

# AS FACES DO RACISMO E O SISTEMA DE JUSTIÇA

---



**Organização:** Samia Saad Gallotti Bonavides

# AS FACES DO RACISMO E O SISTEMA DE JUSTIÇA

ESTUDOS EM HOMENAGEM À PROCURADORA  
DE JUSTIÇA MIRIAM DE FREITAS SANTOS

Curitiba  
2023



Rua Marechal Hermes, 910, 1º andar, Bloco VI  
Juvevê – Curitiba/PR – CEP 80530-230  
site.mppr.mp.br/escolasuperior

**Organização:** Samia Saad Gallotti Bonavides

**Coordenação editorial:** Dora Lucia Bertúlio  
Eliezer Gomes da Silva  
Rafael Osvaldo Machado Moura  
Samia Saad Gallotti Bonavides

**Projeto gráfico e diagramação:** Vivian Maria Schatz

Ficha Catalográfica

F138r As faces do racismo e o sistema de justiça : estudos em homenagem à Procuradora de Justiça Miriam de Freitas Santos [recurso eletrônico] / Organizadora: Samia Saad Gallotti Bonavides. — Documento eletrônico — Curitiba : Escola Superior do MPPR, 2023.

Livro Digital

Modo de acesso: <http://www>.

ISBN 978-65-87486-28-4

1. Santos, Miriam de Freitas – homenagem. 2. Racismo. 3. Discriminação racial. 4. Igualdade racial. 5. Acesso à justiça. 6. Ministério Público – atuação. 7. Direitos e garantias fundamentais. 8. Coletânea de estudos. I. Bonavides, Samia Saad Gallotti. II. Ministério Público – Paraná. III. Título.

CDU 343.6-054(816.2)(082.1)

Elaborada por Claudia Teixeira de Oliveira - CRB-9/1391  
Divisão de Biblioteca / Ministério Público do Estado do Paraná



MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Paraná



# Miriam de Freitas Santos

---

Natural de Arapongas, Miriam de Freitas Santos formou-se em Direito, em 1981, pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. No mesmo ano, ingressou na carreira do Ministério Público, atuando nas comarcas de Telêmaco Borba, Cândido de Abreu, Jaguariaíva, Guarapuava, Piraquara, Ponta Grossa e Curitiba. Na capital, teve destacada atuação, notadamente nas áreas criminal, da infância e juventude e de proteção ao patrimônio público, sendo promovida ao cargo de procuradora de Justiça em 2002. Exerceu a coordenação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente em 2008, passando a compor, em 2012, a assessoria de gabinete do procurador-geral de Justiça. Coordenou o Núcleo de Combate a Crimes Funcionais Praticados por Prefeitos por quatro anos (2015 a 2020), integrando por cinco mandatos o Conselho Superior do Ministério Público do Paraná.

A partir de 2020, assumiu as coordenações do Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico Racial (Nupier) e do Núcleo de Prevenção e Assédio Moral e Sexual e à Discriminação (Nupad), este último criado pela Resolução 2473/2020, sendo ela sua primeira coordenadora. Na coordenação do Nupier e do Nupad, dedicou os melhores esforços no sentido de garantir à população negra a efetivação de seus direitos, bem como, em relação a todas e todos os integrantes do MPPR, em promover o combate ao assédio e à discriminação.

Miriam faleceu em Curitiba, aos 65 anos.

# SUMÁRIO



**APRESENTAÇÃO** ..... 9

**A PALAVRA DA ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DO MINISTÉRIO PÚBLICO** ..... 11

**SOU PORQUE SOMOS** ..... 14

**RACISMO EM SENTENÇAS PENAIS E ESTRATÉGIAS JURÍDICAS ANTIRRACISTAS - UM ENFOQUE TRANSLACIONAL\*** ..... 19

ELIEZER GOMES DA SILVA  
DORA LUCIA DE LIMA BERTÚLIO  
GILBERTO GIACOIA

**UM BREVE PANORAMA DO RACISMO INSTITUCIONAL BRASILEIRO** ..... 110

ALENCAR FREDERICO MARGRAF  
ISABELLA COSTA DE MELLO

**POBREZA MENSTRUAL E RACISMO: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ADOLESCENTES NEGRAS** .. 144

AMANDA RIBEIRO DOS SANTOS  
ANA CAROLINE MONTEIRO DE MORAIS  
ANDRÉ LUIZ QUERINO COELHO

**RACISMO NÃO É ESPETÁCULO! UMA REFLEXÃO SOBRE O RACISMO CONTRA JOGADORES NEGROS DO FUTEBOL ..... 170**

AMANDA RIBEIRO DOS SANTOS  
ANA CAROLINE MONTEIRO DE MORAIS  
ANDRÉ LUIZ QUERINO COELHO  
AUGUSTO CÉSAR DA SILVA TOSTES  
RENATO DOS SANTOS SANT'ANNA

**A BUSCA DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NOS CONCURSOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ: UM RECORTE HISTÓRICO E PROPOSITIVO ..... 216**

AMANDA RIBEIRO DOS SANTOS  
ANDRÉ LUIZ QUERINO COELHO  
AUGUSTO CÉSAR DA SILVA TOSTES

**BRASIL: UMA SOCIEDADE FUNDADA COM BASE NO RACISMO, NOTADAMENTE O RACISMO ESTRUTURAL ..... 245**

DAPHNER CAROLINE DE AGUIAR RIBEIRO  
RONER RIBEIRO DA SILVA

**RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, INTOLERÂNCIA E EXCLUSÃO SOCIAL EM PERSPECTIVA DECOLONIAL ..... 272**

EMILY DE SIQUEIRA DIEDRICHS  
MAYKON ZAHAILA CESAR  
NÁTALY JUBANSKI

**A META DE PROTEÇÃO PENAL DO ART. 140, 3º, CP E A AUTOPERCEPÇÃO DA VÍTIMA: UM ESTUDO DE CASO DE INJÚRIA RACIAL ..... 305**

FÁBIO ANDRÉ GUARAGNI  
PAULA SANTOS SANSON  
LETÍCIA AMATUZZI REBELLO

**DE QUE LADO DA PONTE? UMA ANÁLISE JURÍDICO-ANTROPOLÓGICA DOS  
LEGISLATIVOS DE CAMPO GRANDE E CURITIBA PARA OS POVOS DE TERREIRO DE  
CANDOMBLÉ ..... 326**

GABRIEL PEREIRA GARCIA  
ANDRÉ LUIZ DE ARAÚJO

**MINISTÉRIO PÚBLICO, IGUALDADE RACIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 355**

MURILO ALAN VOLPI  
MATHEUS TAUAN VOLPI

**DIREITO INTERAMERICANO ANTIRRACISTA: PERSPECTIVAS PARA O SISTEMA  
BRASILEIRO DE JUSTIÇA ..... 383**

RAFAEL OSVALDO MACHADO MOURA

**MINISTÉRIO PÚBLICO E RACISMO NO BRASIL: PARADOXOS E DESAFIOS DIANTE DA  
AGENDA 2030 DA ONU ..... 425**

RAFAEL RODRIGUES VIEGAS  
NATASHA BORALI  
SILVIA AVELINA ARIAS MONGELÓS  
LUCIANO SOTERO SANTIAGO  
HIZA MARIA SILVA CARPINA LIMA

**PARA QUE SERVE A POSITIVAÇÃO DE DEVERES ÉTICOS DE COMBATE AO RACISMO  
NA RESOLUÇÃO N. 261 DE 11 DE ABRIL DE 2023 DO CONSELHO NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO? ..... 463**

SAMIA SAAD GALLOTTI BONAVIDES  
ANA CLAUDIA LORENZETTI MENDES  
ANDRÉ DEL GROSSI ASSUMPCÃO



# APRESENTAÇÃO



Existem danos causados pelo racismo que vêm sendo analisados, contabilizados e enfrentados de diferentes formas e meios, para ser definitivamente vencido. Isso implica em compreender todas as suas dimensões, suas espécies e as consequências, com intenção e clareza para se reforçar o trabalho de eliminação do esgarçamento nas relações sociais, que seus malefícios provocam.

São muitos os males que atingem gerações e gerações de afrodescendentes no Brasil, sem que o resgate histórico, de plena inclusão, de todos e todas, nos benefícios sociais que decorrem da cidadania, sejam definitivamente completados.

Nossa evolução civilizacional já deveria ter conseguido resolver isso, mas o fato é que ainda existem dificuldades, inclusive num dos locais que ocupa o front em relação ao compromisso de realização da justiça social, que é sistema de justiça.

Sistema é algo que pode ser descrito como um conjunto integrado de partes interrelacionadas e interdependentes, e existe para realizar um objetivo definido, principalmente com relações definidas e mantidas em alguma sincronia, para o fim de produzir e operar como um todo melhor que a simples soma dos componentes.

A partir disso e na dimensão de um sistema de justiça em que estão envolvidas instituições de Estado como o Ministério Público, o Poder Judiciário, a advocacia e as polícias, a busca do melhor conjunto de ações nos impõe a obtenção de resultados mais justos em termos de produção de equidade, ao serem combinadas questões raciais, de gênero, sociais e econômicas.

A ideia de produzir uma obra que fosse instigante, teve como inspiração uma mulher negra que foi mais que idealista, sendo o exemplo da realizadora, ao interagir muito sistemicamente para transformar cenários sociais, que lhe provocavam muito incômodo e indignação, por todo o tempo em que integrou o Ministério Público do Paraná.

Miriam de Freitas Santos a quem esta obra homenageia com justiça, carregou este tema com autoridade própria às mulheres fortes e determinadas, foi comprometida e muito hábil quanto aos argumentos mais corretos e convincentes. Sonhou, lutou, persistiu e acabou sendo vencida justamente naquele âmagô mais sensível de um ser de coragem: seu coração!

Que a reunião destes artigos selecionados para esta obra represente um pouco de tudo que foi a vida dela, que se fez também como uma seleção de temas essenciais e muito bem tratados sobre as questões raciais mais relevantes, presentes e urgentes para o debate em todos os meios em que se pratica o intelecto, na perspectiva da concretização da dignidade da pessoa humana, sem que isso dependa da cor da pele ou de quaisquer características físicas, do gênero ou da classe social.

Com muito carinho e compromisso com o antirracismo convidamos todos à leitura e reflexão.

**Samia Saad Gallotti Bonavides**

Coordenadora-Geral da Escola Superior do MPPR

## A PALAVRA DA ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DO MINISTÉRIO PÚBLICO



*“Quando a mulher negra se movimenta, toda a estrutura da sociedade se movimenta com ela”,  
Angela Davis.*

No Brasil, mulheres, principalmente as negras, nem sempre puderam falar, escrever e quanto mais publicar sobre si mesmas. Tampouco tiveram suas vozes plenamente respeitadas por aqueles que delas falaram, escreveram ou publicaram.

De forma geral, o protagonismo negro para se expressar sem intermediários foi invisibilizado, senão questionado. Este é um grave problema que afeta a população negra e outros grupos e etnias, que precisam redescobrir e reconhecer a participação de uma parcela da população na construção dessa sociedade, de suas tradições e de quem somos como brasileiros e como povo.

Nesse contexto chego a Miriam de Freitas.

A pessoa, a carreira e a trajetória da Dra. Miriam de Freitas sempre me fascinaram. Ela foi a primeira mulher negra a ingressar no Ministério Público do Paraná e a primeira mulher negra a se tornar Procuradora de Justiça no Estado. Mas, mais do que ser pioneira, Miriam atuou e nos ensinou durante sua caminhada que era necessário lutar pelas causas que representa. O trabalho de Miriam de Freitas no Ministério Público do Paraná sempre foi profundo de razão e sentimento, pois era a marca de sua identidade própria, de sua originalidade e da sua força.

Ela era como descreveu de maneira assertiva a filósofa e escritora Djamila Ribeiro: *“O falar não se restringe ao ato*

*de emitir palavras, mas de poder existir*". Miriam mostrou ao Ministério Público do Paraná o quão fundamental é para uma mulher negra o lugar de fala, da existência, com seu pioneirismo engajado e natural.

Esse livro "As Faces do Racismo e o Sistema de Justiça" é uma obra que sintetiza, de alguma forma, a representatividade que Miriam de Freitas Santos teve durante sua atuação ministerial, pois concentra artigos escritos por colegas que compreendem o papel fundamental do Ministério Público em lutas sociais, raciais, étnicas e de gênero. Por certo, o Ministério Público não atua isoladamente nessas searas, mas tem como missão constitucional a defesa e a promoção dos direitos humanos e, por conseguinte, uma atuação mais proativa, preventiva, efetiva e resolutive no enfrentamento ao racismo.

É uma honra para a nossa Associação do Ministério Público do Paraná contribuir de maneira efetiva com uma obra histórica, robusta e representativa. A leitura dessa obra, escrita por associadas e associados, nos leva a um coletivo de percepções fundamentais do real papel do Ministério Público do Paraná em questões vitais para nossa sociedade. Nós não mudaremos sozinhos situações estruturais que permeiam o país há séculos, mas somos peça fundamental dessa engrenagem e podemos sim direcionar o caminho das lutas. Esse livro certamente contribuirá para o enfrentamento ao racismo e promoção do respeito à diversidade étnico e cultural trazendo subsídios teóricos e práticos aos/às promotores/promotoras e procuradores/procuradoras que atuam na temática, de modo a promover uma discussão sobre as distintas realidades e possibilidades que as unidades do Ministério Público possuem para combater o racismo.

Convido as leitoras e os leitores a degustarem cada capítulo e peço licença para citar com uma frase inspiradora dita por nossa Miriam em uma entrevista concedida ao site de Mulheres da APMP, em 2020. *"O nosso Sistema de Justiça*

*precisa ser sensibilizado para tratar das questões raciais. O ser humano é complexo e ser Juiz ou Promotor não significa que vai lutar contra o racismo”.*

Sabemos que temos uma longa caminhada pela frente para a eliminação do racismo, mas obras como essa tornam-se um farol que aponta na direção de uma sociedade mais justa, igualitária e plural.

Boa leitura a todas e a todos!

**Symara Motter**

Presidente da Associação Paranaense do Ministério Público

## SOU PORQUE SOMOS



A frase inicial advém da filosofia africana Ubuntu, que tem na sua essência a ideia de que a minha existência está conectada à existência do outro e, por isso mesmo, impulsiona as relações sociais para a fraternidade, a solidariedade, a empatia e a compaixão.

Eu registro, desde logo, a honra de poder neste momento estar prestando homenagem à querida Procuradora de Justiça Miriam de Freitas Santos.

Ontem à noite, lembrei-me, por primeiro, exatamente quando Miriam e eu descobrimos a filosofia africana do Ubuntu e concluímos, de pronto, que realmente havia absoluta conexão entre nossas existências. Ontem à noite, também, fiz por revisitar esses 40 anos de amizade. É mais do que amizade mesmo, é uma irmandade. Lembrei-me de uma amiga que veio perguntar se meu pai havia tido um outro relacionamento, além da nossa família, porque uma amiga dela, teria, ao assistir um evento na Ópera de Arame, sentado ao lado da Miriam, e a Miriam disse, ao comentarem sobre o meu nome: “o Olympio é meu irmão”, e falou um “meu irmão” tão verdadeiro, tão consistente, que essa pessoa achou que ela era minha irmã mesmo, biológica, e não essa irmandade que os nossos corações acabaram estabelecendo.

Desses 40 anos de amizade e de irmandade, acabei destacando três tempos da nossa relação. O primeiro deles, o mais antigo, quando eu era Promotor de Justiça de entrância final em Ponta Grossa, e recepcionei dois Promotores Substitutos, o Ademir Fabrício de Meira e a Miriam de Freitas Santos.

A Miriam trazendo consigo já a marca da discriminação, do preconceito, que sofrera desde o início de sua carreira no Ministério Público. É fácil imaginarmos o que

significava 40 anos atrás ser Promotora de Justiça, mulher e negra, no Estado do Paraná.

Enfim, a partir daí estabelecemos, como já dito, um contato de irmandade. A Miriam e o Ademir almoçavam, jantavam e estavam sempre na minha casa. Era assim mesmo, passaram a integrar a minha família, estávamos sempre, em todos os momentos, juntos. Mas lá aconteceu também um fato interessante. Como eu disse, a Miriam e o Ademir eram Promotores Substitutos e Ponta Grossa era uma comarca de entrância final. Um dos Juízes de Direito se recusou a aceitar que um Promotor Substituto pudesse se pronunciar nos feitos em que ele presidia. É claro que o pensamento desse Juiz não representava a Magistratura do Paraná. Enfim, tivemos que superar essa situação. Ainda me lembro de ter dito para Miriam: “quando vier o processo, após já ter se manifestado sobre o mérito, você acrescenta tão somente ‘pelo prosseguimento do feito’” e vamos ver o que que acontece. Ficou constatado então, pela qualidade dos pronunciamentos quanto ao mérito das causas, que tanto a Miriam quanto o Ademir, embora ainda Promotores Substitutos, tinham condições plenas de exercer ali as atribuições do Ministério Público.

Depois, num salto no tempo, o registro da Miriam como Promotora de Justiça da Vara da Infância e da Juventude de Curitiba, Setor de Infratores, matéria que nós dois a vida toda abraçamos, por reconhecer que não vamos construir a desejada sociedade melhor e mais justa se continuarmos perdendo gerações e gerações de crianças e adolescentes para a sub-cidadania, para a exploração, a opressão, a exclusão social. Reafirmando, portanto, a importância de se dar, como quer o texto constitucional, prioridade absoluta para a área da infância e juventude; e foi isso que a levou para a Vara da Infância e Juventude.

E lembro-me dos reclamos dela em relação à condição de vida dos adolescentes que eram apontados como autores de ato infracional, da situação de vida experimentada por

eles, ausência de oportunidades, de alguns apresentando lesões cerebrais irreversíveis decorrentes da desnutrição, e o reclamo permanente da Miriam no sentido de que, via cidadania, fosse possível construir para esses adolescentes um projeto de vida diverso daquele da criminalidade.

Mas lá a Miriam já se indignava com o genocídio praticado contra a juventude negra. E eu abro um parênteses aqui, Senhor Procurador-Geral, para elogiar o Ministério Público do Paraná, para elogiar o GAECO, a partir de uma notícia de ontem, festejada por todos aqueles que querem ver o quanto antes restaurada a democracia no Brasil, e no nosso Estado do Paraná. Refiro-me à notícia da atuação do GAECO em relação a 22 policiais militares e um policial penal investigados por doze homicídios que foram apresentados inicialmente como “confronto” e o Ministério Público hoje tem dados suficientes para dizer que houve a execução criminosa de doze pessoas, a maioria delas negras. Então o dia de ontem apresenta uma resposta para a Miriam quando reclamava do genocídio praticado contra a juventude negra.

