende”. O tempo passa e nós continuamos perpetuando nossa fé, nem que seja através da memória de nossos ascendentes. Nós, os afro-religiosos!



# SOCIEDADE BRASILEIRA AINDA VIVE O MITO DA DEMOCRACIA RACIAL

**Camila Cardeal**  
**Mariana de Paula Alves**

De acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>1</sup>, o racismo no Brasil é “estrutural e institucionalizado” e “permeia todas as áreas da vida”, e “o mito da democracia racial” ainda perdura na sociedade brasileira, que nega a existência do racismo.

Conforme constatado pelos representantes da ONU, as pessoas negras são as maiores vítimas de violência letal, têm menor escolaridade, menores salários, menos acesso à saúde, menor expectativa de vida, representam apenas 20% do Produto Interno Bruto (PIB), estão super-representados nas taxas de desemprego. Contudo, são mais de 50% da população. Ainda assim, há intelectuais nacionais e internacionais que reafirmam haver democracia racial no país, mito que se revela como um dos maiores obstáculos para enfrentar o problema, uma vez que esse discurso é apropriado por políticos conservadores para desestimular ações afirmativas, por exemplo. A proposta da ONU é que se “desconstrua a ideologia do branqueamento que continua a afetar as mentalidades de uma porção significativa da sociedade”.

<sup>1</sup> Relatório disponível em: <[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.68.Add.1\\_AUV.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.68.Add.1_AUV.doc)>. Acesso em: 14 out. 2014.

Outro obstáculo aparente é a falta de verba para que haja um reforço no sistema educativo das aulas de história da população afro-brasileira, o que seria eficiente no combate ao mito da democracia racial.

Com o alto índice de homicídios que envolvem os afro-brasileiros, a ONU relatou sua preocupação com a violência policial brasileira. Selecionando suspeitos de acordo com a cor da pele, a polícia violenta jovens afro-brasileiros. “A polícia é a responsável por manter a segurança pública. Mas o racismo institucional, discriminação e uma cultura de violência levam a práticas de um perfil racial, tortura, chantagem, extorsão e humilhação em especial contra afro-brasileiros”.

A ONU aponta para uma legitimação da sociedade no uso da força e violência da polícia para controle do crime, uma vez que esse setor da sociedade não é considerado como valioso e foi construído como um inimigo interno, em que se permite usar táticas militares para controlá-los.

## RELATOS

### CADÊ O MATEUS?

#### Rede de Enfrentamento à Violência Estatal

No dia 16 de setembro de 2013, Mateus, 15 anos, apelidado de “Ronaldão” por ser bom de bola, comprou uma moto de um usuário de drogas com os R\$ 100,00 que tinha ganhado da mesada que recebia do pai. No dia seguinte, passeou com sua moto pelo aglomerado, compartilhando a alegria com outros dois amigos da mesma idade. Cada um dava uma volta por ali, como fazem as crianças quando ganham um brinquedo novo. No fim da tarde, Mateus deixou a moto, por volta das 20h, na Rua Popular, na Pedreira Prado Lopes, em frente a um lote vago. A rua estava bem escura. Cerca de trinta

minutos depois, voltou com outros amigos para mostrar a moto, quando avistou um carro da Polícia Militar. Com receio de terem sido vistos, todos correram para a casa da avó de Mateus, ali perto. Por volta das 21h30, o garoto resolveu voltar para ver se tinham rebocado sua moto, mas seus amigos disseram para não voltar. Ele poderia ter sido reconhecido pelos policiais, que poderiam ainda estar por lá. Pediram a ele que ao menos trocasse de camisa, mas ele não atendeu. Ansioso, voltou sozinho. E nunca mais foi visto.



Foto: Alex Lanza

“

Preconceito é uma coisa que vivo em todos os momentos, em todas as situações. É geral, não é só o meu caso. Não quero que o fato que aconteceu comigo seja tratado com um grau de importância maior. O preconceito é uma realidade aqui. Vivemos diariamente a discriminação racial e social. Para quem nasce pobre, como eu nasci, e negro, o maior preconceito sofrido é o social. A gente tem que tentar se adaptar e vai vivendo. A minha esposa é branca e é casada comigo há 18 anos. As pessoas olham para ela e olham para mim de um jeito diferente. Nós temos que acabar com esse tipo de pensamento. Para isso, precisa de educação. As pessoas são ignorantes. É o que sempre digo: a mudança começa em casa. Depois disso tudo, tive uma reunião com meus filhos para ensiná-los sobre o assunto.”

Tinga

“

Espera-se que a mulher negra seja capaz de desempenhar determinadas funções, como cozinhar muito bem, dançar, cantar - mas não escrever. Às vezes, as pessoas olham para mim e perguntam: ‘Mas você canta?’. E eu digo: ‘Não canto nem danço’”.

### **Conceição Evaristo**

Escritora, professora e Doutora em Literatura.

A escritora Conceição Evaristo critica os estereótipos artísticos que pairam sobre a mulher negra e defende a educação como a melhor ferramenta de acesso à igualdade.

“

O problema do racismo e dos crimes de ódio contra os ciganos – contra todas as minorias, e quanto aos ciganos – é de uma violência muito grande. E a sociedade tem que entender que nós todos somos iguais, de todas as etnias, de todos os credos, religiões. Nós somos iguais e com direitos constitucionais”.