Mas já dando outro salto no tempo, falo agora da participação da Miriam no Núcleo de Promoção de Igualdade Étnica-Racial. Lembro-me de ter convidado o Procurador de Justiça Elieser, outro membro do Ministério Público que merece todas as nossas homenagens, para que ele e a Miriam viessem a participar como colaboradores do Núcleo de Promoção da Igualdade Étnica-Racial. E ali, digo com satisfação, a Miriam floresceu como ser humano, como Procuradora de Justiça e passou a ter uma atuação destacada nessa perspectiva da promoção da igualdade racial, da superação das desigualdades, dos preconceitos, das discriminações experimentadas pela população negra no país, inclusive no que diz respeito ao reconhecimento da existência de uma dívida histórica decorrente do fato de ter a população afrodescendente participado da produção das riquezas do país e, ainda hoje, encontrar-se à margem desses benefícios produzidos pela sociedade.



A Procuradora de Justiça Miriam, Coordenadora do Núcleo de Promoção da Igualdade Étnica-Racial, passou a fazer referência constante ao “meu povo”, dizendo isso com uma dignidade e força que só ela entre nós alcançava. Em todos os pronunciamentos da Miriam, então, ela trazia esse componente do reconhecimento de que ela é, porque os outros são.

Devo dizer que a experiência de reminiscência da noite de ontem foi permeada pelas inconsoláveis lágrimas de saudade com o passamento da Miriam.

Manifestando meus pêsames para a querida família da Miriam, especialmente à amada sobrinha Moesha, termino fazendo a leitura do texto que nós, integrantes do Grupo de Trabalho de Igualdade Racial e do CAOPJDH, escrevemos para a Miriam. O nome do texto é: “Miriam de Freitas Santos, do Bom Combate à Ancestralidade”.

“O Ministério da vida e da morte, intangível à inteligência humana, hoje coloca-nos em prantos pela partida repentina da Procuradora de Justiça Miriam de Freitas Santos. Mas nos traz um alento e conforto que, no dia anterior a sua eternização, quando comemorava 41 anos dedicados ao Ministério Público do Estado do Paraná, em poucos minutos, ela nos deixou um legado perene e que iluminará a luta pela promoção da igualdade racial. Na live promovida pela Escola Superior do Ministério Público, soldando Cambi que, nos últimos anos, foi responsável pelo tanto de importância que fez a Escola do Ministério Público, a Procuradora Miriam de Freitas Santos, com vigor e a jovialidade de quem nunca deixou de acreditar na justiça, apresentou-nos a indignação contundente com tanta violência racial, a combatividade destemida em julgar e enfrentar o status quo que continua a inferiorizar o negro e o marginalizar da vida social. A sensibilidade de quem, com amor, consegue olhar para as cicatrizes do racismo e compadecer-se com as vítimas desta violência, porque, sobretudo, se vê nelas. A coragem de quem foi a primeira mulher preta a se tornar Promotora de Justiça no Paraná

e vencer, cotidianamente, a desconfiança e o preconceito do sistema patriarcal e racista, a descrição silenciosa no trabalho, mas com efeitos estrondosos que mudaram, dentro do MPPR, o enfrentamento à discriminação racial.

Hoje, livre, a Miriam se soma à cleia de nossos ancestrais que nos honram com sua passagem na luta pela liberdade e igualdade. O nosso consolo é seu exemplo de vida e de luta, a sua história não será esquecida. Mulher, negra, venceu os desafios da sua época, lutou durante seus 41 anos de carreira, com afinco e coragem contribuindo para efetivação de políticas públicas que promovem a igualdade racial fazendo a diferença na vida de jovens negros. Uma pessoa é uma pessoa por meio de outras, nós somos porque Miriam de Freitas Santos foi por nós. Nós lutamos por igualdade racial, porque Miriam de Freitas Santos lutou por nós. Nós sonhamos, porque Miriam de Freitas Santos sonhou conosco. Nós sentaremos à mesa da fraternidade, porque Miriam de Freitas Santos se sentou por nós. Nós resistimos, porque Miriam de Freitas Santos resistiu por nós. Nós seremos livres, porque Miriam de Freitas Santos foi livre por nós. Nós estamos com o coração dilacerado, porque Miriam de Freitas Santos foi por nós. Ela, hoje, a eternidade livre, como espírito livre que é, realizou o sonho dos nossos ancestrais e hoje se torna um deles.

O CAOPDH e o NUPIER, convictos da grandeza da vida e do legado de Miriam de Freitas Santos, se despedem com a promessa de honrar a sua memória, sempre na perspectiva de sermos instrumentos à disposição da sociedade brasileira e paranaense para respeitar a dignidade da pessoa humana. Buscando-se a superação das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza, construímos então uma sociedade livre, justa e solidária”.

**Olympio de Sá Sotto Maior Neto**

Procurador de Justiça do MPPR

# RACISMO EM SENTENÇAS PENAIS E ESTRATÉGIAS JURÍDICAS ANTIRRACISTAS - UM ENFOQUE TRANSLACIONAL\*



ELIEZER GOMES DA SILVA<sup>1</sup>

DORA LUCIA DE LIMA BERTÚLIO<sup>2</sup>

GILBERTO GIACOIA<sup>3</sup>

---

**RESUMO:** A partir de uma revisão bibliográfica voltada para a questão do racismo institucional no âmbito do sistema de justiça criminal (particularmente por ocasião da elaboração das sentenças penais, ou de sua revisão pelas instâncias superiores), o artigo discute algumas estratégias antirracistas desenvolvidas nos Estados Unidos e no Canadá. Tanto as direcionadas à contenção, pelo próprio legislativo, de políticas criminais potencialmente prejudiciais a grupos historicamente desfavorecidos (hipótese dos “*racial impact statements*”), quanto as direcionadas aos próprios juízes, quando da aplicação da pena (hipótese dos “*impact of race*”).

1 Doutor em Direito pela USP, Mestre em Criminologia pela Universidade de Cambridge, Mestre em Linguística pela UFRJ, Graduado em Direito pela UERJ, Graduado em Letras pela UFRJ. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Professor de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), nos cursos de graduação e no programa de pós-graduação *stricto sensu*.

2 Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. *Visiting Scholar* na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard. Ex-Procuradora-Geral da Fundação Cultural Palmares. Procuradora da Universidade Federal do Paraná.

3 Doutor em Direito pela USP, com pós-doutoramento nas universidades de Coimbra e Barcelona. Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), nos cursos de graduação e nos programas de pós-graduação *stricto sensu* em Direito, da UENP e da UEPG. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, exercendo atualmente a função de Procurador-Geral de Justiça.

*and culture assessments*”). O artigo também chama atenção para a necessidade de criação de estratégias antirracistas para o controle da integridade ética dos processos penais com acusados negros, especialmente na valoração das provas e na fundamentação das decisões judiciais, inclusive contextualizando o sistema de nulidades à luz da Constituição e das convenções internacionais. Nesse ponto do artigo, os autores promovem um análise crítica de um caso real, julgado pela Justiça do estado do Paraná, em 1º e 2º grau, envolvendo arguição de tratamento racialmente discriminatório do acusado, na fundamentação da sentença. Esse pequeno estudo de caso, ao final de uma relativamente extensa discussão de teorias, práticas e precedentes judiciais em enfoque comparado, e sobre a possibilidade de sua adaptada aplicação ao contexto jurídico brasileiro, fornece elementos para que os autores, ao longo da fundamentação do artigo e em sua conclusão, estabeleçam um conjunto de estratégias para o enfrentamento do problema do racismo institucional e estrutural no sistema de justiça criminal brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Racismo. Antirracismo. Sistema de Justiça Criminal. Relatórios de impacto racial. Avaliações de impacto racial. Sentenças penais. Dosimetria da pena. Valoração de provas. Fundamentação. Integridade ética. Nulidade. Igualdade étnico-racial.

## 1. INTRODUÇÃO

*O cego ergueu as mãos diante dos olhos, moveu-as. Nada, é como se estivesse no meio de um nevoeiro, é como se tivesse caído num mar de leite. Mas a cegueira não é assim, disse o outro, a cegueira dizem que é negra. Pois eu vejo tudo branco. Se calhar, a mulherzinha tinha razão. Pode ser coisa de nervos, os nervos são*

*o diabo*. (SARAMAGO, Ensaio sobre a Cegueira, [1995] 2022, p. 15).

Uma reflexão sobre racismo institucional no sistema de justiça é quase como escrever um novo “ensaio sobre a cegueira”, uma cegueira branca, tal qual nos fala Saramago, citado na epígrafe. Como muitos se acostumaram a não enxergar o racismo, talvez se lhes fosse turvada a visão repentinamente (para seguir no simbolismo de Saramago), aí passassem, paradoxalmente, a enxergar uma pungente realidade, ao se darem conta de nossa própria imperfeição como seres humanos: nossa resiliente “capacidade” de, já quase encerrando um quarto do século XXI, ainda considerarmos o outro como inferior (numa espécie de sub-humanidade) e, por isso, tratá-lo com desvantagem, desprezo, sofrimento ou indiferença tão somente pela cor de sua pele, por sua etnia. Sim, é preciso ser reconhecido (inclusive pelo sistema de justiça) que o racismo não é uma invenção ideológica. Ele existe, é muito concreto, cruel, multifacetado, se reinventa e se adapta continuamente e, porque historicamente naturalizado na formação cultural, política e jurídica brasileira, nem sempre nos damos conta de nosso próprio racismo.

Para (re)conhecer o racismo no sistema de justiça criminal, não apenas avaliando-o criticamente, mas buscando estratégias para seu enfrentamento, é preciso fugir de algumas das muitas armadilhas que, no Brasil, podem interditar o debate: a) o “preconceito de ter preconceito”, que Florestan Fernandes, numa obra de 1982 (FERNANDES, 1982, p. 127) denunciou como “tradição mistificadora”,<sup>4</sup> mas que deita

---

<sup>4</sup> “É possível que a contradição entre o império da fé e as iniquidades da escravidão tenham forjado uma espécie de entorpecimento infantil da consciência social e produzido essa tendência complacente de dissimular as misérias humanas, transcendendo aos limites e às necessidades das ideologias” (FERNANDES, 1982, p. 127).

raízes na desconstrução do “mito da democracia racial”, promovida em sua obra prima (FERNANDES, [1965] 2008); b) o costume, de longa data denunciado por Abdias Nascimento (NASCIMENTO, [1978]2016), mas que por vezes, na cena contemporânea, pretende se reeditar, de considerar como de viés subversivo ou mesmo divisionista (por mais irônico que isso possa parecer) a simples discussão do racismo, numa sociedade que formalmente se proclama igualitária e democrática.<sup>5</sup>

É inevitável a associação das basilares reflexões desses dois grandes intelectuais brasileiros, Florestan e Abdias, estudiosos, na teoria e na prática, das múltiplas dinâmicas das relações raciais, com reflexões contemporâneas de autores estadunidenses como Bonilla-Silva (2022, em sua 6ª ed.) e Alexander (2012), que trabalham o conceito de “*colorblindness*”. O vocábulo significa, literalmente, daltonismo, e tem sido ora referido como “cegueira de cor”, na tradução para o português da 5ª edição da obra de Bonilla-Silva (BONILLA-SILVA, 2020),<sup>6</sup> ora como “neutralidade

---

5 “Em verdade, porém, a camada dominante simplesmente considera qualquer movimento de conscientização afro-brasileira como ameaça ou agressão retaliativa. E até mesmo se menciona que nessas ocasiões os negros estão tratando de impor ao país uma suposta superioridade racial negra... Qualquer esforço por parte do afro-brasileiro esbarra nesse obstáculo. A ele não se permite esclarecer-se e compreender a própria situação no contexto do país; isso significa, para as forças no poder, ameaça à segurança nacional, tentativa de desintegração da sociedade brasileira e da unidade nacional. (...) Nenhum meio legal de protesto, de busca de alívio contra a injustiça racial, existe para o grupo discriminado e oprimido, desde que a lei – formal e distante – recolhe a todos em seu seio “democrático”” (NASCIMENTO, [1978] 2016, p. 94)

6 “O racismo da cegueira de cor transformou-se na ideologia racial dominante à medida que mudaram os mecanismos e as práticas destinados a manter os negros e outras minorias raciais “no fundo do poço”. Argumentei alhures que a desigualdade racial contemporânea é reproduzida por práticas de um “novo racismo” que são sutis, institucionais e aparentemente não raciais. Em contraste com o período Jim Crow, quando a desigualdade racial foi imposta por meios explícitos (por exemplo, cartazes dizendo “Negros não

racial”, na versão da obra de Alexander traduzida para o português (ALEXANDER, 2018).<sup>7</sup> Nesse contexto, o conceito de “colorblindness”, utilizado por Bonilla-Silva e Alexander (e no Brasil bastante difundido a partir da muito conhecida obra de Almeida, 2019), surge da percepção dos autores de que, sem embargo, obviamente, da persistência de manifestações ostensivas e brutais do racismo, os Estados Unidos hoje também vivenciam o que poderíamos chamar de racismo “à brasileira”, um racismo que por vezes se expressa de modo sutil, insidioso, velado, envergonhado, mascarado e cujas características sociais, políticas, culturais e psicológicas há ao menos cinco décadas Florestan e Abdias tão bem descreveram. É particularmente oportuno esse diálogo da teoria racial crítica contemporânea, nos Estados Unidos, em sua convergência com reflexões que já há alguns anos pesquisadores brasileiros vêm desenvolvendo sobre a importância de se identificar as várias formas, máscaras e disfarces do racismo, como fundamental premissa para se pensar em estratégias para seu enfrentamento.

Portanto, para que avancemos (em esforço teórico e em ações práticas) no combate ao racismo e na defesa da

.....  
são bem-vindos aqui” ou diplomacia de espingarda na urna eleitoral), as práticas raciais atuais operam segundo o modelo “ora você vê, ora você não vê”. (BONILLA-SILVA, 2020, p. 15).

7 “Além de “neutralidade racial”, tradução aqui adotada para o termo *colorblindness*, outras duas opções haviam sido consideradas: “cegueira racial” e “invisibilidade racial”. Entretanto, três razões nos levaram a pensar na alternativa escolhida. A primeira é que o termo *colorblindness*, em sua tradução literal, significa “daltonismo”, alusão à *incapacidade* ou dificuldade de distinguir as cores. De fato, o racismo do sistema de justiça não se dá como uma espécie de “cegueira” em relação à raça, mas como uma incapacidade de reconhecer o quanto o fator racial é determinante. Por ser deliberadamente “daltônico” – e não cego – é que o sistema de justiça mantém seu funcionamento seletivo e pode sustentar um discurso que apregoa a neutralidade (e a imparcialidade), ao mesmo tempo que opera de modo seletivo contra pessoas negras.” (ALEXANDER, 2018, p. 9 – nota conjunta do tradutor, Pedro Davoglio, e do revisor técnico da tradução, Silvio Almeida).

igualdade racial, no próprio âmbito do sistema de justiça criminal, faz-se crucialmente necessária a superação de um certo “daltonismo racial”, como prefiro traduzir a expressão “*colorblindness*”, no contexto das análises e reflexões que aqui promovemos.<sup>8</sup> Urge que as instituições do sistema de justiça e os atores que nela operam deixem de considerar como ofensa pessoal (ou como mera expressão político-ideológica) – não raro suscitando indignadas defesas ou ressentidos desagrvos de cunho corporativista, aos quais por vezes aderem certos atores sociopolíticos – a simples arguição ou escrutínio, num processo judicial, da possibilidade de racismo institucional. Afinal, como destaca Almeida (2019, p. 38), “em uma sociedade em que o racismo está presente na vida cotidiana, as instituições que não tratem de maneira ativa e como um problema a desigualdade racial irão facilmente reproduzir as práticas racistas já tidas como “normais” em toda a sociedade.”

Nesse horizonte analítico, e em perspectiva translacional de pesquisa jurídica (conforme SILVA, 2021<sup>9</sup>), pretendemos reafirmar e, ao mesmo tempo, atualizar prévias

---

8 Paradoxalmente, porque concordo com a explanação do tradutor e do revisor da tradução da obra de ALEXANDER exposta na nota anterior, de que, em português, não é possível replicar o jogo de palavras do termo original “*colorblindness*” (“cegueira para cores”), frequentemente intercambiável em inglês como sinônimo de “*daltonism*”, como também ocorre em oftalmologia e nos documentos oficiais de classificação de patologias, preferimos o emprego de “daltonismo racial”, que aqui ainda tem a vantagem de se aproximar da “cegueira branca”, de que nos fala Saramago, em contexto literário e metafórico que livremente associamos às reflexões estabelecidas na presente contribuição.

9 A incorporação da pesquisa translacional (inaugurada nas ciências da saúde) para o Direito envolve aferir “até que ponto as teorias jurídicas têm tido relevância na solução de questões e problemas práticos vivenciados não apenas por profissionais e instituições do Direito, mas por usuários dos sistemas de justiça, propondo, quando for o caso, aperfeiçoamentos teóricos na “pesquisa básica” (teorias jurídicas), inspiradas pelo real funcionamento dos sistemas de justiça (práticas jurídicas) e pelas demandas sociopolíticas” (SILVA, 2021, p. 242).



e contemporâneas reflexões acadêmicas, que passaram pela análise crítica do escorço histórico do pensamento jurídico nacional, inclusive de viés constitucional, nem sempre receptivo à questão racial (conforme empreendidas em PRUDENTE, 1990; BERTÚLIO, 2019; MOREIRA, 2019 e 2020; GONÇALVES, 2022); pelo despertar de consciências para os largos horizontes de aplicação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010) por instituições como o Ministério Público brasileiro (conforme textos de SILVA e SOARES, 2014; de SANTOS e COELHO, 2023); pelo instrumental metodológico da criminologia cultural na demonstração de como os meios de comunicação de massa e de entretenimento cumprem seu papel na perpetuação dos discursos de ódio, ainda quando a pretexto de combatê-lo (conforme SILVA e SILVA, 2009; GIACOIA e SANTOS, 2020); pela superação da histórica recepção (demonstrada em DUARTE, 2003) de teorias racistas no pensamento criminológico brasileiro; pelo aporte da criminologia à crítica sociopolítica das estratégias repressivas, antiga preocupação (GIACOIA, 1996).

Ao empreendermos pesquisa bibliográfica sobre o tema “racismo e sistema de justiça criminal”, especificamente, constatamos que a literatura jurídico-penal e criminológica brasileira tem sido vasta, nos últimos anos, em pesquisar como o sistema de justiça criminal tem tratado os crimes raciais propriamente ditos (v.g., em MACHADO, 2009; SANTOS, 2015; SILVA, 2016; PIRES, 2013; BECKER, 2013; FAGUNDES, 2014; LIMA, 2016; MACHADO, 2015). Desde a sua (não) perseguição até seu julgamento de mérito, ou a impossibilidade de chegar a tanto, em razão de óbices procedimentais e inadequada gestão do tempo, a ensejar prescrições de pretensões punitivas.