### **Bernardete Lages**

Professora e articuladora de Direitos Humanos

“

A Justiça que se pretende fazer ao analisar e tentar reconstruir o Estado por um novo viés não é apenas a de saldar a dívida de uma escravidão mal abolida com os descendentes dos negros escravizados que não foram inseridos como deveriam no pós-Lei Áurea. Mas sim a tentativa de mudar o pensamento e a ação de uma sociedade, ainda calcada na relação Casa Grande e Senzala, que trata as pessoas de forma desigual por conta da cor de pele. Afinal, para muita gente, saber que alguém é negro já é o bastante.”

### **Leonardo Sakamoto**

Jornalista e Doutor em Ciência Política

# BOAS PRÁTICAS E AÇÕES

## AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### **Maria Bernadete Martins de Azevedo Figueiroa**

Coordenadora do grupo de trabalho sobre discriminação racial do MPPE – GT racismo.

Nos dias 16 e 17 de setembro de 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) realizou duas importantes audiências públicas em Brasília que, certamente, terão enorme repercussão, interna e externamente.

Presididas pelo Conselheiro Jarbas Soares Júnior, Coordenador da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais daquele órgão, em ambas as audiências estiveram presentes vários Conselheiros do CNMP, Ministros de Estado, representantes de movimentos sociais negros e membros do GT-4 de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Diversidade Étnica e Cultural do CNMP.

A primeira audiência, cujo tema foi “Políticas de ação afirmativa étnico-raciais nos concursos para membros e servidores do Ministério Público Brasileiro: o papel do CNMP”, pretendeu promover a diversidade nos quadros funcionais do Ministério Público Brasileiro e se deu no curso do Pedido de Providência n 000543.2013-50, que tramita perante o CNMP, por provocação da organização não governamental Educafro. Releva anotar que esse tipo de política pública é de caráter **compensatório** e **temporário**, com prazo certo de execução, fato propositadamente omitido pela grande mídia.

A segunda audiência – “Barreiras de acesso à Justiça aos jovens negros em situação de violência”, visa à implementação do Protocolo de Intenções celebrado entre o CNMP e outras instituições de governo. O objetivo desse Protocolo é conjugar esforços para assegurar o enfrentamento ao racismo e a promoção de igualdade racial da juventude negra. Mais especificamente, enfrentar o que se convencionou chamar “genocídio da juventude negra”.

Dados estatísticos comprovam a prática de violência letal contra a juventude brasileira, perpetrada por agentes públicos, sob a alegação de “resistência à prisão”. Instrumentalizados pelos Autos de Resistência,

esses crimes – que atingem sobretudo jovens negros, do sexo masculino – são praticados pelo Estado Policial e não são objeto de investigação. Essa prática, amparada por uma interpretação de dispositivos do Código de Processo Penal (por exemplo, o art. 292), impregnada de racismo institucional, vem sendo denunciada em nível nacional e internacional pelo movimento negro e é objeto do Projeto de Lei nº 4.471/12, que prevê o fim desses Autos e a investigação desse tipo de crime.

Foram momentos de emoção e esperança, com falas que lembravam a construção histórica do racismo brasileiro, instituído num processo contínuo e “legalizado” de exclusão do povo negro dos benefícios da Nação e da República. Os participantes aduziam que o Ministério Público – constitucionalmente incumbido da efetiva defesa dos direitos fundamentais da sociedade, nos termos do artigo 127 da CF/1988 – não pode ser conivente com as injustiças sociais. Nesse sentido, não pode reproduzir o modelo de exclusão praticado pelas demais instituições públicas e privadas ao longo dos séculos, mantendo uma elite branca nos lugares de poder e de nível salarial mais elevado de seus quadros e ignorando os princípios, normas constitucionais e compromissos assumidos pela ordem jurídica brasileira perante a comunidade internacional.

Com efeito, o Estado brasileiro é signatário de diversas Conferências Mundiais, com destaque para a **Conferência contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas**, realizada em Durban, África do Sul, no ano de 2001. A ela vem se seguindo uma legislação afirmativa focada no reconhecimento e na reparação do racismo. Daí a relevância do Ministério Público na discussão e compreensão do tema, assumindo plenamente o papel fundamental que lhe cabe no atual contexto histórico.



## EFETIVAÇÃO DA LEI 10.639/2003 NO BRASIL COMO ESTRATÉGIA ANTIRRACISTA

**Rosa Margarida de Carvalho Rocha**

DLR Consultoria Educacional

A inclusão do ensino de História da África e da Cultura Afro-brasileira e Africana e dos Indígenas nos currículos oficiais, proposta pelas Leis Federais 10.639/03 e 11.645/08, dará à escola a oportunidade de contribuir com a ampliação do conceito de democracia. Ao colocar em nível de igualdade, no currículo escolar oficial, informações sobre todos os continentes e as diversas culturas mundiais, como também recontar a História do Brasil, fazendo emergir as trajetórias históricas de todos os seus protagonistas – indígenas, europeus e africanos –, sem hierarquizá-los, as instituições escolares cumprem uma exigência social, ética, política e pedagógica. Isso porque hierarquizar ou promover a eliminação simbólica da história das raízes do povo negro e indígena torna-se uma demonstração explícita de racismo institucional.