Nos casos que chegaram a ser judicializados (dizem os estudos), as respostas do Judiciário foram muito aquém de um sério enfrentamento da questão. Aliou-se a falta de uma maior conscientização sobre a gravidade coletiva, difusa (e não puramente individual) dessa espécie de crimes de ódio

com uma legislação de avanços e retrocessos. Isso porque, com a introdução, pela Lei n. 9459/97, do § 3º ao artigo 140 do Código Penal, definindo o crime de injúria racial, com pena de um a três anos, com sanção branda, exigência de representação e impossibilidade de imprescritibilidade, para tal tipo penal passaram a ser canalizados muitos casos graves de racismo, em detrimento do artigo 20 da Lei n. 7.716/89. No entanto, esse importante enfoque não será abordado no presente artigo, por duas razões. Primeiro, para preservar a especificidade temática da presente contribuição. Segundo porque, recentemente, a Lei n. 14.532/2023 reclassificou o crime de injúria racial, retirando-o do Código Penal e introduzindo-o como artigo 2-A da Lei n. 7.716/89, prevendo, em sua forma básica, pena de dois a cinco anos e multa, mesma pena das formas agravadas do artigo 20 da Lei n. 7.716/89. A alteração tende a impedir a manobra desclassificatória (do legislativo, com o beneplácito do sistema de justiça) que somente em 28/10/2021, no julgamento do HC 154248 (BRASIL, 2022), o Pleno do STF procurou desfazer.<sup>10</sup>

---

10 "1. Depreende-se das normas do texto constitucional, de compromissos internacionais e de julgados do Supremo Tribunal Federal o reconhecimento objetivo do racismo estrutural como dado da realidade brasileira ainda a ser superado por meio da soma de esforços do Poder Público e de todo o conjunto da sociedade. 2. O crime de injúria racial reúne todos os elementos necessários à sua caracterização como uma das espécies de racismo, seja diante da definição constante do voto condutor do julgamento do HC 82.424/RS, seja diante do conceito de discriminação racial previsto na Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. 3. A simples distinção topológica entre os crimes previstos na Lei 7.716/1989 e o art. 140, § 3º, do Código Penal não tem o condão de fazer deste uma conduta delituosa diversa do racismo, até porque o rol previsto na legislação extravagante não é exaustivo. 4. Por ser espécie do gênero racismo, o crime de injúria racial é imprescritível. 5. Ordem de habeas corpus denegada." (HC 154248, Relator: Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 28/10/2021, DJ de 23/02/2022, disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759332240>, acessado em 03/10/2023.

Tampouco aqui trataremos do racismo institucional na atividade policial (assunto que tem suscitado múltiplos estudos e pesquisas, como as de RAMOS e MUSUMECI, 2005; STREVA, 2017; AZEVEDO *et. al.*, 2018), embora levemos muito a sério a advertência de pesquisadores do racismo institucional no sistema de justiça criminal para a importância das análises que tratam da chamada “discriminação cumulativa”, em que há o concurso de diversas agências estatais, em etapas específicas da persecução penal, ponto enfocado, por exemplo, em ALEXANDER, 2012, STOLZENBERG *et. al.*, 2013, KUTATELADZE *et. al.*, 2014).

Conquanto igualmente importantes, não haverá espaço, na presente contribuição, para adentrarmos referenciais abordagens (como as de FLAUZINA, 2019; ARGOLO, 2023) as quais, ampliando as análises do macrossistema sociopolítico para o microssistema jurídico, associam o racismo estrutural e o racismo institucional à reflexão mais recente de Mbembe (2018), que trabalha com o conceito de “necropolítica”, que por sua vez nos remete à reflexão muito mais antiga, de Nascimento (2016 [1978]), de “genocídio do povo negro”, referência de Abdias sobre a qual Florestan Fernandes, ao prefaciar a obra, comentou:

*Portanto, o genocídio ocorreu e está ocorrendo; e é um grande mérito de Abdias Nascimento suscitá-lo como tema concreto. Com isso, ele concorre para que se dê menos ênfase à desmistificação da democracia racial, para se começar a cuidar do problema real, que vem a ser um genocídio insidioso, que se processa dentro dos muros do mundo dos brancos e sob a completa insensibilidade das forças políticas que se mobilizaram para combater outras formas de genocídio” (NASCIMENTO, 2016, p. 20, ênfase do original).*

Como o aprofundamento de tais variáveis analíticas, conceituais e metodológicas, conquanto de crucial importância, traria enorme complexidade à reflexão que pretendemos empreender, em muito ultrapassando o tempo de entrega editorial da presente contribuição, fez-se necessária a priorização temática. Nesse contexto, pareceu-nos sensato enfrentar a questão com um foco analítico menos comum em escritos publicados no Brasil sobre racismo institucional no sistema de justiça criminal: darmos ênfase à atuação de Magistrados e membros do Ministério Público, e não ao contexto específico de atuação dos Policiais, sem embargo de indispensáveis conexões com as complementares atividades que exercem. Pretendemos avançar numa discussão mais específica que, embora incipiente no Brasil, já ocorre há algumas décadas em outros países, tanto em seara acadêmico-científica, quanto no âmbito de operação prática do sistema de justiça criminal: até que ponto o próprio sistema de justiça criminal, ao processar e julgar negros acusados dos mais variados crimes,<sup>11</sup> acaba por incidir no próprio racismo institucional

---

<sup>11</sup> Na presente contribuição, abstraído-se a complexa controvérsia conceitual sobre o termo “raça” (inclusive a partir do consenso, na biologia, quanto à inexistência de “raças” propriamente ditas), darei foco ao racismo ligado à diferenciação por atributos fenotípicos (cor da pele, textura do cabelo, formato de olhos, narizes, contorno dos lábios, etc.), que permitem a visual distinção entre ser negro ou branco, para não perder o foco específico do tema aqui tratado, embora ciente de que por racismo se compreendem as diferenciações não apenas por raça (a partir de seus traços fenotípicos) mas também por etnia (a partir de múltiplos componentes culturais comuns, como língua, religião, hábitos alimentares, costumes e tradições comuns). No ponto, Guimarães (2011, p. 266): “A raça retorna, portanto, não mais como mote do imperialismo ou colonialismo, mas como glosa dos subordinados ao modo inferiorizado e desigual como são geralmente incluídos e tratados os negros, as pessoas de cor, os pardos. Para os cientistas sociais, assim como para os ativistas políticos, a noção de raça tem vantagens estratégicas visíveis sobre aquela de etnia: remete imediatamente a uma história de opressão, desumanização e opróbio, a que estiveram sujeitos os povos conquistados; ademais, no processo de mestiçagem e hibridismo que

que, como instância garantidora de direitos fundamentais, deveria estar encarregado de combater.

Com esse enfoque analítico, e a partir de uma considerável revisão bibliográfica especificamente voltada para a questão do racismo institucional no âmbito do sistema de justiça criminal (particularmente por ocasião da fundamentação das sentenças penais), o artigo discute algumas estratégias antirracistas desenvolvidas nos Estados Unidos e no Canadá. Sejam as direcionadas à contenção de políticas criminais, pelo próprio legislativo (hipótese dos *"racial impact statements"*), sejam as direcionadas aos próprios juízes, quando da aplicação da pena (hipótese dos *"impact of race and culture assessments"*). O artigo também avança na construção de estratégias antirracistas ainda mais inovadoras, direcionadas às instâncias de revisão, no que tange ao controle da integridade ético-procedimental da valoração das provas e de seus efeitos na fundamentação das decisões judiciais. Nesse ponto, os autores promovem uma análise crítica da argumentação e do desfecho de um caso real, julgado pela Justiça do Estado do Paraná, envolvendo, em grau de apelação, arguição de tratamento racialmente discriminatório do acusado na fundamentação de sentença condenatória. Esse pequeno estudo de caso, ao final de uma relativamente extensa discussão de teorias, práticas e decisões em enfoque comparado, e a possibilidade de sua aplicação ao contexto jurídico brasileiro, fornece elementos para que os autores, ao longo da fundamentação do artigo, e em sua conclusão, estabeleçam um conjunto de ideias e proposições suscetíveis de, concretamente, estruturar estratégias antirracistas no sistema de justiça criminal, que vão desde a qualificação da informação legislativa à vigilância, pelos próprios atores

.....  
sofreram ao longo dos anos, a identidade étnica dos negros (sua origem, seus marcadores culturais, etc.) era relativamente fraca ante os marcadores físicos utilizados pelo discurso racial."

do ambiente judicializado, quanto à integridade ética do processo e julgamento de ações penais em que figurem acusados negros.

## **2. RACISMO EM SENTENÇAS PENAIS – DESAFIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA CRIMINOLÓGICA. A TRADIÇÃO DAS ABORDAGENS QUANTITATIVAS E OS NOVOS HORIZONTES TRAZIDOS PELAS ABORDAGENS QUALITATIVAS.**

Ante o comprometimento constitucional de instituições do Estado com os objetivos fundamentais da república, dispostos no artigo 3º da Constituição Federal de “reduzir as desigualdades sociais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, é chegada a hora de os operadores e pesquisadores do sistema de justiça enfrentarem a questão racial de uma maneira muito mais abrangente do que tem sido feito até aqui. Há que se inaugurar, na academia, e no próprio sistema de justiça, uma mais vigilante atitude antirracista por parte de Juízes e membros do Ministério Público brasileiro em vários momentos de suas atividades processuais: no deferimento, produção e valoração das provas, na argumentação deduzida nas alegações finais, na prolação da sentenças e no julgamento dos recursos.

A literatura criminológica de língua inglesa (certamente a de maior produção mundial), desde a pioneira monografia de Roger Hood 1992), *Race and Sentencing*, mais de trinta anos atrás, ou a coletânea *Racism & Criminology*, organizada por Dee Cook e Barbara Hudson (1993), tem sido pródiga em enfrentar as diversas questões envolvendo racismo e sistema de justiça criminal, não apenas abrindo capítulos em consagradas obras gerais de Criminologia (como por exemplo, em PHILIPS e BOWLING, 2017, que faz uma

compilação das obras referenciais sobre o tema), como até mesmo produzindo volumosas coletâneas especialmente voltadas para essa área da criminologia, como *The Handbook of Race, Ethnicity, Crime, and Justice* (MARTINEZ *et al.*, 2018), com 554 páginas, e *The Oxford Handbook of Ethnicity, Crime, and Immigration* (BUCERIUS e TONRY, 2013), com 960 páginas.

Concentrando-nos em pesquisas que especificamente enfrentam a questão do racismo institucional no sistema de justiça criminal com foco predominante nas sentenças criminais, pode-se dizer que a maior parte das abordagens têm sido de natureza quantitativa, ou seja com o emprego das mais variadas e sofisticadas técnicas de mensuração estatística em busca de sólida demonstração empírica de tratamento diferenciado dos acusados negros. Outras pesquisas têm natureza qualitativa, envolvendo observações participativas em ambiente judicial, entrevistas com seus agentes, bem como análise discursiva de seus pronunciamentos. Nas seções seguintes, abordaremos, separadamente, esse conjunto de estudos e pesquisas.

## **2.1 AS ABORDAGENS QUANTITATIVAS**

Num referencial estudo, Steffensmeir *et al.* (1998), após examinarem sentenças do estado da Pensilvânia, entre 1989 e 1992, concluíram que jovens negros recebiam penas mais altas que qualquer outro grupo; que a raça exercia mais influência em jovens do que em acusados de outras faixas etárias; que a idade do acusado tinha influência maior entre homens do que entre mulheres; que os principais efeitos da raça, do gênero e da idade, eram mais modestos se comparados com diferenças mais significativas nos resultados das sentenças quando esses fatores são combinados. Em meio a esse conjunto de achados, os autores apresentaram a teoria das “preocupações focais”, sustentando que os juízes, ao dosarem as penas, têm

três preocupações principais: culpabilidade, proteção da comunidade, limitações e consequências práticas da decisão, aqui não apenas em relação ao acusado, mas também em relação à repercussão da decisão para as comunidades externa e interna dos demais atores judiciais. Sustentaram que tais preocupações são alimentadas por informações juridicamente relevantes, como o tipo de crime e os antecedentes criminais, além de características do acusado, como raça, gênero.

Em sua pesquisa, revendo estudos sobre tratamento desigual de acusados, com base na raça, em sentenças criminais estadunidenses, Free Jr. (2001) realçou a importância de, para além do simples levantamento quantitativo do conteúdo das sentenças, ser investigado até que ponto decisões anteriores (como as decisões sobre prisão e liberdade provisória e o modo como os membros do Ministério Público se posicionam em relação ao caso), assim como a cultura do ambiente judicial e a interação organizacional entre juízes e promotores, interferem ou explicam alguns dos resultados estatísticos que eventualmente apontem para um tratamento discriminatório. Harmonizando-se, em parte, com o argumento de Free Jr. (2001), cita-se o trabalho de Stolzenberg et al. (2013), que sustenta que muitas pesquisas quantitativas sobre raça e severidade de punições acaba tendo resultados inconclusivos (ou errôneos) porque “o foco míope sobre o que pode ser denominada discriminação episódica é problemática porque a discriminação racial evidenciada em um momento decisório pode ser ampliada, negada, ou mesmo revertida em outros momentos decisórios” (2013, p.1, nossa tradução).

Continuando no âmbito das pesquisas sobre discriminação ou desvantagem cumulativa, cabe citar a pesquisa de Kutateladze et al. (2014), ao focar em como “cada principal ator no sistema de justiça criminal – agentes policiais, promotores e juízes – é investido de poderes



decisórios fundamentais com potencial para contribuir para a desigualdade racial nas punições” (KUTATELADZE et al., 2014, p. 515, tradução nossa). Chama especial atenção para o papel dos promotores no desfecho dos casos, o que remonta, no contexto estadunidense, de amplíssima (e incontestável) discricionariedade ao comentário de Alexander (2012, p. 114), de que “ninguém tem mais poder no sistema de justiça criminal do que os promotores”.

Embora, no sistema de justiça criminal brasileiro, a atuação do MP possua freios e contrapesos inexistentes no sistema estadunidense (por exemplo, previsões legais quanto à possibilidade de revisão, ainda que no próprio MP, de promoções de arquivamentos ou de recusas em firmar acordos; não vinculação do Juiz a pedidos de absolvição etc.), não se pode menosprezar o amplo grau de influência que têm os membros do MP brasileiro, em 1º e 2º graus, no desfecho dos casos criminais, o que faz com que deles também deva ser cobrado (e esse é um ponto relevante das referidas pesquisas) – e não apenas dos juízes, no momento da sentença – maior vigilância quanto às possibilidades de elementos de racismo institucional contaminarem o desfecho dos casos penais.

Kutateladze *et. al.* (2014) corroboram as conclusões de Steffensmeir *et. al.* (1998), acima mencionadas, de que juízes e promotores, que integram a “comunidade do fórum”, muitas vezes compartilham objetivos comuns e expectativas sobre como os casos devem ser encaminhados e que “porque eles não têm todas as informações necessárias para moldar as sentenças que se encaixem nos crimes e nos acusados, promotores e juízes desenvolvem “atalhos perceptuais” (Hawkins, 1981) baseados em estereótipos e atributos que são ligados a características do acusado, como raça e etnia” (2014, p. 519 nossa tradução). A pesquisa de Kutateladze e sua equipe (2014) catalogou dados da Promotoria de Justiça de Nova York, que colaborou ativamente na interação com os pesquisadores e, após

aplicar sofisticadas técnicas de tratamento de dados, concluiu que negros e latinos eram mais propensos do que brancos a serem cautelarmente presos, a receberem uma oferta de acordo e a serem encarcerados, e a obterem punições mais severas por ofensas interpessoais. Os pesquisadores também notaram que negros e latinos eram mais propensos a terem suas investigações arquivadas do que brancos, o que, embora os autores considerem como uma conclusão “contraintuitiva”, harmoniza-se com os achados de outra pesquisa (a de HARRIS, 2003).

Harris (2003), após realçar a importância do uso das estatísticas “para persuadir o público, e não apenas outros acadêmicos e pesquisadores, de que graves disparidades raciais existem no sistema, e de que tais disparidades requerem significativas alterações político-criminais” (HARRIS, 2003, p. 71, tradução nossa), vencendo inclusive peremptórias negativas de agentes do Estado (que, também nos Estados Unidos, consideram um insulto a simples ideia de que possam estar incorporando elementos de racismo institucional), lembra que as pesquisas quantitativas devem formular perguntas mais certas, dando um exemplo: por que não investigar “taxas de sucesso” (ações julgadas procedentes) para que, no cruzamento dos dados de formação inicial da suspeita, por policiais e promotores, com características pessoais dos acusados, se possa inferir até que ponto o fator raça tem contribuído se não para sentenças condenatórias, para perseguições penais em tese infundadas ou (como eventualmente detectou o estudo de Kutateladze *et. al.*, 2014) para uma prisão inconsistente ou influenciada pela raça da pessoa detida. Daí Kutateladze *et. al.* terem reconhecido que uma das limitações do estudo foi sua incapacidade de medir a força probatória dos casos pesquisados, uma informação que consideram como “notoriamente difícil de captura e raramente disponível nas

informações de gerenciamento do caso” (KUTATELADZE et.al., 2014, p. 542, nossa tradução).

## 2.2 AS ABORDAGENS QUALITATIVAS

A despeito da sofisticação metodológica das pesquisas de base quantitativa, que procuram detectar racismo institucional em sentenças penais, Hirsch e Roberts (1997), ao comentarem, há vinte e cinco anos atrás, o pioneiro trabalho de Hood (1992), já faziam uma advertência que se mantém válida até as produções acadêmicas contemporâneas: “pesquisadores que exploram o papel da raça e da etnia no processo criminal devem se deparar com complexos problemas metodológicos e conceituais” (HIRSCH e ROBERTS, 1997, p. 227, nossa tradução), pois a simples descrição estatística de taxas de aprisionamento, por exemplo, entre negros e brancos, pode levar a conclusões equivocadas. Além disso, a elaboração de uma sofisticada metodologia que, de modo sólido, demonstre, empiricamente, um tratamento diferenciado no julgamento de acusados negros, em relação a brancos, não há de satisfazer, por si só, nenhum pesquisador que ao tema se dedique. Como ressalta Smith (2017), as informações solidamente reunidas, com apuro técnico-metodológico, embora sejam de crucial importância para despertar a consciência de legisladores e agentes do sistema de justiça criminal para a questão racial, livrando-os do “daltonismo racial”, não dispensam o argumento moral, ao que se agrega o conceito ético-jurídico de direitos humanos, para que se possa sair dos achados das ciências sociais para as normas e decisões jurídicas concretas: “Não há técnica quantitativa para satisfazer esses problemas. (...) A explícita discussão sobre raça e seu impacto diferencial sobre as penas está ligado à moralidade.” (SMITH, 2017, p. 393, tradução nossa)

Dito isto, pesquisas que abordam o racismo institucional no sistema de justiça com a metodologia

qualitativa, embora raras, devem ser estimuladas porque suprem uma série de lacunas das pesquisas puramente quantitativas: trazem elementos da atuação dos agentes estatais que as estatísticas jamais poderiam alcançar; oferecem oportunidades de reflexão e sensibilização para questão do racismo institucional, com alto potencial de superação da negação do racismo; possibilitam a formulação conjunta (e, por isso, de maior adesão) de um conjunto de ideias para estratégias antirracistas viáveis (e de maior adesão).

A inovadora pesquisa de Clair e Winter (2016) muito contribui para suprir essa lacuna da literatura criminológica global, auxiliando-nos a compreender como pensam os agentes do sistema de justiça criminal sobre o racismo institucional e qual postura adotam (ou que se sentem obrigados a adotar) de acordo com tal compreensão. Tendo entrevistado 59 juizes que atuam na região nordeste dos Estados Unidos, Clair e Winter constataram que a maior parte dos juizes admite a existência de racismo no sistema de justiça criminal, mas apenas uma pequena parte (15%) procura, de alguma forma, e em algum momento processual (não necessariamente por ocasião da sentença) compensar ou minorar o percebido tratamento estruturalmente desfavorável aos acusados negros. Estes são os juizes que Clair e Winter rotularam de intervencionistas, em contraste com a outra maioria esmagadora de juizes da amostra (85%) rotulados como não-intervencionistas.

Entre a ampla maioria dos que reconhecem o fato de que acusados negros podem ser mais frequentemente apanhados (e mais especialmente punidos) pelo sistema de justiça criminal em razão do racismo, alguns sustentam que se trata de um efeito geral das privações e opressões sociais, econômicas e políticas que a população negra sistematicamente sofre, situação que se aproxima do que acima foi definido como racismo estrutural (e que o artigo rotula como “tratamento diferenciado”). Outros juizes

sustentaram que o racismo de que se ressentem a população negra é decorrente de um tratamento especialmente diferenciado (no sentido de discriminatório) pelas agências do sistema de justiça criminal (mais vigiados, mais processados e mais severamente condenados, comparativamente aos acusados brancos), situação que se aproxima do que acima foi definido como racismo institucional (e que o artigo trata como “impacto desigual”).

Embora a pesquisa tenha detectado que “surpreendentemente, muitos juizes em nossa amostra tenham reconhecido a possibilidade de que seus preconceitos implícitos ou explícitos contribuem para as disparidades raciais” (CLAIR e WINTER, 2016, p. 341, nossa tradução), não demonstrou uma relação sempre coincidente entre os juizes que, convictos de que os negros apanhados pelo sistema de justiça criminal podem ser vítimas tão somente de um racismo estrutural, adotam uma postura menos intervencionista, ou que, reciprocamente, os juizes que se sentem convictos do racismo institucional no sistema de justiça criminal adotem uma postura mais intervencionista. Nos excertos das entrevistas, reproduzidos no artigo, transparece a ideia de que, para muitos juizes, velar pela integridade ou consistência de sua atuação, aplicando a lei de forma ortodoxa, sem arriscar inovações normativo-argumentativas que venham a compensar a percepção de racismo (estrutural ou institucional) em desfavor dos acusados negros, seria a única contribuição possível, nos limites de sua atuação como juizes. Oportuno citar um trecho da pesquisa, que transcreve algumas das falas dos juizes entrevistados (CLAIR e WINTER, 2014, p. 350, nossa tradução):

*Juizes “não intervencionistas”:*

*Outros juizes em nossa amostra, quando perguntados sobre se eles consideram as disparidades raciais nas sentenças,*

*responderam, quase que impassivelmente, “De qualquer forma, eu posso me esforçar para ser consistente comigo mesmo” (Juiz 82)*

*Como o Juiz 82, muitos juizes que empregam uma estratégia não-intervencionista nessa fase se esforçam para se certificar de que suas decisões em sentenças em particular são consistentes se comparadas entre grupos raciais de acusados com semelhantes acusações ou antecedentes criminais. Por exemplo, o Juiz 40 nos contou: “Tudo o que você pode fazer num caso individual é ser o mais justo possível, e que você tenha a firme expectativa de que o conjunto reunido de suas decisões seja justo”. Os juizes também relataram que fazem grande esforço para dar conta de seus próprios preconceitos. Por exemplo, o Juiz 86 refletiu que ele tem certeza de que possui preconceitos que o afetam de “modos subconscientes”, mas que faz o “melhor para não se deixar levar por isso” no limite em que não crie “uma espécie de preconceito reverso” em favor dos acusados das minorias. A ampla maioria dos juizes entrevistados expressou um desejo de serem internamente consistentes de modo a corrigir seus próprios preconceitos, mas eles não veem outras formas de enfrentar as disparidades raciais no momento da sentença.*

*Juizes “intervencionistas”:*

*Os juizes que empregam uma estratégia intervencionista nas sentenças (7 de 48, 15 por cento), no entanto, estão preocupados não apenas em ser internamente consistentes, mas também em se esforçar para dar conta das*

*disparidades raciais que emergem por meio do impacto desigual antes da sentença e incorporar tais desigualdades em suas decisões quando sentenciam. Por exemplo, alguns juízes, quando indagados sobre como lidam com disparidades raciais ao sentenciarem, quando questões de raça se fundem com questões de classe, argumentaram que os acusados das minorias e de baixa renda devem receber punições mais lenientes do que acusados brancos ricos que tiveram mais oportunidades ao longo de suas vidas.*

A pesquisa também observou que, por vezes, a postura “intervencionista” ocorre em momento anterior ao da sentença (por exemplo, quando da concessão de liberdade provisória):

*A extensão em que os juízes relatam empregar estratégias intervencionistas se relaciona ao que os juízes percebem ser uma conduta apropriada ou dentro dos limites de seu papel. Mais juízes em nossa amostra empregam estratégias intervencionistas quando do recebimento da denúncia, durante a seleção de jurados, do que na fase dos acordos de persecução ou nas sentenças. Os juízes podem considerar que as estratégias intervencionistas sejam menos apropriadas nos estágios finais, na medida em que tais estágios são altamente visíveis no processo penal.*

Demonstrando que a abertura de espaços para se debater o racismo com os próprios atores integrantes do

sistema de justiça criminal é não apenas uma frutífera estratégia de pesquisa como essencial para a formulação de estratégias antirracistas, a partir da sensibilização quanto ao problema (e não sua negação), temos o artigo de Radomysler (2019). No trabalho, a autora relata a observação participativa que empreendeu acompanhando reuniões do Grupo de Trabalho da Igualdade Racial Professor Joel Rufino dos Santos, criado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. Ainda que a autora conclua que “o GT-Igualdade Racial não realizou medidas efetivas para ganhar a confiança da sociedade civil e combater as violações de direitos da população negra brasileira pelas instituições do sistema de segurança pública” (RADOMYSLER (2019, p. 106), até porque – indaga – “como uma instituição majoritariamente branca pode ter uma atuação eficaz de enfrentamento ao racismo?” (RADOMYSLER (2019, p. 107), destaca que “uma das principais conquistas do GT-Igualdade Racial, portanto, foi inaugurar um espaço de discussão sobre as práticas institucionais do Ministério Público de São Paulo para o enfrentamento ao racismo”. Por isso, vale a pena reproduzir algumas das falas de Promotores de Justiça transcritas no artigo, ante sua importância não apenas para a conscientização do racismo mas para a viabilidade de formulação de estratégias antirracistas. Nessa empreita, inevitável o enfrentamento da complexa singularidade institucional do Ministério Público brasileiro. É que, ao lado de importantes funções na área da persecução penal, o MP é também constitucionalmente incumbido da defesa de direitos fundamentais, entre os quais o combate ao racismo e promoção da igualdade racial (não necessariamente com as ferramentas do direito penal):

*A atividade criminal continua sendo o carro chefe do MP. Até que ponto não reproduzimos estruturas racistas perversas e investimos na exclusão dos negros, à medida que mais e mais*



*os colocamos no sistema penal. Sabemos que a entrada no sistema prisional é caminho sem volta.*

*A minha experiência como promotor criminal mostrou que não é necessariamente aquela coisa de é negro então vamos condenar. É algo que vai automaticamente, na base dos estereótipos e não no nível da consciência. É um negócio que fica no nível da consciência. É um negócio que fica já no natural porque está interiorizado. Radomysler (2019, p. 90)*

*Nunca fui vítima de discriminação e me declaro branco. Eu sempre me opus ao racismo de forma distante, quase teórica. Como promotor, eu tinha um incômodo profundo com o racismo, sou adepto da democracia. Eu tinha desconforto político com a desigualdade racial, mas sempre distante. Quando me aproximei do tema da branquitude entendi que não era um mero espectador, mas estava dentro de um problema enorme. Com a palestra da Lia Schucman mostrou, não é uma questão que diz respeito aos outros. Sou parte disso independentemente da minha situação profissional e preciso achar um caminho para enfrentar essa realidade. Não posso me confortar na mesma posição, não sou apenas espectador. Radomysler (2019, p. 90)*

*Por fim, em reunião, um promotor comentou que no contexto político atual da instituição, não há espaço para instigar uma reflexão crítica sobre o sistema penal e a contribuição do MP para o encarceramento da população negra. Segundo*

*ele, promover essa discussão poderia causar “um desserviço à causa”:*

*Como a gente introduz discussões a respeito de criminologia no MP, no dia a dia dos promotores criminais? Podíamos partir desse GT, mas no momento político hoje é ruim. Há um consenso de que nunca vivemos onda de conservadorismo e radicalismo, de extrema exclusão e de ódio como estamos vivenciando hoje. Não é momento de estrategicamente avançarmos nessa questão. A gente se expõe e coloca a ideia a perder, se desmoraliza. Há um risco de desserviço à causa se você não tem noção estratégica do momento de introduzir a discussão. Radomysler (2019, p. 106)*

Assim como os promotores brasileiros (e a comparação é especialmente adequada à configuração constitucional do MP brasileiro), os juízes “não-intervencionistas” estadunidenses, entrevistados por Claire e Winter (2016, p. 349, nossa tradução), “quando indagados se levam em conta as disparidades raciais quando elaboram suas sentenças, a maior parte dos juízes de nossa amostra (41 de 48, 85%) nos disseram que não – e que sentem que não podem fazê-lo”. Ocorre que, ao contrário do que muitos juízes e promotores imaginam (no Brasil ou em outras partes do mundo), uma hermenêutica jurídico-penal constitucionalmente comprometida com desafios de “consistência externa” (contingências históricas, sociais, políticas e econômicas em jogo em qualquer demanda jurídica), e não apenas com a “consistência interna” (que não deixa de ser o fruto de uma hermenêutica tradicionalmente acomodada), não precisa afastar-se de âncoras jurídicas bem consistentes. Nesse sentido, são os esforços de Moreira

(2019 e 2020), na construção (por negros e brancos) de uma hermenêutica “que procura expressar a relevância de vozes negras dentro do discurso jurídico” (MOREIRA, 2019, p. 79). É aí, precisamente, que se abrem os espaços para a inovação interpretativa no Direito, potencializando seu compromisso ético com os fatos da realidade, o que será abordado no capítulo seguinte.

### **3. DA TEORIA CRIMINOLÓGICA AO DEBATE POLÍTICO-CRIMINAL, NO LEGISLATIVO, E NA APLICAÇÃO DA PENA, PELOS JUÍZES. INOVAÇÕES E RESISTÊNCIAS ÀS ESTRATÉGIAS ANTIRRACISTAS DE REDUÇÃO DE DANOS DO RACISMO ESTRUTURAL E INSTITUCIONAL NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL.**

Alexander (2012), dedica todo um capítulo (3º) – “A cor da justiça”, em nossa tradução – de seu best-seller (*The New Jim Crow – Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*), para demonstrar como, apesar de uma plethora de estudos e pesquisas da mais alta solidez metodológica, realizados em variados contextos acadêmicos, demonstrando brutal tratamento diferenciado dos negros em relação aos brancos, pelo sistema de justiça criminal estadunidense, e a disposição de alguns juízes e tribunais locais em reconhecerem (e por isso compensarem, com menor rigor penal) a chamada discriminação cumulativa, a Suprema Corte dos Estados Unidos, desde o caso *McCleskey v. Kemp*, de 1987 (ESTADOS UNIDOS, 1987), tem se mantido fiel à convicção de que “o viés racial nas sentenças, mesmo se demonstrado por evidências estatísticas de credibilidade, não pode ser arguido, com base da 14ª Emenda, na ausência de clara evidência de um intento discriminatório consciente” (ALEXANDER, 2012, p. 109, nossa tradução).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> O impecável estudo, liderado pelo Professor David C. Baldus, da Faculdade de Direito da Universidade de Iowa, mais tarde seria publicado em livro (conf.

O voto majoritário, conduzido pelo Ministro Lewis Powell Jr., salientou que os argumentos do recorrente deveriam ser dirigidos ao Legislativo, não ao Judiciário, e que ao acolher o recurso o precedente poderia se aplicar a tantos outros casos que colocaria em xeque não apenas o instituto da pena de morte, mas as próprias bases das sentenças penais, ao que o voto divergente, conduzido pelo Ministro Willian Brennan, retrucou, num excerto muito citado:

*Considerado por seu valor de face, tal assertiva parece sugerir um receio de demasiada justiça. No entanto, certamente a maioria reconheceria que, se evidências robustas indicassem que outros grupos minoritários, ou mulheres, ou mesmo pessoas com cabelos louros, fossem desproporcionalmente sentenciadas à morte, tal estado de coisas seria repugnante para profundamente enraizadas concepções de justiça. O potencial de que possa haver mais disseminado abuso do que demonstram os documentos de McCleskey pode ser desanimador, mas não justifica a completa abdicação de nossa missão judicial. A constituição foi redigida fundamentalmente como um baluarte contra o poder governamental, e impedir a arbitrária aplicação de penas é um ideal fundamental de qualquer sociedade que pretenda ser governada pelo estado de direito. (ESTADOS UNIDOS, 1987, nossa tradução)*

Murakawa e Beckett (2010, p. 720) argumentam que a busca (por pesquisadores e agentes do sistema de justiça criminal) de evidências diretas, explícitas, intencionais do racismo os deixam presos à armadilha de uma certa “penologia da inocência racial”, quando deveriam voltar os olhos para as considerações mais sistêmicas do racismo.

*Argumentamos que um paradoxo básico caracteriza a América pós-direitos civis: no Direito, o saber convencional de muitos brancos, e de algumas pesquisas das ciências sociais, de que o racismo está em declínio, que é aberrante e individual; no entanto, nas vidas de muitos negros e latinos, o longo braço da justiça criminal está em ascensão, é generalizado e sistêmico. A penologia da inocência racial mais acomoda que confronta esse paradoxo básico, apagando o racismo do estudo e das práticas penais. Juntamente com as vitoriosas proclamações políticas de uma América “pós-racial” e “cega em termos de cor”, o quadro jurídico dominante reivindica que o racismo somente existe com a prova da “intenção” racial, da “causalidade” racial. Convencionais estudos científicos no âmbito das ciências sociais têm replicado com demasiada frequência tais padrões estreitos sobre o que o racismo é e como pode ser identificado, mesmo quando o sistema de justiça criminal cresce de formas carregadas pelo fator racial em que a “intenção” se torna difusa e a “causalidade” intrincada.*

*A penologia da inocência racial, portanto, isola o sistema de justiça criminal das próprias críticas que ele mais engendra. Se levarmos a sério todos os modos como o poder racial molda a justiça*

*criminal, isso pode trazer sérias mudanças. Essa possibilidade não foi perdida com o precedente do caso McCleskey, em que o Ministro Powell escreveu que o padrão de impacto diferenciado “põe seriamente em questão os princípios que subjazem nosso sistema de justiça criminal inteiro” (McCleskey v. Kemp 1987:314-16). Embora o caso McCleskey tenha utilizado esse argumento perigosamente escorregadio como base para rejeitar definições abrangentes de racismo, acreditamos que as condições em que as penas são estabelecidas realmente autorizam uma reconsideração. (nossa tradução)*

Chega-se aqui a uma questão crucial, tanto do ponto de vista da pesquisa criminológica sobre o tema quanto para a adoção de eficazes estratégias para o enfrentamento do racismo: a necessidade de admitirmos que há racismo como manifestação explícita de impulso predominantemente individual e racismo como conjunto de ações ou programa de caráter difuso, coletivo (racismo institucional). Racismo individual e racismo institucional atuam em complementaridade mútua, embora o racismo institucional seja a mais direta consequência de uma estrutura social, política e econômica racista (racismo estrutural). A propósito, Almeida (2019), com didatismo, após resgatar a seminal contribuição de Hamilton e Kwane (1967), os quais são considerados os primeiros a distinguir o racismo individual do institucional, avança numa definição própria de racismo estrutural:

*O racismo individual, dizem os autores, “consiste em atos explícitos de indivíduos, que causam morte, lesões ou a destruição violenta de propriedades. Este tipo pode ser gravado por câmeras de televisão; pode frequentemente ser observado no momento em que ocorre.” Já o racismo institucional é “menos evidente, muito*

*mais sutil, menos identificável em termos de indivíduos específicos que cometem os atos”. Porém, alertam os autores para o fato de que o racismo institucional “não é menos destrutivo da vida humana”. O racismo institucional se “origina na operação de forças estabelecidas e respeitadas na sociedade e, portanto, recebe muito menos condenação pública do que o primeiro tipo”. (ALMEIDA, 2019, p. 35)*

*Em resumo: o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção. (ALMEIDA, 2019, p. 41)<sup>13</sup>*

Portanto, o primeiro passo para uma postura efetivamente antirracista é o reconhecimento da possibilidade de o racismo estar sempre pronto a nos fazer de instrumentos de sua iniquidade, ainda que proclamemos ou nos consideremos, do ponto de vista individual, “cidadãos de bens”, publicamente defensores dos mais caros princípios e

---

<sup>13</sup> Essa perspectiva também se harmoniza com a compreensão de Bertúlio (2021, p. 21): “Ao incluir as relações raciais e o racismo na estrutura e superestrutura do Estado, pretendo apresentar a quebra do paradigma que privilegia a economia como base das relações político-jurídicas e sociais no Estado. Da mesma forma, ao incluir esse novo elemento nas ideologias que aparelham o Estado, interferentes na formação do poder social, pretendo contribuir para melhor apreensão do racismo e seus nefastos efeitos na sociedade brasileira, com o propósito de construção da sociedade democrática que, por enquanto, fingimos viver.”

valores humanitários e constitucionais. Ousaria dizer que o maior desafio do enfrentamento ao racismo institucional é a sensibilização entre todos (brancos e também negros) de que o pensar e o agir de modo racista está sempre à nossa espreita, sempre nos testando, nos vigiando, prontos a trazer à superfície um racismo dentro de nós, cuja possibilidade de existência por vezes sequer racionalmente admitimos. Essa perspectiva analítica não pretende exculpar tal modalidade de racismo, demonizando apenas o racismo individual, mas apenas realçar que somente com a precisa delimitação conceitual e a exata diferenciação da forma como se opera o racismo, nos plano individual, institucional e estrutural, serão bem desenhadas as estratégias para seu enfrentamento.

Nos Estados Unidos e no Canadá, duas estratégias antirracistas surgiram nos últimos anos, com diferentes destinatários diretos, embora com o mesmo objetivo de oferecer um instrumental concreto para diminuir o racismo institucional no sistema de justiça criminal: os “relatórios de impacto racial” (*“racial impact statements”*) e as “avaliações de impacto racial e cultural” (*“impact of race and culture assessments”*).