Portanto, essa é uma decisão político-pedagógica e torna-se pressuposto para uma educação necessária

para o século XXI. Muitos são os atores que deverão assumir seus papéis nessa bela empreitada: desde as instituições escolares e seus profissionais até os responsáveis pela gestão administrativa educacional e suas políticas. O Ministério Público tem um papel importante nesse enredo, pois como um órgão defensor da ordem jurídica, que fiscaliza se as leis estão sendo cumpridas e que zela pelos direitos da coletividade, contribuirá para o efetivo cumprimento da legislação em vigor, assim como agirá proativamente quando houver descompassos nesse cumprimento.

Assim, nesse trabalho coletivo, cria-se outra agenda na sociedade brasileira, no sentido de avançar para além do racismo, investindo seriamente no seu desmantelamento. Nesta história, devemos todos ser protagonistas.

## OS NÚCLEOS DE ESTUDOS AFRO-BRASILEIROS E O MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA PARCERIA NECESSÁRIA

**Wilson Roberto de Matos**

Universidade do Estado da Bahia – UNEB

Coordenador do Consórcio Nacional dos Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros – CONNEABs

Diretor de Articulação Institucional da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros - ABPN

Nas escolas públicas brasileiras, há dificuldades de fazer cumprir as determinações da Lei Federal 10.639/2003, seja pela insuficiência de material didático, pela inexistência de metodologias apropriadas ou, principalmente, pela ausência ou escassez de conteúdos nos currículos dos cursos universitários de formação inicial e continuada de professores –especialmente aqueles conteúdos relacionados à África e aos desenvolvimentos civilizacionais e culturais dos povos africanos.

Esses fatores, contudo, não podem servir de justificativa para a negligência dos sistemas educacionais nacionais. Descumprir a referida Lei implica perder uma grande oportunidade de operarmos uma verdadeira revolução na educação básica brasileira e, por conseguinte, intervirmos de forma eficaz na histórica luta pelo fim da discriminação racial.

Tendo uma dimensão precisa do que essa oportunidade representa, os Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros –

implantados em diversas universidades, sobretudo após a edição da Lei 10.639/03 –, além das atividades regulares de pesquisa e extensão, têm se empenhado, com muitas dificuldades, em acompanhar e subsidiar o seu cumprimento satisfatório. A ação efetiva dos Neabs, como assim são chamados, esbarra quase sempre nas suas próprias limitações estruturais, no seu ainda baixo poder de intervenção e, principalmente, na falta de normatização da matéria por parte das universidades.

Nesse sentido, é providencial e necessária uma parceria programática entre os Neabs e o Ministério Público dos vários estados brasileiros na conjugação de esforços para a que a Lei 10.639/03 seja cumprida não só como obrigatoriedade legal, pura e simplesmente, mas como uma ação social qualificada e condizente com as verdadeiras necessidades de construção de um país sem racismo.



## PARCERIA ENTRE MPMG, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO ESTIMULA A CONVIVÊNCIA SAUDÁVEL ENTRE MAXAKALIS E POVOS NÃO INDÍGENAS NO VALE DO MUCURI

**Daniela Campos de Abreu Serra**  
Promotora de Justiça em Águas Formosas

Regra geral, quando se fala sobre os índios, o imaginário popular os relaciona a povos que vivem em longínquos lugares, normalmente no meio das florestas – na Amazônia ou no Mato Grosso – quase como um ser mítico.

Diferentemente do que se passa no imaginário popular, em Minas Gerais, como em diversos estados brasileiros, existem povos indígenas que lutam pela manutenção de sua cultura tradicional e entram em conflito com o paradigma atual de desenvolvimento, característico do sistema capitalista.

Na comarca de Águas Formosas, no Vale do Mucuri – nordeste de Minas Gerais, fronteira com o estado da Bahia –, mais especificamente nos municípios de Santa Helena de Minas e Bertópolis, está localizada a Terra Indígena Maxakali, onde vivem aproximadamente 2.000 indígenas. Apesar de ser conhecido por nós como “índios maxakalis”, este povo se autodenomina **Tikmũ’ün** (cuja pronúncia é “tiqmã ã”).

Através dos cantos, o índio maxakali transmite o conhecimento adquirido pelos seus antepassados – e convém ressaltar que diversos cantos tratam da relação do homem com a natureza e são valiosos ensinamentos quando o tema é sustentabilidade. Ainda assim, a população local não tem a percepção acerca da importância da valorização da cultura indígena maxakali e, além de não buscar as relações inter-raciais, geralmente age movida pelo preconceito e medo do que é diferente. A percepção social local equivocada de que o indígena é preguiçoso e bêbado, sem qualquer reflexão sobre os fatores históricos acerca da ocupação do território brasileiro por uma cultura europeia dominadora, dificulta a convivência entre os maxakalis e os não índios que, atualmente, povoam a mesma região do país.

Como forma de minorar o preconceito existente em relação aos maxakalis, o Ministério Público de Minas Gerais, em atuação conjunta com o Ministério Público Federal – por meio da sua Procuradoria da República em Teófilo Otoni –, reuniu-se com todos os Secretários Municipais de Educação da comarca de Águas Formosas, propondo a realização de projetos com os alunos para valorização da cultura maxakali, consoante disposto na Lei 9.394/1996 – com as alterações introduzidas pela Lei 11.645/2008.