### **3.1 RACISMO EM SENTENÇAS PENAIS E ESTRATÉGIAS PROCESSUAIS ANTIRRACISTAS. O PAPEL DOS RELATÓRIOS DE IMPACTO RACIAL NA CONTENÇÃO DA SEVERIDADE PUNITIVA, PELOS LEGISLADORES, LEVANDO EM CONTA O RACISMO ESTRUTURAL E INSTITUCIONAL. DA MODERAÇÃO DAS POLÍTICAS CRIMINAIS E SEUS IMPACTOS NAS SENTENÇAS PENAIS.**

Os relatórios de impacto racial (*“racial impact statements”*) correspondem, no contexto aqui focado,<sup>14</sup> a

---

14 Embora tais relatórios possam se aplicar a um sem-número de itens de



detalhados estudos (notadamente de base quantitativa), destinados aos legisladores, acerca dos potenciais impactos de determinadas proposições legislativas de cunho penal, sobre determinados grupos étnico-raciais. No contexto estadunidense, a questão relaciona-se à aprovação, a partir de 2008, de leis estaduais que ou exigem, compulsoriamente, ou ao menos possibilitam (por solicitação de parlamentares ou de comissões parlamentares) a prévia realização e apresentação de tais estudos, antes da discussão em plenário de determinada proposição legislação de índole político-criminal.<sup>15</sup>

NIELSON (2023), autora de provavelmente um dos mais atualizados estudos sobre as leis que, nos Estados Unidos, têm recepcionado os relatórios de impacto racial como instrumento antirracista, esclarece:

*A intenção por trás dos relatórios de impacto sobre as minorias é fornecer aos legisladores estaduais e federais dados e análises a respeito de previsível impacto, de modo a informar o processo decisório sobre interromper ou aprovar determinada legislação.*

*Os relatórios de impacto sobre as minorias são cruciais, pois mesmo os mais bem-intencionados projetos de lei podem ter um impacto negativo sobre as minorias que poderiam passar despercebidos sem tal análise. (NIELSON, 2023, p. 47, nossa tradução).*

.....  
política pública, e a um universo bem mais amplo de grupos que possam ser significativamente afetados pelas proposições legislativas, para não perdermos o foco da presente contribuição nos concentraremos nas considerações pertinentes à questão do racismo no sistema de justiça criminal.

15 Lembre-se que nos Estados Unidos, ao contrário do Brasil, os estados têm competência legislativa em matéria penal.

Escrevendo em maio de 2023, o estudo de Nielson (2023) analisou as principais diferenças e os níveis de eficácia das leis estaduais aprovadas em oito estados. A aprovação da lei em Iowa (em 2008) surgiu após a divulgação, em 2007, de um estudo demonstrando que, nos Estados Unidos, Iowa era o estado com pior disparidade racial no encarceramento de negros e brancos (NIELSON, 2023, p. 48). Desde então (NIELSON, 2023, p. 49), outros 7 estados aprovaram leis com o mesmo objetivo (embora de conteúdo bem variado),<sup>16</sup> somando então 8 estados, 28 estados iniciaram a tramitação de projetos legislativos, remanescendo apenas 14 estados que nem aprovaram leis congêneres nem iniciaram a tramitação de projetos de lei.

Nielson observou que o amplo número de iniciativas, nos últimos anos, teve a influência da visibilidade da questão racial, no sistema de justiça, a partir do notório caso George Floyd, em 25 de maio de 2020, que potencializou o movimento *Black Live Matters* e levou a massivos protestos de rua nos Estados Unidos, em pleno período pandêmico, e com repercussão mundial. Nielson também destaca, como influxo adicional, o comprometimento do governo Biden com o anúncio de uma agenda de promoção de políticas voltadas à equidade racial e étnica (ESTADOS UNIDOS, 2021) que fomentou uma série de iniciativas no executivo federal (entre as quais um grupo de trabalho, criado em 2022, para priorizar a qualidade dos dados estatísticos relacionados ao tema) e, no legislativo federal, o projeto de Lei n. 8795, de 2022, referido como “Projeto de Lei Wayne Ford, sobre Relatório de Impacto Racial”, em homenagem ao deputado estadual autor da pioneira lei de Iowa. O projeto de lei tem a seguinte ementa: “Estabelecer um processo de criação de relatórios de impacto sobre as minorias, para determinar se

---

16 Connecticut, em 2008, ampliado em 2018; Oregon, 2013; New Jersey, em 2018; Colorado, em 2019; Illinois, em 2023;4; Maine em 2021; Virgínia, em 2021.

projetos de lei em andamento, se aprovados, são propensos a criar ou exacerbar resultados disparem entre grupos minoritários raciais ou étnicos” (ESTADOS UNIDOS, 2023, nossa tradução). Da exposição de motivos do projeto de lei federal estadunidense, destacamos os seguintes parágrafos:

*(11) Políticas e práticas discriminatórias, profundamente enraizadas em nosso sistema jurídico alimentam desigualdades sistêmicas e ciclos de pobreza e dificuldades, estigmatizam e excluem pessoas com antecedentes criminais, e impedem a integração comunitária.*

*(12) Exigir uma avaliação independente com seriamente refletida informação sobre o impacto da legislação que acrescenta ou aumenta as penas criminais é uma maneira de nivelar as desigualdades que desproporcionalmente afetam as pessoas de cor, os indivíduos LGBTQ, os indivíduos com deficiências, e outros grupos vulneráveis, por ocasião das sentenças.*

*(13) O Congresso deve institucionalizar um processo mais deliberativo, e baseado em evidências, antes de votar a criminalização de condutas ou de impor penas mais severas. [nossa tradução]*

Considerando o conjunto de oito leis estaduais, nos Estados Unidos, que implementaram os relatórios de impacto racial, considera a autora (Nielson, 2023, p. 49) que a pioneira iniciativa do legislativo de Iowa continua a ser um modelo referencial, por quatro razões: a) o número de relatórios de impacto já gerados (mais de 200, de 2008 a 2023); b) a obrigatoriedade da produção do relatório, em meio ao processo legislativo, não dependendo da eventual solicitação de algum parlamentar, como consta em algumas

outras legislações); c) a definição específica de “minorias”, que inclui mulheres e pessoas com deficiências, entre outros grupos raciais e étnicos historicamente prejudicados; d) a estratégica criação de um “armazém” de dados alimentado pelo sistema de justiça (“Justice Data Warehouse”), com informações segmentadas pelas variáveis de principal relevo, o que não apenas facilita a elaboração dos relatórios, mas contribui para sua maior consistência técnico-metodológica.

Embora os conteúdos de tais relatórios não tenham o condão de automaticamente bloquear a tramitação de projetos de lei com sólida conclusão de impacto negativo, nem se possa estabelecer a partir de tais relatórios uma direta correlação entre a introdução da legislação em Iowa e a diminuição da disparidade racial, Nielson (2023, p. 74) observa que, no período entre 2008 a 2019, Iowa passou do pior estado em termos de disparidade racial de encarceramento para o quinto (da proporção de 13.6 para 1 para 9.3 para 1, na comparação entre negros e brancos encarcerados, considerando a demografia racial da região (NIELSON, 2023, p. 69)). Segundo Nielson, “essa correlação sugere que, embora os relatórios de impacto sobre as minorias claramente não podem solucionar, sozinhos, as disparidades de encarceramento, são um instrumento legislativo crucial no fornecimento de informações para destaques das disparidades – se os componentes corretos da lei forem implementados” (NIELSON, 2023, p. 74, nossa tradução).

De qualquer forma, estabelecer um referencial normativo para que, no processo de produção legislativa, na esfera penal, seja possibilitada (de preferência, como etapa compulsória) a elaboração de relatórios de impacto racial, a serem amplamente debatidos antes da fase de aprovação da nova legislação, nos parece uma estratégia antirracista importante. Ocorre que, no contexto da realidade brasileira, temos, de um lado, uma irrefreável produção legislativa na área penal, de toda a ordem e, de outro lado, pouca disponibilidade (em termos de recursos humanos,

estruturais e financeiros) para que centros de pesquisa (notadamente sediados em universidades) possam se associar ao Congresso Nacional, de forma a lhe fornecer, em tempo rápido, estudos metodologicamente sólidos e teoricamente consistentes, sobre possíveis impactos raciais da eventual aprovação de uma proposta legislativa. Afora uma ausência de tradição (que a curto prazo parece inviável possa ser estabelecido) de o processo legislativo, na esfera penal, ser rotineiramente subsidiado por estudos e pesquisas promovidos por organizações científicas independentes. Isso sem embargo de, em determinadas pautas legislativas, mobilizarem-se tradicionais grupos de pressão, movidos pelos mais diversos interesses, participando de audiências públicas ou de reuniões de comissões especializadas. Essa mobilização, curiosamente, parece seja menos infrequente (porque frequentes ainda não são) diante de determinados temas em pauta no Supremo Tribunal Federal, onde instituições científicas e entidades procuram participar quer das audiências públicas (quando convocadas pelo Ministro Relator) quer como “*amici curiae*”.

Diante dessa realidade, parece-nos que menos complexo (e mais factível) do que, seguindo-se a orientação estadunidense, instituir-se um procedimento que permita (ou exija) a elaboração de “relatórios de impacto racial” para proposições “de lege ferenda”, seria fazer com que entidades nacionais, como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público<sup>17</sup> estimulassem a sistemática

---

17 Não citamos aqui a criação de banco de dados nacional alimentado pelos próprios órgãos de segurança pública, nas esferas federal e estadual, apenas pela falta de uma entidade nacional (na área da segurança pública) à símile dos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, que possuem poder regulamentar até para cobrar a sistemática colaboração dos diversos ramos do Judiciário e do MP. Sem embargo, nada impede que, por cooperação técnica, um órgão federal com atribuições em matéria de segurança pública (nesse momento, o Ministério da Justiça) possa também encarregar-se da organização nacional das relevantes informações num

e frequente elaboração de tais relatórios tendo por foco a legislação vigente.

O estímulo pode se dar de duas formas:

Em primeiro lugar, tanto pela criação, nos próprios CNJ e CNMP, de dinâmicos bancos de dados nacionais (quiza um do CNMP e outro do CNJ – nada impedindo que se que articulem para a criação de um portal conjunto, envolvendo as duas entidades), com minuciosa agregação de dados especificamente vinculados a comuns variáveis suscetíveis de indicar racismo institucional: informações sobre prisões processuais, arquivamentos e denúncias; sobre processos criminais instaurados; sobre a execução das penas impostas etc. Caberia aos órgãos do sistema de justiça criminal, nas esferas nacional e estadual, a alimentação do portal de informações.

Em segundo lugar, o estímulo pode ser dar pela abertura de editais, pelo CNMP e CNJ, de fomento financeiro à elaboração de pesquisas (de caráter quantitativo e qualitativo) por instituições de ensino superior e outras entidades de caráter científico, de natureza pública ou privada.

Importante que referidos conselhos nacionais criassem bancos de dados à símile do “Armazém de Banco de Dados da Justiça” criado no Estado de Iowa (como vimos), organizando de forma mais detalhada, estaticamente orientada, a pletora de dados que diuturnamente o Judiciário e o MP produzem. Isso facilitaria estudos e pesquisas sobre impactos raciais de normas jurídicas já vigentes e, por extensão, viabilizariam análises críticas bem fundamentadas, tanto em relação à interpretação do direito posto como das soluções de *lege ferenda*. Favoreceria um debate público sistematizado em múltiplos fóruns: no Judiciário, no Ministério Público, no Congresso Nacional, na Ordem dos Advogados do Brasil, nas instâncias do executivo, nas universidades e

.....  
banco de dados próprio.

entidades de interesse público, nos meios de comunicação social, nos movimentos sociais de promoção à igualdade racial de combate ao racismo etc.

### **3.2. RACISMO EM SENTENÇAS PENAIS E ESTRATÉGIAS PROCESSUAIS ANTIRRACISTAS. O PAPEL DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO RACIAL (E CULTURAL) NA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA, LEVANDO EM CONTA O RACISMO ESTRUTURAL E INSTITUCIONAL. DESAFIOS DE UMA HERMENÊUTICA JURÍDICA INOVADORA. FAZENDO JUSTIÇA DE FORMA IGUALITÁRIA EM SOCIEDADES INJUSTAS E DESIGUAIS.**

As “avaliações de impacto racial (e cultural)” (*“impact of race and culture assessments”* - IRCAs) diferenciam-se dos “relatórios de impacto racial”, na medida em que, ao contrário destes, não objetivam chamar a atenção de legisladores para potenciais impactos de leis em tramitação. Destinam-se aos próprios juizes, fornecendo-lhes informações de possível racismo estrutural (em geral) e institucional (em etapas anteriores da persecução penal em julgamento, ou em prévias persecuções penais de que os acusados aleguem ter sido vítimas) que possibilitem, eventualmente, a anulação do processo ou a atenuação de sanções ou suas condições de cumprimento.

Como nos informa Dugas (2020), no contexto jurídico canadense, a admissibilidade das avaliações de impacto racial e cultural como elementos informativos do julgamento de afrodescendentes surgiu num precedente de 21/11/2014 (*R v “X”*, conforme CANADÁ, 2014), no âmbito da justiça da infância e da juventude da Comarca de Nova Scotia, na esteira de uma decisão da Suprema Corte do Canadá, de 23/04/1999 (*R v Gladue*, conforme CANADÁ, 1999, reafirmada em 23/03/2012, em *R v Ipeelee*, conforme CANADÁ, 2012), que estabeleceu muito detalhada orientação aos juizes canadenses ao sentenciarem acusados aborígenes. Isso

porque em 1996 o Código penal canadense foi modificado para estabelecer uma nova seção (parte XXII), dispondo sobre os objetivos e os princípios gerais que envolvem a aplicação da pena. A seção 718.2 (e) da parte XXII do Código Penal canadense passou a dispor que “todas as sanções disponíveis diversas da prisão, que sejam razoáveis nas circunstâncias, devem ser consideradas para todos os infratores, com particular atenção às circunstâncias dos infratores aborígenes”<sup>18</sup>. Algumas das numerosas orientações principiológicas estabelecidas pela Suprema Corte do Canadá aos juízes, na observância da seção 718.2 (e) do Código penal canadense, foram assim sintetizadas ao final do acórdão:

*5. A aplicação da pena é um processo individual e, em cada caso, deve-se continuar a considerar qual deve ser a sentença adequado ao acusado de tal crime em tal comunidade. Entretanto, o efeito da seção 718.2(e) é o de alterar o método de análise no qual os juízes sentenciantes devem usar ao determinarem uma sentença apropriada para os infratores aborígenes.*

*6. A seção 718.2(e) exige dos juízes sentenciantes que conduzam a aplicação da pena dos infratores aborígenes de forma individualizada, porque as circunstâncias da população aborígene são únicas. Ao sentenciar um ofensor aborígenes, o juiz deve considerar:*

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/page-115.html#h-130884>, acesso em 29/09/2023.



a) Os diferenciados fatores sistêmicos e históricos que possam ter contribuído para o prazer do particular ofensor aborígenes até o juízo;

b) Os tipos de procedimentos de aplicação da pena que possam ser apropriados nas circunstâncias para o ofensor, em face de sua ancestralidade ou conexão.

7. A fim de empreender tais considerações, o juiz do processo requererá do acusado as pertinentes informações. Os juízes podem ter conhecimento de ofício dos gerais fatores sistemáticos ou históricos que afetam a população aborígene, e da prioridade dada, pelas culturas aborígenes, a um enfoque restaurativo na aplicação da pena. Em regra, informações adicionais específicas do caso em exame virão da defesa ou de relatório pré-sentencial que leve em conta os fatores estabelecidos no tópico 6, os quais, por sua vez, podem provir da comunidade aborígene interessada. O ofensor pode renunciar à reunião de tais informações.

8. Se não houver alternativas ao encarceramento, a duração da pena deve ser cuidadosamente considerada.

(...) 9 A seção 718.2(e) não é para ser considerada como um meio de se reduzir automaticamente a pena de prisão dos infratores aborígenes; nem se deve presumir que um ofensor está recebendo uma sentença mais leniente simplesmente porque não se impõe o encarceramento. (CANADÁ, 1999, parágrafo 93 do acórdão, nossa tradução)

Colhe-se da pioneira decisão no caso “R x “X”, da então juíza Anne Derrick:

*[197] Com os canadenses aborígenes, as pessoas de descendência africana são super-representadas nas prisões e nas cadeias deste país. A Ouvidoria do Sistema Penitenciário [Office of the Correctional Investigator] indicou que infratores negros no momento representam 9,5% da população total dos presídios federais, embora representem apenas 2,9% da população canadense. A Corte de Apelação de Ontário observou que as razões subjacentes, para a super-representação dos infratores aborígenes nas prisões do Canadá – pobreza, abuso de substâncias, falta de instrução, falta de oportunidades de emprego, e comunidades disfuncionais – poderiam também ser fatores que impactam a super-representação de canadenses africanos. A Corte observou a consideração de tais fatores como uma empreita legítima para um juiz sentenciante, asseverando, “...esse é um assunto que deve ser enfrentado no julgamento, onde as evidências possam ser testadas, bem como explorada sua relevância para o ofensor em particular”. (CANADÁ, 2014, parágrafo 197 do acórdão, nossa tradução)*

Embora Dugas (2020, p. 148) ressalte que, de tempos em tempos, Juízes e membros do Ministério Público canadenses sustentem ser inadequada a aplicação extensiva, aos acusados negros, da seção 718.2(e) do Código Penal (e das subsequentes disposições da Suprema Corte canadense, no caso *R x Gladue*, acima referido), que defendem ter sido originariamente voltada à população

aborígene, a inovadora decisão no caso “R x “X””, de aceitar as avaliações de impacto racial e cultural como subsídios no sentenciamento de acusados negros, acabou se consolidando, sendo replicada em julgados posteriores, inclusive em casos de acusados adultos (v.g, caso *R. v. Jackson*, 2018, conforme CANADÁ, 2018a; caso *R v Morris*, 2021, conforme CANADÁ, 2018 b). Dugas (2020, p. 116) considera que as decisões nesses dois casos, “Jackson” e “Morris”, ambos julgados em 2018, pelo então juiz Shaun Nakatsuru, fornecem uma análise abrangente de como o judiciário deve considerar os argumentos sistêmicos e sobre como podem, a partir de tais argumentos, mitigar as penas. Num caso posterior à publicação do trabalho de Dugas, em outro caso, julgado em 2021, o caso “*R v. Anderson*” (conforme CANADA, 2020 (Corte Regional) e CANADA, 2021 (Corte de Apelação)), reafirmou-se a orientação, colhendo-se a seguinte ementa do acórdão da Corte de Apelação (maior instância judiciária de cada província canadense), relatada pela agora Juíza em 2º grau Anne Derrick, a mesma juíza do caso “*R v. X*”, julgado em primeira instância:

*As avaliações de impacto racial e cultural podem constituir um valioso recurso para os juízes sentenciantes. São canais de informação sobre a história do racismo e da discriminação contra os negros e seus efeitos. Explorar o rico conjunto de informações presentes em tais avaliações garante que relevantes fatores sistêmicos e históricos sejam integrados na elaboração de uma sentença adequada, que seja proporcional à gravidade do crime e à culpabilidade moral do ofensor. Podem desempenhar um papel importante na redução da dependência do encarceramento dos infratores da Nova Escócia. Os fatores sistêmicos descritos na avaliação de impacto do inquirido e as suas experiências*

*como um africano da Nova Escócia circulando entre o racismo e a marginalização não são excepcionais. Pode constituir um erro de direito para um juiz sentenciante ignorar ou não investigar os fatores sistêmicos e históricos detalhados numa avaliação de impacto ou de outra forma suscitados no sentenciamento de um infrator africano da Nova Escócia. Deve ser possível à corte determinar, com base nos registros ou nas razões do juiz, que uma atenção apropriada foi dada às circunstâncias do infrator e à profundamente enraizada desvantagem histórica e ao racismo sistêmico que muito provavelmente contribuiu para trazer os infratores aos tribunais. Onde isso não for possível ser identificado, uma intervenção em grau de apelação pode ser assegurada. (CANADÁ, 2021, b, ementa do acórdão).*

A reafirmar o caso *Gladue*, quando do julgamento do caso *R v Ipeelee*, em 2012, a Suprema Corte canadense informou que, passados mais de dez anos do precedente anterior, as estatísticas não demonstraram um impacto significativo na super-representação da população aborígene no sistema de justiça criminal e, embora não se pudesse esperar que os princípios assentados no caso *Gladue* constituiriam uma “panaceia”, “há alguma indicação, entretanto, tanto dos comentaristas acadêmicos quanto da jurisprudência, de que o insucesso pode ser atribuído, em alguma extensão, a uma fundamental incompreensão e má aplicação tanto da seção 718.2(e) [do Código Penal] quanto da decisão da Corte no caso *Gladue*” (CANADA, 2012, parágrafo 63 do acórdão). Dedicou-se a Suprema Corte canadense, então, a “solucionar os mal-entendidos, clarificar certas ambiguidades e fornecer adicional orientação para

que as cortes possam satisfatoriamente implementar as provisões sobre aplicação da pena” (*Idem, ibidem*). Um desses mal-entendidos foi o de considerar os parâmetros do caso Gladue como uma “ação afirmativa” em prol dos aborígenes):

*Em Gladue, esta Corte rejeitou o argumento de Ms. Glaue de que a seção 718.2(e) implementava uma ação afirmativa ou, como o Ministério Público descreveu, um convite para se engajar em “discriminação reversa” (parágrafo 86). Os Ministros Cory e Iacobucci foram muito claros em afirmar que “a seção 718.2(e) não deve ser considerada como a exigir uma redução automática da pena, ou uma remissão de um impositivo período de encarceramento, apenas porque o infrator é aborígene” (parágrafo 88, ênfase acrescida).*

*(...) fatores sistêmicos e históricos são de natureza atenuante na medida em que possam ter desempenhado um papel no comportamento do infrator aborígene. Muitos infratores aborígenes encontram-se em situações de privações sociais e econômicas, com falta de oportunidades e opções limitadas para um desenvolvimento positivo. Embora isto raramente – ou nunca – atinja um nível em que se possa dizer corretamente que as suas ações não foram voluntárias e, portanto, não merecedoras de sanção penal, a realidade é que as suas circunstâncias restritivas podem diminuir a sua culpabilidade moral. (CANADA, 2012, parágrafos 71 e 73 do acórdão).*

Dugas (2020) dedica toda uma seção de seu artigo para tratar dos casos em que o judiciário canadense (em linha com o esclarecido pela Suprema Corte no caso *R v Ipeelee*) deixou de aplicar a *ratio decidendi* dos casos Jackson e Morris, acima referidos, exatamente por não detectar uma conexão (que fundamentalmente a defesa do acusado deve fazer) entre as informações de racismo sistêmico (estrutural e institucional) e as circunstâncias específicas do crime em exame.

A simples ideia de se aplicar no Brasil uma estratégia antirracista semelhante à das avaliações de impacto racial e cultural, crescentemente usadas no Judiciário canadense, provavelmente há de provocar enorme debate, quem sabe até indignação por parte dos que aceitam debater o racismo no sistema de justiça criminal, mas se mostram demasiadamente cautelosos em conceber e adotar estratégias antirracistas concretas. No entanto, sua eventual aplicação, *mutatis mutandis*, não demandaria sequer uma reforma legislativa. A propósito, Silva e Gross Júnior (2023, p. 227), comentando o artigo 59 do Código Penal, chamaram a atenção para o rico potencial para uma hermenêutica constitucionalmente informada do referido artigo, especialmente no que toca ao conceito de culpabilidade:

*Portanto, é no âmbito da valoração da culpabilidade que se abrem oportunidades para uma qualificada atuação do Judiciário (sempre sob o influxo da dialeticidade promovida pelas partes no processo) no sentido de contextualizar a aplicação das sanções penais no âmbito de balizas do estado democrático de direito, tendo em conta alguns objetivos fundamentais da república, dispostos no artigo 3º da Constituição Federal, como o de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e de “reduzir as desigualdades sociais” e “promover o bem de todos, sem*

*preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.*

*Nessa quadra, há que se realçar a importância de os Juízes observarem, com especial atenção (o que nem sempre fazem), evidentemente sob os crivos do contraditório e da ampla defesa, o comando do artigo 187, § 1º do CPP, incluído pela Lei 10.792, de 2003, a determinar, em relação ao interrogatório do acusado um roteiro de “entrevista” pelo Juiz, que inclui inquirições sobre a biografia do interrogado:*

*Na primeira parte o interrogando será perguntado sobre a residência, meios de vida ou profissão, oportunidades sociais, lugar onde exerce a sua atividade, vida pregressa, notadamente se foi preso ou processado alguma vez e, em caso afirmativo, qual o juízo do processo, se houve suspensão condicional ou condenação, qual a pena imposta, se a cumpriu e outros dados familiares e sociais.*

*Não basta observar, formalmente, o disposto no artigo 187, § 1º do CPP, por ocasião do interrogatório se, no momento da dosagem da pena, o Juiz olvida de incorporar aspectos da biografia do acusado na dosagem da pena (seu pessoal “índice de desenvolvimento humano”, para aqui também lembrar Amartya Sen, um dos criadores do IDH), ou eventualmente para justificar a própria absolvição.*

*Tais apontamentos vão ao encontro do que o Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, do CNJ (CNJ, 2021, p. 43), define como*

*metodologia diferenciada para se interpretar o direito de modo não abstrato, atento à realidade, buscando identificar e desmantelar desigualdades estruturais:*

*(...) Não é incomum a crítica de que, ao julgar com perspectiva de gênero, julgadores(as) estariam sendo parciais. Entretanto, como vimos acima, em um mundo de desigualdades estruturais, julgar de maneira abstrata – ou seja, alheia à forma como essas desigualdades operam em casos concretos – além de perpetuar assimetrias, não colabora para a aplicação de um direito emancipatório. Ou seja, a parcialidade reside justamente na desconsideração das desigualdades estruturais, e não o contrário.*

*(...) Aplicar o método interpretativo não significa dizer que a resolução do conflito será, em toda e qualquer situação, favorável à pretensão de grupos subordinados, mas sim que esse modo de julgar permitirá uma atuação jurisdicional mais transparente, legítima, fundamentada e respeitosa às partes envolvidas.*

*Em verdade, quanto mais se avança, no Brasil, na reflexão verdadeiramente interdisciplinar das ciências penais, inclusive à luz de qualificados aportes trazidos pelos estudos de gênero, de relações raciais, dos aspectos econômicos e sociais das desigualdades, mais se tornará inevitável ao Juiz, no cumprimento de sua elevada missão constitucional, incorporar tais reflexões no “ajuste fino” do quantum dosimétrico das penas, o que certamente se dará (no âmbito dos parâmetros valorativos consignados no artigo*



59), resgatando-se a centralidade do conceito de culpabilidade, em prol de um enfoque “republicano da justiça criminal”. (ênfases do original)

Nesse contexto analítico, Silva e Gross Júnior (2023) reiteraram os fundamentos teóricos (de ampla aplicabilidade prática em tema de dosagem de pena) de um trabalho anterior de Silva (2008), em que, a partir de Amartya SEN, notadamente em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade* (SEN, 2002), procurou reorientar o conceito de culpabilidade:

*A culpabilidade há de ser o palco central para um acerto de contas, no plano jurídico concreto e vigente (e não meramente filosófico, ideológico, político-criminal ou de lege ferenda) entre as preferências e predileções punitivas de um sistema penal muito cioso na criminalização de condutas concretamente associadas a grupos tradicionalmente marginalizados, no sentido de desprovidos de direitos fundamentais para o exercício da soberania, e as tolerâncias e atos de boa-vontade com os grupos senão elitizados ao menos usufruindo (muitas vezes excessivamente) dos direitos fundamentais a um “padrão de vida” exigível num estado democrático de direito. Disponibilidades sociais, políticas e econômicas para o exercício da liberdade de autodeterminação poderão representar, no plano da culpabilidade (e conseqüentemente da sanção ou censura correspondente) intensificação (exasperação) mesmo da reprovabilidade da conduta criminosa. Nesse contexto, quanto maior a liberdade de autodeterminação para o exercício da vontade antijurídica maior há de ser o grau*

*de reprovabilidade ou censura, sem que daí seja preciso infundir a teoria ou a prática jurídicas de contornos ideológicos como fator de redução (ou mesmo de exclusão) da reprovabilidade da conduta criminosa.” (SILVA, 2008, p. 5162).*

O modelo canadense, que procura dar mais ênfase à elaboração das avaliações de impacto a cargo de profissionais especializados (peritos indicados pelo próprio juiz ou assistentes técnicos indicados pelas partes) não impede que as próprias partes formulem suas considerações, e admite que os juízes, por regras de experiência e informações de ofício, possam agregar informações relevantes ao trato da questão. No entanto, pensamos que uma avaliação pré-sentencial sobre a questão racial (a menos que a defesa dela decline) deveria ser fundamentalmente formalizada pela defesa técnica, com subsídios materiais da própria defesa pessoal do acusado. Não apenas para fugir de dificuldades inúmeras quanto ao treinamento, arregimentação e financiamento de profissionais isentos para a condução de tais trabalhos. Sobretudo porque, se o combate ao racismo envolve superar a prática dos “discursos silenciados”, nada mais adequado que o próprio acusado (com a intermediação de seu advogado) diretamente preste as declarações sobre eventual impacto racial em sua biografia e nas relações que teve com o sistema de justiça criminal.

É certo que o presente artigo tem por foco os papéis dos magistrados e membros do Ministério Público no combate ao racismo institucional no sistema de justiça criminal, sem aprofundamento em relação ao papel dos advogados de defesa. Todavia, é importante realçar que estratégias antirracistas como a formulação de avaliações de impacto racial dependem do comprometimento dos advogados e defensores públicos, que também precisam

“abrir os olhos” para o racismo institucional, na defesa das pessoas a quem juridicamente assistem. Até porque, ainda que seja legítimo que juízes, de ofício, levem em consideração notórios elementos de racismo estrutural e institucional, toda a argumentação jurídica sobre a possibilidade de a sentença criminal ser eventualmente ajustada, a luz de tais aspectos, demanda, como acima esclarecido, uma correlação de tais aspectos com a culpabilidade concreta do autor pelos fatos especificamente denunciados no processo. Este é um ponto importante que merece ser reiterado: não se trata de reivindicar ou assegurar automática concessão de um desconto na pena (ou mesmo sua isenção) tão somente pelo reconhecimento de que o acusado pertence a um grupo historicamente tratado com múltiplas privações ou escassez de oportunidades ou um sem-número de discriminações explícitas ou implícitas. Há que se associar racismo estrutural com sua relevância na culpabilidade do autor no crime que está sendo especificamente julgado.

Por conseguinte, uma estratégia antirracista no sistema de justiça criminal também passa pelo asseguramento (não apenas a negros, mas a quaisquer acusados) de uma defesa tecnicamente qualificada. Essa condição, no cotidiano da atuação no sistema de justiça criminal nem sempre é encontrada. Ante o número reduzido de defensores públicos, em muitos estados brasileiros, há disseminada nomeação de advogados dativos pelos juízes, sem que sequer tenha sido assegurado (quicá com a exigência de um credenciamento prévio, pela Defensoria Pública ou pela Ordem dos Advogados do Brasil) que o profissional nomeado para prestar assistência judiciária aos acusados pobres possuem qualificação adequada para o exercício de tão relevante múnus público. Substituem-se, em larga escala, defensores públicos, sem que tais advogados nomeados estejam sujeitos a constante avaliação de seu trabalho pelos órgãos correccionais, como ocorre com os defensores públicos.

Vale dizer, a adoção de estratégias antirracistas para eliminar ou reduzir danos derivados do racismo estrutural e institucional aos acusados em processos penais perpassa não apenas por maior sensibilização de Magistrados e membros do Ministério Público, mas também por uma advocacia especialmente atenta e qualificada para eventualmente suscitar esse debate, e tecnicamente preparada para, se for o caso, bem manejar os requisitos de prequestionamento da matéria constitucional ou convencional, viabilizando futura admissibilidade de eventuais recursos junto ao STJ e STF. A propósito, ainda são escassas as publicações como as de autoria de Cesar e Assumpção (2023), que debatem sobre como a própria classe dos advogados negros é também vítima do racismo na construção de suas carreiras e no aproveitamento e reconhecimento de seu trabalho em escritórios de maior prestígio ou projeção Brasil afora.

#### **4. RACISMO EM SENTENÇAS PENAIS. OS DESAFIOS DA HERMENÊUTICA JURÍDICA. A VIGILÂNCIA SOBRE A INTEGRIDADE ÉTNICO-RACIAL DOS PROCESSOS PENAIS NO TOCANTE À VALORAÇÃO DA PROVA E À FUNDAMENTAÇÃO DAS SENTENÇAS. DO TRATAMENTO RACIALMENTE DIFERENCIADO COMO PRELIMINAR DE APELAÇÃO. ANÁLISE DE UM CASO CONCRETO, JULGADO PELO JUDICIÁRIO PARANAENSE.**

Até agora, analisamos a questão do racismo nas sentenças penais e das estratégias antirracistas para minorá-lo ou reduzir seus danos, no que diz respeito às sanções aplicáveis. Por extensão, chegamos a mencionar que também decisões fora do âmbito das sentenças de mérito (como decisões em processos cautelares ou

de execução) podem, *mutatis mutandis*, se tornar mais qualificadas e mais justas, se emprendermos uma reflexão crítica que leve em conta o racismo estrutural e institucional. Nesse capítulo final, é hora de problematizarmos a questão do racismo institucional nas sentenças sob a ótica da própria integridade ética de sua fundamentação. Aqui estamos nos referindo à possibilidade de uma sentença penal ser anulada por reconhecimento de que causou dúvidas quanto a seu esperado comprometimento com o trato igualitário dos sujeitos da intervenção judicial. Isto é, o que fazer quando nos deparamos com a arguição de que uma sentença conteria elementos de suspeição no tratamento da questão racial.

De forma a promovermos uma aplicação prática a partir do conjunto de informações e reflexões que procuramos empreender nas seções anteriores, abre-se aqui espaço para comentarmos um caso real julgado em 2022 pela Justiça do Estado do Paraná (em 1º e 2º graus de jurisdição), a que nos referiremos como caso PVN, de acesso inteiramente público, e que ganhou ampla visibilidade nacional. Assim como percebeu Strifezzi (2021), nas análises que fez de decisões judiciais de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, o caso aqui selecionado é especialmente oportuno, para a reflexão que aqui empreendemos, porque trata de uma ação penal por crime patrimonial em que a questão do racismo institucional foi suscitada em grau de apelação, exigindo manifestações das partes em 1º grau de jurisdição (razões e contrarrazões da defesa e do MP de origem) e pronunciamentos e decisões em 2º grau de jurisdição (do MP em 2º grau e do Tribunal competente para o julgamento da apelação). O caso concreto nos auxiliará em, unindo teoria e prática, explorarmos a necessidade de a questão racial, no sistema de justiça criminal, ser enfrentada de modo mais republicano, em enfoque constitucional, e de modo menos refratário, defensivo ou corporativista, por atores que integram o sistema de justiça criminal.

No referido caso, um dos sentenciados (doravante N.) foi condenado a um total de 14 anos e 2 meses de reclusão, em regime inicial fechado, pelos seguintes crimes: por organização criminosa a 3 anos e 7 meses de reclusão (aí já com acréscimo, de 7 meses, pela valoração negativa da conduta social); por roubo majorado a 7 anos e 4 meses de reclusão (aí já com acréscimo, de 9 meses, pela valoração negativa da conduta social, outros 9 meses pelo fato de a vítima ser maior de 60 anos e 1 ano e 10 meses pelo concurso de pessoas); por furto qualificado a 3 anos e 3 meses de reclusão (aí já com o acréscimo de 2 anos e 3 meses, pela valoração negativa da culpabilidade, conduta social e consequências, 8 meses pelo fato de a vítima ser maior de 60 anos, e o decréscimo de 1 ano e 8 meses pelo reconhecimento de arrependimento posterior).

Para justificar a valoração negativa da conduta social, culpabilidade e consequências dos crimes, a Magistrada de 1º grau assim se pronunciou:

*a) Conduta social (fundamentação repetida para a condenação por organização criminosa, roubo majorado e furto qualificado):*

*Sobre sua conduta social nada se sabe. Seguramente integrante do grupo criminoso, em razão da sua raça, agia de forma extremamente discreta os delitos e o seu comportamento, juntamente com os demais, causavam o desassossego e a desesperança da população, pelo que deve ser valorada negativamente.*

*b) Culpabilidade (fundamentação para exasperar a pena do furto qualificado):*

*A culpabilidade do acusado no crime em questão se mostrou elevada, pois teve participação*

*fundamental no cometimento do crime, uma vez que além de tentar dissuadir a vítima juntamente com os demais réus, com uma estória já ensaiada, também empurrou a vítima pelas costas na tentativa de fazer com que não percebesse a subtração.*

*c) Consequências (fundamentação para exasperar a pena do furto qualificado):*

*As consequências especificamente neste caso foram além daquelas que por si só já são graves o suficiente para abalar, mesmo que momentaneamente o ofendido.*

*Veja-se que a vítima A., está abalada emocionalmente, tanto que até a presente data tem dificuldade em relatar a situação, o que bem demonstra que as consequências estão presentes e lhe causam prejuízo.*

A defesa do réu afetado pela decisão (afora outros pleitos, de nulidade e de reforma da decisão), requereu, em preliminar de apelação, a nulidade de todo o processo (e não apenas da sentença) alegando ofensa aos princípios da presunção de inocência, impessoalidade e moralidade por parte da juíza sentenciante, que se utilizou de estereótipos de raça para fundamentar a condenação e exasperar a pena do acusado em razão de sua "conduta social". Em síntese, argumentou: "o Poder Judiciário não tratou N. da mesma forma que os demais acusados, ofendendo os princípios da impessoalidade e da igualdade. E esse tratamento desigual se repetiu na dosimetria da pena e ao longo de toda a sentença".