Foto: Daniela Campos de Abreu Serra

A ideia é que – a partir das diversas pesquisas científicas e materiais produzidos por alunos de graduação e pós-graduação da UFMG, em especial sobre os cantos Tikmũ’ün, e da parceria com a FUNAI para viabilizar a visita dos alunos às aldeias indígenas e dos maxakalis às escolas – sejam estimuladas as relações inter-raciais, para que o convívio entre maxakalis e não índios possa ocorrer livre de preconceito e com troca mútua de conhecimento.



Foto: Daniela Campos de Abreu Serra

# RELATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL COM ATUAÇÃO EM FAVOR DA COMUNIDADE CIGANA EM MINAS GERAIS

## 1. Ação civil pública sobre o verbete “cigano” no Dicionário Houaiss

O Ministério Público Federal, em ação civil pública ajuizada pelo Procurador da República Cléber Eustáquio Neves contra a Editora Objetiva e o Instituto Antônio Houaiss, questionou o conteúdo discriminatório e preconceituoso do verbete “cigano”, constante do Dicionário Houaiss.

Proposta inicialmente perante a Subseção Judiciária de Uberlândia-MG, a ação foi declinada à Seção Judiciária da capital do Estado, onde o MM. Juiz Federal da 19ª Vara de Belo Horizonte proferiu sentença de mérito em que julgou improcedentes os pedidos ministeriais, ao fundamento de que

os réus não cometeram nenhum excesso e não extrapolaram os limites da liberdade de expressão e comunicação. E, inexistindo qualquer ilegalidade cometida pelos réus, por consequência é também indevida a pretensão de indenização por pretensão dano moral coletivo daí decorrente [...].

No dia 17/09/2014, o Procurador da República Helder Magno da Silva interpôs recurso de apelação ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

## 2. Respeito à inviolabilidade da tenda, como domicílio cigano, nos termos do art. 5º, inciso XI, da Constituição de 1988

Chegaram ao Ministério Público Federal relatos de incursões em tendas ciganas localizadas na comunidade Calon do bairro São Gabriel em Belo Horizonte, à míngua dos necessários Mandados de Busca e Apreensão. Diante disso, no dia 01/08/2013, o Procurador da República Edmundo Dias expediu Recomendação às Polícias Militar e Civil de Minas Gerais, elencando medidas com vistas a assegurar a garantia de inviolabilidade dos domicílios das comunidades ciganas no Estado de Minas Gerais. Assim, recomendou-se ao Comandante Geral da Polícia Militar e ao Chefe da Polícia Civil em Minas Gerais que:

- determinem aos seus comandados e chefiados o **imediate e absoluto respeito à garantia de inviolabilidade dos domicílios das comunidades ciganas** no Estado de Minas Gerais, sejam eles constituídos por tendas, casas ou quaisquer outros tipos de construção, observando-se estritamente os termos do disposto no art. 5º, inciso XI, da Constituição da República;
- determinem às respectivas Corregedorias a **instauração dos procedimentos administrativos pertinentes**, em caso de inobservância da garantia de inviolabilidade dos domicílios das comunidades ciganas por policiais;
- determinem aos seus comandados e chefiados que, **caso se faça necessário o ingresso lícito** em qualquer domicílio cigano, **portem a devida identificação** dos respectivos nomes e se desincumbam das medidas que os tenham levado a ingressar lícitamente em tais locais com presteza e objetividade, **abstendo-se de qualquer comentário preconceituoso ou prática discriminatória**;
- adotem as medidas necessárias para garantir uma **atuação policial isenta** de qualquer forma de preconceito ou discriminação contra os ciganos;
- determinem a inclusão nos manuais e cursos de formação de

policiais de tópico relativo ao **respeito e proteção dos direitos dos ciganos e demais populações tradicionais**, inclusive para que a polícia exerça, de modo proativo, sua função constitucional de prevenção e enfrentamento do preconceito e discriminação contra tais populações.

## 3. Inclusão escolar das crianças e adolescentes ciganos

Chegou ao conhecimento do Ministério Público Federal que, em todo o Estado de Minas Gerais, muitas crianças ciganas não frequentam a escola ou abandonam os estudos precocemente e que grande parte dos adultos ciganos possui pouca ou nenhuma escolarização, não tendo domínio sobre a leitura e a escrita.

Assim, o Procurador da República Edmundo Dias expediu, no dia 30/09/2013, Recomendações às Secretarias de Educação do estado de Minas Gerais e do município de Belo Horizonte, no sentido de que elaborem e estabeleçam, no âmbito de suas respectivas Secretarias, programas que tenham como objetivo garantir a efetividade do direito à educação da população cigana, mediante a constituição de uma equipe multidisciplinar – com a participação de integrantes de associações e comunidades ciganas, representativas de sua diversidade –, para identificar as comunidades, respectivamente nos âmbitos do estado de Minas e do município de Belo Horizonte, bem como analisem experiências educacionais já existentes, implementando medidas que:

- propiciem a inclusão no sistema escolar das crianças e adolescentes ciganos;
- eliminem quaisquer embaraços e dificuldades à matrícula escolar de estudantes provenientes de comunidades ciganas;
- sejam aptas a reduzir os índices de abandono escolar entre estudantes ciganos;
- valorizem a diversidade linguística e o conhecimento tradicional das comunidades ciganas, com vistas a subsidiar a adoção de uma política educacional e cultural que tenha como meta a educação bilíngue para os estudantes ciganos;
- garantam o acesso à educação básica para as crianças ciganas de comunidades itinerantes, permitindo a matrícula temporária nas escolas, implantando escolas itinerantes, ou ainda disponibilizando classes temporárias nos locais de acampamento;
- incluam, nos cursos destinados à formação inicial e continuada de professores, a difusão do conhecimento de estratégias pedagógicas, material didático e de apoio pedagógico que considerem a realidade cultural, social e profissional do estudante em situação de itinerância e de seus pais, mães ou responsáveis, como parte do cumprimento do direito à educação;
- instituem cursos direcionados a integrantes da comunidade cigana, com o objetivo de que eles sejam estimulados a participar dos processos de recrutamento de professores, educadores, assistentes e funcionários de escolas;
- eliminem toda discriminação ou assédio racial contra estudantes ciganos no ambiente escolar;
- promovam ou incentivem a publicação e a distribuição para a comunidade escolar de material impresso e audiovisual sobre a história e cultura ciganas;
- organizem eventos nas escolas dedicados ao conhecimento da cultura cigana e que ensejem o respeito à diversidade cultural;
- implementem a educação de jovens e adultos para membros das comunidades ciganas, preferencialmente no local onde a comunidade estabeleceu moradia;



l) estabeleçam diálogo entre a comunidade escolar e a comunidade cigana.

#### 4. Comunidade cigana Calon do bairro São Gabriel em Belo Horizonte

A comunidade cigana Calon, que reside no bairro São Gabriel em Belo Horizonte, vivencia há décadas uma situação que a coloca à margem de quaisquer políticas públicas. No Ministério Público Federal, foi instaurado o inquérito civil público nº 1.22.000.001978/2012-18, no qual se deparou com um quadro de generalizado desrespeito a direitos fundamentais. Além das medidas gerais anteriormente elencadas, atuou-se em algumas frentes, abordadas a seguir.

##### 4.1. Regularização fundiária

A comunidade cigana Calon, embora resida há mais de 30 anos no bairro, ainda não obteve a regularização fundiária do local onde mora, em terreno não operacional da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA).

Após reuniões realizadas com a Secretaria do Patrimônio da União em Minas Gerais (SPU/MG), órgão responsável pelo terreno, com a participação de lideranças da Associação Guiemos Kalons e da Defensoria Pública da União, em dezembro de 2013 foi emitida pela SPU/MG, com a interveniência do Ministério Público Federal em Minas Gerais, certidão atestando que se encontra em curso processo de regularização fundiária, em favor da comunidade cigana Calon, de uma área correspondente a 21.745 m<sup>2</sup> (vinte e um mil, setecentos e quarenta e cinco metros quadrados). O objetivo é a conclusão do processo de concessão de direito real de uso coletivo em favor da comunidade.

O Procurador da República Edmundo Dias continua defendendo a ampliação da titulação, para que se alcance área correspondente a 35.000 m<sup>2</sup>, tal como indicado em estudo do Núcleo de Estudos de Populações Quilombolas e Tradicionais, da Universidade Federal de Minas Gerais (Nuq/UFGM), como necessário à reprodução do modo de viver dessa comunidade tradicional.

Na audiência pública realizada pelo Ministério Público Federal no dia 26/05/2014, a Superintendência do Patrimônio da União em Minas Gerais comprometeu-se com o reconhecimento final da área de 35.000 m<sup>2</sup>.

##### 4.2. Disponibilização de rede de água e esgoto

Constatou-se, com visitas *in loco* realizadas pelo Ministério Público Federal, que a comunidade cigana do bairro São Gabriel da capital mineira vive sem nenhuma estrutura de saneamento básico, sem rede de água, não dispondo de nenhuma instalação sanitária em seu acampamento.

Nesse sentido, foi elaborada pela Analista Pericial em Antropologia Emília Botelho, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a Nota Técnica PFDC/CAM/EB nº 07/2013, relatando que:

Os Calon do bairro São Gabriel, como já dito, estão vivendo em condições extremamente precárias, contrárias à dignidade humana. Destaca-se a situação das pessoas idosas.

Estas condições são do conhecimento do poder público municipal, conforme documentos dos autos. **Faltam serviços públicos básicos, que poderiam ter sido providos, ainda que de modo provisório – banheiros, água, luz.** (Grifo nosso).

Diante desse quadro, no dia 02/12/2013, o Procurador da República Edmundo Dias enviou Recomendação ao Prefeito do município de Belo Horizonte e ao Presidente da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) para que executem as obras necessárias ao fornecimento de água e ao esgotamento sanitário no acampamento cigano Calon, construindo instalações sanitárias provisórias, dimensionadas para atender ao número de integrantes da comunidade, até que seja solucionada a questão fundiária do terreno e seja possível realizar a sua regularização urbanística.

#### 5. Audiência pública no acampamento

No dia 26/05/2014, o Ministério Público Federal realizou audiência pública no acampamento cigano Guiemos Kalons, conforme edital publicado pelo Procurador Regional dos Direitos do Cidadão Edmundo Dias, com o objetivo de: (i) debater as violações a direitos humanos dos povos ciganos no estado de Minas Gerais; (ii) mapear dificuldades enfrentadas pelas etnias Rom, Sinti e Calon no estado; (iii) definir estratégias e promover conscientização, com o escopo de amenizar e encaminhar soluções a tais questões; (iv) discutir formas de implementar políticas públicas em prol das comunidades ciganas em Minas Gerais, bem como universalizar, de modo a nelas incluí-las, as políticas públicas gerais que não vêm atingindo e beneficiando os assim chamados ciganos.

#### 6. Audiência pública em Poços de Caldas/MG



Foto: Asscom/MPF-MG

No dia 02/04/2014, o Ministério Público Federal, pelo Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto Luciano Mariz Maia e pelos Procuradores da República Thiago Henrique Viegas Lins e Edmundo Antônio Dias, promoveu audiência pública em Poços de Caldas para discutir o enfrentamento à discriminação contra a população cigana no município. Na ocasião, foi também discutida a Lei Municipal nº 7.625, de 26 de junho de 2002, que proibia, em Poços de Caldas, moradia em barracas, choupanas, casebres ou qualquer outra espécie de moradia improvisada, ainda que temporariamente e a título precário. Entendeu-se que essa lei vinha sendo utilizada como meio de discriminação indireta. Na audiência pública, o Prefeito da cidade comprometeu-se a enviar à Câmara Municipal projeto de lei revogando a Lei nº 7.625/02.

# PARCERIAS E ACORDOS DE COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE AÇÕES VOLTADAS À PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

## Nívia Mônica da Silva

Promotora de Justiça do MPMG e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos (CAO-DH), com atuação na promoção da igualdade étnico-racial. Mestra em Direito Público pela PUC-MG

## Mariana de Paula Alves

Analista do MPMG, no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos (CAO-DH), com atuação na promoção da igualdade étnico-racial. Mestra em Ciências Criminais pela PUC-RS

Enfrentar toda forma de discriminação ou preconceito e atuar em favor da promoção da igualdade étnico-racial constituem deveres do Ministério Público. Isso deve ocorrer não só pela via da repressão ao racismo, mas também pelo fomento de políticas públicas que atendam às necessidades dos grupos e populações afetadas, além da necessária difusão de ações educativas focadas no respeito às diferenças e às variações étnicas. A discriminação contra essas populações causa não só prejuízo individual, mas também desequilíbrio e exclusão sociais, contribuindo para sua marginalização, exposição à violência e dificuldade de acesso a direitos e à participação política.

Sem prejuízo da repressão criminal ao racismo, é fundamental a atuação do Ministério Público como mediador social na defesa e promoção de políticas garantidoras de direitos. Acreditamos que fortalecer os espaços públicos de discussão política – notadamente aqueles de diálogo entre o poder público e a sociedade civil – seja um meio eficaz de contribuir para a construção de uma sociedade que reconheça e respeite as diferenças entre seus cidadãos, tratando-os com respeito e consideração, e que zele pela igualdade de oportunidades entre eles.

Estes temas têm sido trabalhados, no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), dentro do espectro

mais amplo da defesa dos direitos humanos. Em 2014, o MPMG, por meio do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos (CAO-DH), estabeleceu um Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Esse acordo visa à implementação de ações conjuntas que assegurem a adesão do MPMG à campanha “Igualdade Racial é pra Valer”. Dentre seus principais objetivos, estão os de fortalecer as políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade étnico-racial no Estado e fomentar a implantação de Coordenadorias e Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial nos municípios mineiros com mais de 100.000 habitantes que ainda não disponham dessas estruturas.

É fundamental destacar o dever institucional do Ministério Público de constantemente enfrentar todas as formas de violência, preconceitos e estigmas, em especial contra a população negra. Paralelamente, frisamos que é importante também salientar o papel da instituição na promoção da igualdade étnico-racial, por meio do fortalecimento dos espaços públicos de debate político. E não há dúvidas de que a eficácia dessa atuação está condicionada ao diálogo com o poder público, movimentos sociais, universidades, institutos de pesquisas e outras entidades afins.



Ilustração: Ivana Battisti



# A EFETIVAÇÃO DA LEI 10.639/2003 E A VALORIZAÇÃO DO(A) PROFESSOR(A) MINEIRO(A)

## Profa. Iris Maria da Costa Amâncio Kamwa

Universidade Federal Fluminense/NEPA/Licafro  
Nandyala Livros - leitura em diferença (Instituto - Editora - Livraria)

Ao apoiar a realização do Prêmio EDUCA Minas para a Diversidade (2013-2014), o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), por meio do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa dos Direitos Humanos, Apoio Comunitário e Promoção da Igualdade Étnico-Racial (CAO-DH), garante a formação dos(as) estudantes mineiros(as), relativamente às histórias, culturas e vivências sociais de africanos, indígenas e afro-brasileiros. Iniciativa conjunta de três organizações civis mineiras – Instituto NANDYALA Livros, Sind-UTE/MG e Sinpro Minas –, o Prêmio revela o compromisso coletivo de educadores(as) mineiros(as) com a efetivação das Leis educacionais 10.639/2003, 11.645/2008 e 12.796/2013, quase totalmente negligenciadas pelos Governos Municipais e pelo Governo do Estado de Minas Gerais. Esta ação do MPMG contribui amplamente, e de forma basilar, para a necessária abordagem pedagógica das relações étnico-raciais neste contexto contemporâneo brasileiro de insistente expressão do racismo.