Ao contra-arrazoar a apelação, a Promotoria de Justiça posicionou-se pela manutenção integral da sentença recorrida, e sobre a suspeita de utilização de expressões de cunho racista, assim se posicionou:

*Em relação à valoração da conduta social, supostamente com expressão racista, consoante se extrai dos autos o Juízo teria se utilizado do depoimento do Policial Civil O. para valorar a conduta social, não havendo demonstração de que condenou o acusado ou valorou a conduta social em virtude de sua raça. Veja-se que do depoimento do policial foi ressaltado que cada indivíduo da organização criminosa teria uma função diferente em virtude de características pessoais. Alguns abordavam as vítimas, outros apenas conversavam com as vítimas as fazendo acreditar na declaração de quem as abordava primeiro, outro era o líder da organização, outros assumiam o lugar de líder na ausência do legítimo, outros apenas davam cobertura, outros ajudavam seus comparsas a se dispersarem após o delito, etc. Assim, diante de tal observação, foi concluído pela testemunha que normalmente o acusado N. em razão de características pessoais, apenas dava cobertura aos comparsas, e não abordava efetivamente as vítimas.*

*Cumprе consignar que tal constatação foi feita pela própria testemunha, Policial Civil, conforme ela mesma afirmou em seu depoimento, e não pelo Juízo, por si só. Por ser uma prova produzida em contraditório e ampla defesa, é plenamente possível que o Juízo utilize deste depoimento para fundamentar a sentença e eventual aumento da*



*pena, conforme ocorreu neste caso, mormente considerando que a própria defesa sequer se insurgiu contra o depoimento ou indicou algum caráter discriminatório nas declarações da testemunha.*

*(...)*

*Obviamente, a testemunha buscou descriminar as investigações, e conclusões realizadas pela equipe policial. Ao descrever o ocorrido, restou demonstrado que o depoimento não possuiu cunho de discriminação de algum dos acusados.*

*Posto isso, o pedido da defesa não merece provimento. Ademais, no que diz respeito a redação exarada na sentença, é sabido que a nobre magistrada respondeu a processo administrativo no qual apresentou esclarecimentos, e, conforme informação trazia pela defesa aos autos, restou concluído: “que a magistrada laborou apenas em equívoco técnico de redação na utilização dos sinais e pontuação do período, o que deu azo, portanto, a essas deformações interpretativas acerca desses termos empregados”.*

*Assim, veja-se que a sentença foi fundamentada com base nas provas juntadas aos autos, não havendo indicação de que houve a utilização de convicções pessoais e íntima da julgadora.*

*Ademais, a conduta da Excelentíssima Sra. Dra. Magistrada está sendo apurada em procedimentos específicos para tanto, sabidamente já havendo decisão para*

*arquivamento pela Corregedoria-Geral de Justiça do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.*

Discordando da Promotoria e concordando, em parte, com os argumentos da defesa, a Procuradora de Justiça manifestou-se pela declaração de nulidade da sentença e, no mérito, pela reforma da decisão, para reforma da dosimetria da pena. Especificamente sobre a nulidade da sentença, assim se manifestou:

*Em segundo lugar, equivocou-se a magistrada sentenciante ao calcular a pena do recorrente, eis que, ao exasperá-la na primeira fase, utilizando do vetor negativo “conduta social”, incorreu em estereótipo de raça, inadmissível em qualquer decisão que deva prezar pela moralidade, impessoalidade, presunção de inocência e, principalmente, democracia racial.*

*(...) Juntando-se o aumento da pena e a expressão literal deste trecho da sentença, é de se concluir que a conduta social de N. foi valorada negativamente porque “seguramente integrava grupo criminoso, em razão de sua raça” e porque agia (praticando) crimes de forma extremamente discreta. Ainda que se diga que não pretendia assim se expressar e que foi um erro de construção do período gramatical, uma sentença judicial com o uso de estereótipo preconceituoso em razão de raça não pode subsistir.*

*Importantíssimo salientar que a questão é muito mais séria do que uma infeliz construção de frases e parágrafos.*

*Ainda que o trecho fosse reconstruído, como nos processos disciplinares que defendeu (e nas notas públicas que emitiu), a magistrada justifica que essa interpretação lhe passou um dos policiais civis que participou da investigação e que foi arrolado como testemunha da acusação, querendo expressar que “por saber que vivendo numa sociedade racista, (o réu N.) procurava manter-se discreto para não ser facilmente reconhecido”, tal estereótipo jamais poderia influenciar a valoração da prova.*

*A incorporação de um viés racista na análise das condutas atribuídas ao recorrente é duplamente perversa para seu julgamento porque traz consequências práticas no âmbito dos standards probatórios: se N., por ser negro, procurava atuar de forma discreta, por sua presença secundária e supostamente invisível na cena do crime (inclusive nas imagens captadas pelas câmeras), ao invés de direcionar o convencimento à insuficiência de provas, ao contrário, reforça, na ótica da magistrada sentenciante, sua participação no crime.*

*É como se o julgador, incorporando a valoração dada pelo policial e invertendo a lógica ordinária de valoração das provas concluísse: quanto menos aparece, mais culpado é, especialmente sendo de uma raça específica.*

*Por outro lado, quando a sentença afirma (num dos crimes atribuídos a N.), provavelmente após examinar algumas imagens, que “a culpabilidade do acusado no crime em questão se mostrou elevada, pois teve participação fundamental*

*no cometimento do crime, uma vez que além de tentar dissuadir a vítima juntamente com os demais réus, com uma história já ensaiada, também empurrou a vítima pelas costas na tentativa com que não percebesse a subtração”, revela que, nesse caso, a participação do recorrente esteve longe de ser discreta, o que contraria a propalada discrição de N. nas ações por ser negro.*

*Aí a lógica é diferente: quanto mais aparece, mais culpado é.*

*O viés racista alcança especialmente o negro, quer quando aparece, quer quando se mostre invisível. É o que se conclui da leitura atenta da sentença. A valoração das provas, em relação a N. ocorre de modo racista e contraditório e, ao que tudo indica, contraditório porque racista: quando aparece ostensivamente na cena do crime tem “culpabilidade elevada”, quando não aparece, ou aparece de modo discreto, é mais uma evidência de sua culpabilidade.*

*É por isso que se deve também desconstruir a versão alternativa de que, se reconstruída a frase (nos termos como a juíza “queria se expressar”) estaria tudo resolvido.*

*Em terceiro lugar, chama a atenção o fato de a juíza ter indeferido a requisição dos antecedentes criminais do recorrente junto à comarca de São Paulo realizada pela defesa, o que fez nos seguintes termos:*

*“Quanto ao pedido do réu N. de requisição de antecedentes junto à Comarca de São Paulo, o pedido é impertinente sob dois aspectos: O prazo para deslocamento até São Paulo por certo não seria superior a 08 dias e mesmo que assim fosse, mostra-se desnecessária essa viagem pois os antecedentes podem ser requisitados por diversos meios eletrônicos, pelo que indefiro o pedido, o que em tese até pode beneficiar o réu”.*

*O indeferimento de uma diligência corriqueira, banal, como requisitar antecedentes criminais de um réu na comarca São Paulo demonstra, mais uma vez, a sua “hostilidade” em relação ao recorrente: apesar de dizer que bastava requisitar os antecedentes por meios eletrônicos, indefere; e mesmo indeferindo, salienta que ao não requisitar os antecedentes “isso até pode beneficiar o réu”. Pressupõe (e nem precisa documentar essa hipótese) que N. provavelmente possuía antecedentes criminais (como ele, ao que tudo indica, mencionou em seu interrogatório), mas nem seria preciso requisitá-los.*

*Se conjugarmos esse incomum indeferimento (seguido da menção sobre a violência do recorrente e do comentário acerca de sua raça) com o fato de confundir antecedentes criminais com conduta social e circunstâncias do crime, para aumentar a pena em 1/8, a interpretação literal do trecho, conjugada com o referido indeferimento, dá azo a que se conclua que, com ou sem antecedentes, N. “merecia”, em seu ponto de vista, um aumento de pena por seu “notório”*

*envolvimento com crimes que causavam o “desassossego” da população.*

*Assim, o trecho que se racionaliza como um “erro técnico” pode ter sido, em verdade, um ato falho.*

*Então, embora se diga que a não requisição de antecedentes poderia até “beneficiá-lo”, o aumento da pena com base em uma imagem de seu passado criminoso torna o “benefício” falacioso.*

*O resultado da construção linguística acabou dando margem a uma interpretação que, em sua literalidade, revela uma postura racista, e o trecho da sentença possui tantas incoerências lógicas e linguísticas que sequer se consegue entender, por completo, o que quis dizer a juíza sentenciante.*

*Além disso, há outros fundamentos para a anulação da sentença que se interconecta com os apresentados anteriormente. Veja-se:*

*a) “...agia de forma extremamente discreta os delitos”. O verbo “agir” é intransitivo e não transitivo direto (não se age “alguma coisa”). Então, queria a juíza dizer “cometia de forma extremamente discreta os delitos”? Não se sabe. Há aqui uma obscuridade. E o quesito não era sobre “circunstâncias do crime”, mas sobre “conduta social”.*

*b) “seu comportamento, juntamente com os demais, causavam o desassossego da população”. De qual comportamento está se referindo? Aos crimes antecedentes não pode ser. Seja porque já havia dito que o réu não*

*possuía antecedentes criminais, seja porque o quesito era sobre conduta social (fatos de sua biografia sem vinculação aos crimes passados ou aos crimes em julgamento). Há aqui uma ambiguidade.*

*c) mesmo tendo tido que “sobre a conduta social nada se sabe”, acabou, mais adiante, aumentando a pena em 1/8 “considerando a existência de uma circunstância judicial desfavorável (conduta social).” Há aqui uma contradição.*

*(...) Verifica-se, desse modo, que o elemento racial, consciente ou inconscientemente, sem dúvida alguma, pairava o tempo todo quando da elaboração da sentença, tanto que a juíza sentenciante fez questão de realizar uma menção desnecessária à raça de N., quando deveria tratar tão somente do quesito “conduta social”, do qual, inclusive, chegou a informar que “nada sabia”.*

*É inconcebível compatibilizar as garantias da isonomia, da impessoalidade, da imparcialidade e do devido processo legal diante de uma decisão que denota postura racista em relação ao recorrente.*

*(...) O magistrado, portanto, deve estar atento aos requisitos éticos das decisões que proferem e não deve sinalizar, de forma alguma, para uma atitude discriminatória (ainda que por eventual culpa, por mau manejo das palavras, como alega a juíza fora dos autos), antidemocrática, sexista, homofóbica e violadora dos direitos e fundamentos.*

*A gravidade do caso é tamanha que, além de constituir violação aos princípios básicos do Processo Penal e fundamentos da Constituição Federal, o argumento utilizado pela magistrada sentenciante ofende, ainda, tratados internacionais de direitos humanos, tornando-se impeditivo ao controle positivo de constitucionalidade e convencionalidade.*

*A Convenção da ONU sobre Todas as Formas de Eliminação Racial prevê logo no início de seu texto convencional que: “Cada Estado parte compromete-se a efetuar nenhum ato ou prática de discriminação racial contra pessoas, grupos de pessoas ou instituições e fazer com que todas as autoridades públicas nacionais ou locais, se conformem com esta obrigação”. (artigo 2.1 ‘a’). Como se não bastasse, a mesma convenção onusiana prevê em seu artigo 4.c uma obrigação aos Estados em “não permitir as autoridades públicas nem às instituições públicas nacionais ou locais, o incitamento ou encorajamento à discriminação racial”. A Convenção da ONU – repetimos novamente aqui, internalizada com status de supralegalidade – é clara: é vedada a utilização de estereótipos raciais por parte de autoridades públicas. Não por acaso, a Organização das Nações Unidas realiza anualmente diversas campanhas visando combater o fenômeno da “filtragem racial”, definido pela referida organização internacional como a situação na qual “uma pessoa é escolhida como suspeita simplesmente por causa da cor<sup>10</sup>”. A utilização do elemento racial como forma a corroborar – e justificar – a*



*participação de N. em determinada organização criminosa é inconvençional.*

*Ainda, a utilização de estereótipos raciais afronta de maneira direta e frontal a dignidade da pessoa humana (art.1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988) do acusado, além das normas constitucionais já mencionadas neste parecer e que constituem o chamado “regime constitucional de proibição e repúdio ao racismo”. Em resumo: a utilização de estereótipos raciais como elemento de valoração na dosimetria da pena não passa no teste de constitucionalidade e tampouco no teste de convencionalidade.*

*Destaca-se que os estereótipos raciais, entendidos como a crença injustificada sobre as características ou atributos de uma pessoa pela sua cor da pele, ainda que sutis e inconscientes resultam em um processo de generalização e podem levar à discriminação do grupo alvo.*

*No caso dos autos, a utilização da raça como elemento de valoração negativa da conduta social reforça e contribui para disseminar um estereótipo extremamente prejudicial de que pessoas racializadas estão mais suscetíveis ao envolvimento com a criminalidade.*

*A finalidade manifesta pela juíza sentenciante e pelo Promotor de Justiça, em sede de contrarrazões, para justificar a expressão problemática não é suficiente para afastar a tese de nulidade intentada pela defesa em razão dos efeitos deletérios que a decisão judicial em questão gera ao recorrente e também a um*

*grupo que, historicamente, aspira a igualdade de condições. Vale dizer, o ponto central do debate não é meramente a intencionalidade da magistrada, mas as implicações que as suas fundamentações, carregadas de estereótipos raciais, causam ao esforço e à luta que todo um segmento étnico emprega para ser reconhecido com dignidade.*

*Não se busca, com isso, atestar a inocência do recorrente N. ou eximi-lo de possível responsabilidade penal, mas estimular a elaboração de decisões e manifestações processuais, emanadas da autoridade judicial e também das partes, que sejam justas, equânimes, impessoais e livre de preconceitos de qualquer espécie.*

*Assim, a decretação da nulidade da sentença em relação ao recorrente N. é medida que se impõe.*

Julgando a apelação, a Câmara Criminal do TJPR, por unanimidade, deu provimento parcial ao recurso de N., para excluir das penas os acréscimos referentes a conduta social, culpabilidade e consequências, no que resultou em pena final de 11 anos e 4 meses de reclusão. Afastou a preliminar de argumentação racista na sentença com a seguinte fundamentação:

*Embora as defesas argumentem que a magistrada foi parcial ao decidir, utilizando-se de fundamentos racistas, não é isso que se extrai da sentença quando profundidade necessária. Nem mesmo se verifica o alegado enfrentamento diferenciado das provas em relação ao réu N.*

(...)

*A detida análise da fundamentação global da sentença nos revela com clareza que o aumento de pena não se deu em razão da cor da pele do condenado, mas sim porque ele atuava de forma mais discreta que os demais integrantes da organização criminosa, geralmente não abordando diretamente as vítimas, porque era o único de pele negra e assim poderia ser facilmente identificado.*

*Isso fica claro porque a sentença trouxe ao longo da fundamentação as seguintes considerações (pg 36/37 – mov. 855.1):*

(...)

*Ademais, a afirmação constante na sentença de que N. era “seguramente integrante do grupo criminoso” decorreu de conclusão fundamentada no acervo probatório trazido ao processo.*

*A propósito, confira-se trechos da sentença, especialmente nos pontos que trata das provas em relação a N.:*

(...)

*A defesa de N. argumenta ainda que seu cliente foi tratado de modo desigual, eis que na sentença constou que ele empurrou a vítima do furto do fato VII, ao passo que o vídeo de mov. 62.1 revela que o recorrente apenas tocou na vítima.*

*Por mais que a análise das provas não deixe claro se N. efetivamente empurrou ao apenas tocou a vítima, não há mínimos indícios de que o juízo tenha afirmado que houve um empurrão como forma de prejudicar o réu, nem mesmo que tenha assim procedido por questões discriminatórias.*

*Necessário ressaltar que uma das modalidades delitivas utilizadas pela organização criminosa envolvia o empurrão, tanto que constou da denúncia a seguinte narrativa:*

*(...)*

*O vídeo de mov. 62.1 realente mostra o momento em que N. direciona seu braço em direção às costas da vítima, sendo que as imagens são cortadas exatamente nessa ocasião.*

*A vítima não esclareceu, nem lhe foi perguntado, se efetivamente houve um empurrão ou se o acusado apenas tocou nela. E é certo que a dúvida deve ser interpretada em favor do réu.*

*Ainda assim, compreensível que a Magistrada tenha se equivocado na análise de tal prova, dadas as demais acusações e provas que constituem o processo, inclusive com a imputação, conforme já mencionado, de que o grupo também se utilizava da modalidade “empurrão” no cometimento dos crimes.*

*Necessário ressaltar que se trata de um processo complexo, envolvendo diversas acusações, vários réus, extenso material probatório e diversas vítimas, e tudo isso deve ser sopesado.*

*Evidente que erros podem acontecer e as modalidades recursais também se prestam a corrigi-los.*

*Entretanto, no caso em análise o réu sequer foi prejudicado, eis que condenado, por esse fato, como incurso no delito de furto. Prejuízo haveria, por certo, caso a magistrada tivesse concluído que o caso caracterizaria crime de roubo, que é mais grave que o furto, pois envolve violência ou grave ameaça a pessoa.*

*Restando evidente que a magistrada não teve qualquer intenção ou influência racista ou discriminatória ao avaliar as provas, e principalmente porque a interpretação equivocada de uma das provas não gerou qualquer prejuízo ao réu, não há nulidade a ser declarada.*

*(...)*

*Então fica claro que quando a magistrada pontuou que o indeferimento da juntada da certidão de antecedentes do Estado de São Paulo “em tese até pode beneficiar o réu”, assim o fez porque o próprio réu afirmou em seu interrogatório ter registros criminais naquele Estado, e não porque a magistrada foi racista ao presumir que ele teria histórico criminal em razão da sua cor de pele.*

*Por todo o exposto, restam afastadas as alegações de nulidade por imparcialidade da magistrada uso de termos racistas ou ofensa aos princípios constitucionais.*

Opostos embargos de declaração, pela defesa de N., os embargos foram rejeitados, reiterando-se o Tribunal, por remissão, o conteúdo do acórdão. A defesa de N. então interpôs recurso especial, com seguimento negado pelo TJPR, por falta de prequestionamento, inadequação da via eleita (quanto à matéria constitucional invocada) e ausência de demonstração analítica da divergência. Houve interposição de agravo contra a negativa de seguimento do recurso especial (que no STJ foi autuado com o n. 2076364/PR). O recurso especial, que recebeu parecer do Ministério Público Federal pelo não provimento, ainda não havia sido julgado pelo STJ até a data de finalização do presente artigo.