O objetivo fundamental do Prêmio EDUCA Minas é fomentar a efetivação, em Minas Gerais, dessas leis educacionais que promovem

a reeducação das relações étnico-raciais por meio da circulação dos saberes e dos conteúdos da diversidade. Com mais de 10 anos de existência, a Lei 10.639/2003, atualizada pela Lei 11.645/2008 e potencializada pela recente alteração na LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 12.796/2013) contribui, pontualmente, para a consolidação de um novo conceito de Educação no Brasil, que considere a abordagem das relações étnico-raciais como princípio, o que corresponde a um considerável avanço em termos do trato cotidiano da diversidade nos estabelecimentos de ensino do País, para a melhor qualidade da formação humana.

Os Núcleos de Estudos Afro-brasileiros em Minas Gerais (Programa Ações Afirmativas na UFMG, NEIA-UFMG, NEAB-CEFET, NEAB-UFOP, NEAB-UFU, NEAB-UFJF e NEAB-UFV), ao lado da Nandyala Livros, Convênio Sinpro Minas, Associação Mineira de Arte e Cultura (AMAC), Centro Cultural Virtual, SeráQuê? Cultural, Bataka, Cia. Baobá de Dança, Teatro Negro e Atitude, Espaço Curtição, Agentes de Pastoral Negros (APNs), EDUCAFRO Minas e JanCom – Agência da Informação, integram essa parceria.

## NÚCLEO DE ATENDIMENTO A VÍTIMAS DE CRIMES RACIAIS E DE INTOLERÂNCIA - NAVCRADI

### Polícia Civil de Minas Gerais

Em junho de 2013, a Polícia Civil de Minas Gerais, acatando demanda apresentada em audiência pública na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, propôs a criação do Núcleo de Atendimento a Vítimas de Crimes Raciais e de Intolerância – NAVCRADI –, com a incumbência de agregar e acompanhar as ocorrências dessa natureza.

Inaugurado em 28 de novembro de 2013, junto à Divisão **Especializada de Atendimento da Mulher, do Idoso e do Portador de Deficiência**, o NAVCRADI possui **as seguintes atribuições:**

- Receber demandas espontâneas ou encaminhadas oficialmente pelas instituições parceiras que versem sobre preconceito racial, de cor, étnico ou religioso para análise e posterior encaminhamento e monitoramento;
- Realizar entrevista com demandante que se apresentar espontaneamente ou com aqueles identificados nas demandas recebidas de instituições

- parceiras, desde que residentes em Belo Horizonte;
- Registrar o REDS (Registro de Evento de Defesa Social) de demandas espontâneas;
- Encaminhar as demandas recebidas para as unidades policiais competentes e monitorar o andamento;
- Propiciar a consecução de perícia e exames específicos que se fizerem necessários pelo Instituto de Criminalística;
- Propiciar o atendimento jurídico, psicológico ou social que se fizer necessário às vítimas, por meio da prestação de serviços de instituições parceiras;
- Informar os procedimentos adotados às instituições parceiras.

A partir de agosto de 2014, o NAVCRADI passou a ser vinculado à Superintendência de Investigações e Polícia Judiciária e a ocupar um novo espaço, melhor localizado e com maior capacidade de atendimento às demandas, na rua Bernardo Guimarães, 1571, sobreloja, no bairro Funcionários.

# ENFRENTAMENTO DO RACISMO PELA PMMG

## Polícia Militar de Minas Gerais

A discriminação racial, que consiste no tratamento desigual à pessoa em função de sua cor ou origem racial ou étnica, é abordada no âmbito da Polícia Militar do estado de Minas Gerais (PMMG), dentro da temática maior de direitos humanos, que se constitui em filosofia institucional. Em sua identidade organizacional, a PMMG tem como missão promover em Minas Gerais a segurança pública, por meio da polícia ostensiva, com respeito aos direitos humanos e à participação social. Nesse sentido, a razão de ser da instituição se fundamenta no respeito a esses direitos, razão pela qual esta filosofia deve orientar as ações operacionais de todo policial militar.

Para a efetivação e o desenvolvimento das competências conceituais, procedimentais e atitudinais de respeito à diversidade e à dignidade humana, a instituição policial militar envida esforços em sua formação profissional e no aprimoramento de suas doutrinas operacionais.

Já nos anos 80, a temática dos direitos humanos foi inserida nos currículos dos cursos da PMMG e, desde então, atualizam-se os conteúdos e respectivas abordagens metodológicas com vistas à consolidação de uma cultura humanística que reconheça na diversidade a base para o respeito aos direitos fundamentais. Atualmente, o tema é tratado em todos os níveis e modalidades de educação (formação, treinamento, pesquisa e extensão), sendo mediado por uma abordagem interdisciplinar e transversal, que perpassa a estrutura curricular dos cursos em seus eixos legal, técnico e ético. Além dos cursos integrantes da educação formal do policial militar, desde 2012 a Academia de Polícia Militar oferece um curso de pós-graduação em direitos humanos, cuja turma é formada por policiais militares da própria instituição e por pessoas de outros órgãos e entidades. Essa composição integrada, além de complementar a formação dos interessados em nível de pós-graduação lato sensu, enriquece-a, na medida em que propicia uma interlocução da PM com outros atores sociais envolvidos nesta temática.

No que diz respeito ao arcabouço doutrinário, no ano de 2004 foi elaborada a primeira versão da Diretriz de Direitos Humanos, a qual cumpre a função de regular a atuação da PMMG segundo a filosofia desses direitos. Essa diretriz, que atualmente se encontra em sua segunda edição, além de apresentar conceitos relevantes, contém em sua estrutura um eixo destinado a ações a serem implementadas nos diversos níveis organizacionais, como forma de efetivar os Direitos Humanos no âmbito institucional.

Ainda no doutrinamento institucional, destaca-se o Manual Técnico-Profissional nº 3.04.02/2013-CG, intitulado *Tática Policial, Abordagem a Pessoas e Tratamento às Vítimas*, no qual há uma sessão específica para a atuação policial no atendimento às peculiaridades dos grupos socialmente vulneráveis e minorias.

Para além das diretrizes apresentadas, todos os manuais técnico-profissionais da PMMG foram elaborados com vistas a garantir que a atuação policial se faça mediante o respeito à dignidade da pessoa humana, o que se efetiva por meio da transversalização dos conteúdos de direitos humanos.

Como polo aglutinador e gerenciador das ações desses direitos em nível estratégico, a PMMG, por meio da Diretoria de Apoio Operacional, conta em sua estrutura organizacional com uma Seção dos Direitos Humanos, que participa da discussão dessa temática em todos os níveis, a fim de estabelecer revisões de conceitos e práticas que serão objetos de informação a todos os Policiais Militares, com a finalidade precípua de garantir os direitos humanos e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Por meio das ações apresentadas, a PMMG pretende cumprir seu papel de promover a paz social no estado de Minas Gerais, respeitando a diversidade humana e garantindo a promoção e proteção aos direitos humanos.

# DIVERSIDADES

## INTOLERÂNCIAS RELIGIOSAS

### Milton Damásio Duarte

Por que isto acontece? Por que sempre os escolhidos são as religiões de matriz africana? Por que não outros segmentos e igrejas? E os atores do processo são membros ou simpatizantes desses grupos de pessoas mal esclarecidas e mal intencionadas. Por que só os cultos das religiões de matriz africana, Candomblé e Umbanda, por exemplo, são demoníacos ou são feitiços? O que pregam as religiões em geral não é o bem-estar social das pessoas? O Deus supremo nessas instituições opera milagres nas pessoas e para as pessoas? Que diferença tem com os cultos nos terreiros de Candomblé e Umbanda?

Façam memória, somos um povo que gosta de criar leis. É uma pena que não sabemos cumpri-las. Quem hoje persegue, humilha, agride deveria ler dois trechos de Constituições brasileiras.

A Constituição de 1934, no item 5 do seu artigo 113, reconheceu a liberdade de culto, desde que não contrariasse a ordem pública.

Na Constituição de 1988, o artigo 5º, inciso VI, dispõe ser “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias”. O que podemos fazer? Além de conhecer e cumprir a lei, entender que todas as manifestações das religiões de matriz africana são, por excelência, cultos religiosos, e suas celebrações são liturgias, como qualquer outra religião. Senhores agressores, se vocês não conseguem obedecer à lei, vamos então rasgar as páginas das Constituições em que estão escritas essas normas!

Obrigado.

## VOCÊ SABIA QUE...

### Fabíola de Sousa Cardoso

Analista em Letras do MPMG

...muitas palavras da língua portuguesa formadas com o radical **negr-**, como **negrito** e **denegrir**, têm, em sua origem, conotações racistas? O Dicionário Aurélio Eletrônico define ‘negrito’ como “[...] tipo de traços acentuadamente mais fortes que o normal, especialmente quando usados em certos destaques tipográficos” e ‘denegrir’ como “macular, manchar, desacreditar, desabonar, infamar”. Talvez esse sentido depreciativo decorra de alguns dos significados da palavra ‘negro’ registrados nos dicionários<sup>1</sup>: sujo, tenebroso, horrível, lúgubre, condenado, maldito, nefasto, horrendo, pavoroso, pervertido, adverso, inimigo, execrável, odioso, infeliz, nefando.

Certamente, esse conteúdo pejorativo atribuído à palavra ‘negro’ está contido em expressões como ‘magia negra’, ‘lado negro’, ‘ovelha negra’, e tantas outras que, embora, de imediato, possam não remeter o leitor a questões ligadas ao preconceito em razão da cor, em uma leitura um pouco menos apressada acabam por revelar o sentido depreciativo da expressão. Ou seja: àquilo que é diferente, àquilo que foge do normal, ao que é impuro, o falante, costumeiramente, atribui o adjetivo ‘negro’.

Nesse contexto, é preciso lembrar que a língua é um fenômeno social, reflexo de uma cultura, razão pela qual somente seus falantes – os usuários da língua – podem fazer com que, ao longo do tempo, tais significações discriminatórias sejam abandonadas. O racismo reside, pois, na **significação** atribuída à palavra – significação essa que é uma construção social e cultural.

---

Fontes:  
Dicionário Aurélio Eletrônico  
Dicionário de Português Online  
Priberam Dicionário Online