Da análise de conteúdo das peças processuais lançadas no processo em exame, nos excertos acima reproduzidos, é possível constatar, nas manifestações da Juíza, da Promotoria e do Desembargador relator do acórdão (chancelada, por unanimidade, pelos demais integrantes da Câmara), a clássica negação do racismo institucional, ou mesmo da possibilidade de que ele (ainda que não deliberadamente) pudesse ter ocorrido. Há, claramente, uma “daltonismo racial”, uma “cegueira para a cor”, conceitos referidos no início dessa contribuição, esforçando-se a Promotoria de Justiça e o Tribunal de Justiça em sair em defesa da Juíza (editando aqui a “presunção de inocência racial” dos juízes, de que nos fala Murakawa e Beckett, 2010, obra acima citada<sup>19</sup>), sem nenhum esforço em levar a sério os argumentos da defesa (que suspeitava de uma conotação racista na fundamentação da sentença) ou da Procuradoria de Justiça. Vejamos:

---

<sup>19</sup> “Em resumo, a penologia da inocência racial começa com presunções de neutralidade racial e adota definições estreitas de racismo, bem como dados e métodos frequentemente inapropriados para sua análise, mesmo quando as políticas e práticas da justiça criminal se expandem em modos cada vez mais guiados pelo fator racial.” (Murakawa & Beckett, 2010, p. 696)

Em primeiro lugar, não se vê nas 146 páginas do acórdão qualquer alusão aos pontos especificamente suscitados pela Procuradoria de Justiça, em sua manifestação de 87 páginas, o que representa um primeiro indício de injustificado tratamento diferenciado do caso, eis que as teses suscitadas pelo MP em 2º grau costumam ser sempre enfrentadas no acórdão, ainda que, evidentemente, delas eventualmente discorde o Tribunal. Até porque reza o artigo 315, § 2º do CPP que “não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: (IV) não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador.”

O MP em 2º grau, com argumentos técnicos, demonstrou, com amparo em requisitos da legislação penal e processual penal, da Constituição e das Convenções Internacionais, os pontos focais que justificavam a anulação da sentença, por forte suspeita de um tratamento diferenciado do acusado:

a) a heterodoxa consideração do conteúdo das circunstâncias judiciais como conduta social e culpabilidade;

b) a heterodoxa valoração das provas;

c) o prejuízo concreto causado pela sentença, que se mostrou incongruente do ponto de vista linguístico (porque eivada de diversos vícios lógico-argumentativos, apontados no parecer) e incongruente do ponto de vista normativo (porque eivada dos erros de julgamento também concretamente apontados no parecer);

d) a redação do capítulo da sentença cuja expressão literal (“seguramente integrante do grupo criminoso, em razão de sua raça, agia...”), de constrangedora comunicação de uma atitude aparentemente racista (ainda que eventualmente fruto de um erro de pontuação) jamais poderia subsistir, devendo ser a sentença anulada, até em respeito ao compromisso constitucional e convencional dos

agentes do Estado de não transigirem com qualquer indício ou suspeita de racismo institucional.

Em segundo lugar, embora o artigo 213 do CPP disponha que “o juiz não permitirá que a testemunha manifeste suas apreciações pessoais, salvo quando inseparáveis da narrativa do fato”, tanto nas contrarrazões da Promotoria de Justiça quando no acórdão da apelação, se admitiu como juridicamente adequado que a Juíza incorporasse, como argumento em reforço da responsabilidade penal do acusado, a “apreciação pessoal” de um determinado policial, de conotação aparentemente racista. O policial conjecturou que o acusado participava do furto de forma “extremamente discreta” (o que justificaria não ter aparecido nas imagens captadas nas câmeras de segurança juntadas aos autos) porque, em sendo negro, tinha o receio de atuar de modo mais ostensivo, ante maior risco de ser identificado. Houve aqui um “tour de force” na sentença, à qual o acórdão aderiu, em que a cor da pele do acusado foi utilizada por adesão a uma apreciação pessoal de uma testemunha policial, para colocar o acusado na cena do crime. Como bem ponderado pela Procuradoria de Justiça, numa heterodoxa valoração da prova pelo Judiciário, em 1º e 2º grau, a cor da pele do acusado teve o condão de transmutar uma insuficiência probatória (não aparecer na cena do crime) em uma prova fortíssima de que para o crime concorreu. No enviesado raciocínio do judiciário (que aderiu acriticamente à apreciação pessoal do policial que atendeu à ocorrência, postura já detectada em outros estudos, como o de IENNE, 2021), o acusado estava tão envolvido com o crime que, por conta da cor de sua pele, se utilizava do “estratagema” de se fazer “invisível”.

Em terceiro lugar, conquanto o vício ético-jurídico na análise dos fatos envolvendo o acusado tenha sido detectado somente na fundamentação da decisão, nas contrarrazões da apelação a Promotoria cobrou da defesa não ter agido num momento anterior ao do próprio vício



arguido. Reclamou que, quando do depoimento do policial “a própria defesa sequer se insurgiu contra o depoimento ou indicou algum caráter discriminatório nas declarações da testemunha”. Além da injusta cobrança (porque, obviamente, por ocasião da inquirição da testemunha, não podia imaginar a defesa que a sentença incorporaria, sem qualquer ressalva, como elemento de fundamentação, as opiniões tecidas pela testemunha), omissão maior certamente foi da Promotoria e da Juíza que não velaram, durante o depoimento, pela observância do artigo 213 do CPP, não tendo a Promotoria, quando opôs Embargos de Declaração por diversa razão, também pleiteado a correção do trecho da sentença que, lido em sua literalidade, expressava um tratamento discriminatório.

Em quarto lugar, o acórdão apontou o equívoco da Magistrada em ao menos um aspecto da análise da prova (citou um empurrão do acusado à vítima, que não foi referido pela vítima em seu depoimento, tampouco captado nas imagens das câmeras de segurança juntadas aos autos), mas considerou que o réu não foi prejudicado com tal equívoco. No entanto, na medida em que a Magistrada, subvertendo o conceito jurídico de culpabilidade, a considerou elevada, no caso, porque “além de tentar dissuadir a vítima juntamente com os demais réus, com uma estória já ensaiada, também empurrou a vítima pelas costas na tentativa de fazer com que não percebesse a situação”, é evidente que causou efetivo prejuízo ao acusado na dosagem da pena. Afinal, a “extrema discricção” do acusado (apreciação do policial à qual a Magistrada aderiu irrestritamente e incorporou como fundamento da sentença) serviu, a um só tempo, para reforçar os indícios de autoria do acusado e aumentar sua pena, a título de culpabilidade.

Em quinto lugar, houve incongruente aumento da pena, a título de conduta social, mesmo após a sentença afirmar que “sobre sua conduta social nada se sabe”, porque o comportamento do réu “causava o desassossego

e a desesperança da população, pelo que deve ser valorada negativamente”). Isso em meio a um frase que se inicia com um conteúdo racista, em sua literalidade (“seguramente integrante do grupo criminoso, em razão da sua raça, agia...”). Tudo demonstra que, ainda que se revelasse procedente o argumento de que se tratava de mero emprego inadequado de sinais de pontuação ou de construção de frases, a sentença continha uma heterodoxa confusão entre os conceitos de conduta social e de antecedentes criminais que gerou o aumento de pena do acusado. Ou seja, embora o acórdão concorde com o argumento da Juíza de que o indeferimento da juntada da certidão e antecedentes do acusado em São Paulo “em tese até pode beneficiar o réu”, eis que ele próprio relatara, no interrogatório, ter registros criminais naquele Estado, o fato é que, em argumentação novamente enviesada, ao tratar conduta social como sinônimo de antecedentes criminais, a pena acabou sendo exasperada da mesma forma que ocorreria caso tivesse sido juntada a certidão positiva de antecedentes criminais. No ponto, a arguta análise discursiva empreendida pela Procuradoria:

*Se conjugarmos esse incomum indeferimento (seguido da menção sobre a violência do recorrente e do comentário acerca de sua raça) com o fato de confundir antecedentes criminais com conduta social e circunstâncias do crime, para aumentar a pena em 1/8, a interpretação literal do trecho, conjugada com o referido indeferimento, dá azo a que se conclua que, com ou sem antecedentes, N. “merecia”, em seu ponto de vista, um aumento de pena por seu “notório” envolvimento com crimes que causavam o “desassossego” da população.*

Por fim, a sentença, em nova incongruência, mesmo tendo destacado um atuar “extremamente discreto” do

acusado (o que, em termos lógicos, era de se esperar que levasse a uma pena mais reduzida), acabou por aumentar a pena, a título de consequências, ao argumento de que a vítima ficou emocionalmente abalada.

Como vimos, os vícios lógicos de estruturação racional do pensamento na sentença (incoerências, contradições, ambiguidades, obscuridades), que se entremisturaram com seu descompromisso ético com a igualdade racial, transparece numa análise discursiva atenta e perspicaz, como a empreendida pela Procuradoria de Justiça. Numa das passagens de sua manifestação, assinala que “o trecho que se racionaliza como um ‘erro técnico’ pode ter sido, em verdade, um ato falho”, tornando bem pertinente a observação de Bonilla-Silva (2020, p. 146), em sua obra *Racismo sem racistas*, acima já referida:

*Posto que uma análise discursiva completa dos componentes estilísticos da cegueira de cor está além do escopo deste capítulo, eu me concentro em exibir cinco coisas. Primeiro, documento como os brancos evitam o uso de uma linguagem racial direta para expressar suas concepções raciais. Em segundo lugar, analiso os “movimentos semânticos” centrais (ver infra) que os brancos usam como paraquedas verbais para evitar discussões perigosas ou salvar as aparências. Em terceiro lugar, examino o papel da projeção na conversa sobre raça dos brancos. Em quarto lugar, mostro o papel dos diminutivos no discurso de raça da cegueira de cor. Finalmente, mostro como incursões em questões proibidas produzem incoerência quase total em muitos brancos. Esse último elemento não é parte das ferramentas estilísticas da cegueira de cor, mas o resultado de se falar sobre questões raciais sensíveis em um período no*

*qual certas coisas não podem ser proferidas em público. No entanto, uma vez que a incoerência retórica aparece muitas vezes nas observações dos brancos, ela deve ser considerada como parte da linguagem geral da cegueira de cor.*

Embora o Tribunal, ao dar provimento parcial à apelação, tenha afastado os insustentáveis aumentos fixados na sentença (conduta social, culpabilidade e consequências), a somatória de uma decisão eivada de incongruências linguísticas e normativas com a constatação de um trecho da decisão que, em sua leitura literal, realmente implicava em conotação racista, indicava ao Tribunal uma plethora de elementos para a anulação da sentença. Outra decisão deveria ter sido determinada, não apenas de maior inteligibilidade, como de maior comprometimento com as disposições constitucionais e convencionais citadas nas razões da defesa e no parecer da Procuradoria, notadamente a vedação, na Convenção da ONU sobre Todas as Formas de Eliminação Racial, que impõe aos Estados (artigo 4.c), “não permitir às autoridades públicas nem às instituições públicas nacionais ou locais, o incitamento ou encorajamento à discriminação racial” e o disposto no Código de Ética da Magistratura:

*Art. 8º. O magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito.*

*Art. 9º. Ao magistrado, no desempenho de sua atividade, cumpre dispensar às partes igualdade*

*de tratamento, vedada qualquer espécie de injustificada discriminação.*

Vimos, no caso em exame, que, independentemente de não ter havido intenção subjetivamente dolosa por parte da magistrada sentenciante, a sentença prolatada forneceu múltiplos sinais (tanto na valoração a prova quando na dosagem da pena) de que efetivamente tratou do acusado N. de modo tão heterodoxo, cometendo, em seu prejuízo, equívocos técnicos e argumentativos tão incomuns no exercício da magistratura, que não se revelava despropositada a arguição de diferenciado tratamento de N., recomendando a anulação da sentença. Se o Tribunal tivesse anulado a sentença, reforçaria, de modo explícito, e em caráter pedagógico, seu concreto comprometimento ético e institucional em repelir qualquer forma de racismo no âmbito do sistema de justiça criminal do Paraná. Independentemente de órgãos correccionais do Tribunal ou do CNJ (ou de persecução penal da Procuradoria) não terem vislumbrado tipicidade funcional ou penal dolosa, por parte da magistrada sentenciante e ainda que esta, no nível da consciência, não tenha se dado conta do racismo institucional bem evidenciado no conteúdo da sentença que prolatou.

Como Silva e Soares Filho (2014) já tiveram oportunidade de escrever, há racismos (os individualizados, explicitamente dolosos) que são mais bem enfrentados como “casos de polícia” e racismos (estrutural, institucional) que demandam enfrentamento como “casos de política”, com instrumentos que passam por sensibilização, restauração, comunicação, comprometimento público, engajamento político e social ou eventualmente a judicialização voltada à implementação de políticas públicas de enfrentamento e combate ao racismo estrutural e institucional. A propósito, louve-se a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, em 25 de novembro de 2022,

instituiu o Pacto Nacional pela Equidade Racial, que “tem por objetivo central o fortalecimento de uma cultura de equidade racial no Poder Judiciário” (BRASIL, 2023a). O mesmo CNJ, em 08 de março de 2023, por meio da Resolução n. 490 (BRASIL, 2023b), criou o FONAEER (Fórum Nacional do Poder Judiciário para a Equidade Racial). Rocha (2023), em recente artigo, discorre sobre a importância de ambas as iniciativas.

Qual oftalmologista de *Ensaio sobre a Cegueira*, que se viu contaminado pela inusitada “cegueira branca” do paciente que o consultara em busca de cura, o daltonismo racial da Juíza de 1º grau acabou por contaminar o Tribunal, que pareceu mais preocupado em desaguar a Juíza que examinar, com maior atenção e profundidade, os argumentos da defesa e do MP em 2º grau, para vislumbrar uma oportunidade de avanço do Judiciário no enfrentamento difuso dessa seríssima questão. Ao invés de adotar uma atitude nitidamente defensiva (do preconceito de ter preconceito), poderia o Tribunal ter aproveitado a oportunidade para abrir os olhos dos juízes e desembargadores, concitando-os a enxergar com maior nitidez as cores, matizes e nuances do racismo institucional no sistema de justiça, colaborando para o estabelecimento de estratégias para impessoalmente, republicaneamente, combatê-lo.

Perdeu-se a oportunidade que se abria para reforço institucional de uma posição antirracista do Judiciário paranaense como um todo, em 1º e 2º graus de jurisdição. A anulação da sentença teria inclusive possibilitado à Juíza (que também viveu o desconforto de ver sua decisão criticada nos próprios autos, e fora deles, sem nos autos poder voltar a se manifestar, tendo ainda respondido a procedimentos no âmbito do TJPR, do CNJ e da PGJ) de refazer a sentença para dela retirar seus equívocos técnicos e éticos e comprometer-se publicamente com a luta contra

o racismo institucional no sistema de justiça. Seria um desfecho virtuoso para o judiciário paranaense.

#### **4. CONCLUSÃO – SUPERANDO A NEGAÇÃO DO RACISMO E A CEGUEIRA DELIBERADA DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL. DESAFIOS INSTITUCIONAIS E JURÍDICOS PARA O CONCRETO ENFRENTAMENTO DO RACISMO POR OPERADORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL.**

Cumprindo o objetivo inicialmente posto, cremos ter conseguido empreender uma considerável revisão bibliográfica especificamente voltada para a questão do racismo institucional no âmbito do sistema de justiça criminal (particularmente por ocasião da fundamentação das sentenças penais). Na primeira parte, contextualizou-se a importância de a reflexão acadêmica crítica e o posicionamento dos agentes do Estado enxergarem com maior perspicácia as possibilidades de racismo institucional. Na segunda parte, o artigo discutiu algumas estratégias, desenvolvidas nos Estados Unidos e no Canadá, para o enfrentamento do racismo estrutural e institucional em ambiente processual penal. Sejam as direcionadas à contenção de políticas criminais, pelo próprio legislativo (hipótese dos *“racial impact statements”*), sejam as direcionadas aos próprios juizes, quando da aplicação da pena (hipótese dos *“impact of race and culture assessments”*). Na terceira parte do artigo, os autores discutiram a criação de estratégias direcionadas às instâncias de revisão, no que tange ao controle da integridade ético-procedimental a partir da própria valoração das provas e seus efeitos na fundamentação das decisões judiciais. Nesse ponto, os autores promoveram um análise crítica da argumentação e do desfecho de um caso real, julgado pela Justiça do Estado do Paraná. O caso envolvia, em grau de apelação, arguição de fundamentação

de sentença com tratamento racialmente discriminatório do acusado.

O pequeno estudo de caso, ao final de uma relativamente extensa discussão sobre o específico tema proposto, atentando-se particularmente para o papel dos Magistrados e membros do Ministério Público, somado às informações e reflexões sobre teorias, práticas e decisões judiciais de direito comparado, e a possibilidade de sua aplicação ao contexto jurídico brasileiro, forneceram elementos para que os autores, ao longo da fundamentação do artigo, estabelecessem um conjunto de ideias e proposições suscetíveis de como, concretamente, viabilizar um conjunto de estratégias antirracistas para o enfrentamento do problema especificamente abordado no artigo. Podemos aqui sintetizá-las:

a) Necessidade de se conhecer a pesquisa jurídica e criminológica, no Brasil e no mundo, especialmente voltada para a questão do racismo no sistema de justiça criminal, bem como as discussões jurisprudenciais travadas, no Brasil e no mundo, sobre como a Justiça há de lidar, concretamente, com o racismo no sistema de justiça criminal, levando essa questão a sério como problema jurídico complexo e legítimo de ser enfrentado.

b) Necessidade de o legislativo, quando da discussão de novas leis penais ou da revisão de anteriores, abrir espaço para sólida e independente informação (notadamente com o concurso de instituições de pesquisa, entidades profissionais e instituições sociais) sobre os potenciais impactos da legislação proposta sobre os indivíduos já vítimas de uma racismo estrutural e institucional.

c) Necessidade de instituições nacionais, como o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público, a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil passarem a tratar da questão do racismo institucional no sistema de justiça criminal não



apenas no sentido de denunciá-lo, mas também de elaboração de estratégias antirracistas concretas.

d) Necessidade de magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e advogados, em suas atuações em processos específicos, não apenas ficarem vigilantes no combate ao racismo institucional (até mesmo por impessoal autocrítica de suas próprias manifestações), como também construir, com base na constituição e nas convenções internacionais, uma hermenêutica jurídica inovadora, que concretamente busque minorar ou reduzir os danos do racismo estrutural quando detectarem sua correlação com as imputações em exame.

e) Necessidade de maior informação e qualificação, por todos os que atuam no sistema de justiça criminal, dos vários aspectos que envolvem o combate ao racismo e à promoção da igualdade racial. Não apenas por meio de estudos e abordagens genéricas, mas enfocando aspectos específicos da atuação profissional, como, por exemplo, enfocou o presente artigo, ao se debruçar sobre a questão do racismo institucional nas sentenças penais, vislumbrando possíveis estratégias antirracistas para seu enfrentamento. Há aqui um potencial enorme para a educação continuada promovida pelos centros de estudos da magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública, advocacia, dos órgãos de segurança pública, conjuntamente com institutos de pesquisa e, fundamentalmente, com entidades da sociedade civil diuturnamente engajadas com a luta contra o racismo.

f) Necessidade de ser dada voz aos próprios acusados, potenciais ou concretas vítimas do racismo institucional do sistema de justiça, sempre que considerarem pertinentes, para exposição oral e escrita, no próprio processo penal, de suas experiências e percepções concretas em relação ao racismo. Não apenas quando se viram criminalmente investigados e denunciados pelo Estado. Esse ponto (eventual racismo institucional) poderá ter importância relevante na própria valoração das provas judicializadas e

dos prévios elementos de informação. Também em relação a aspectos em que o racismo estrutural tenha impactado sua própria biografia, em sua correlação com os crimes de que estejam sendo acusados. Esse ponto poderá ter relevância inclusive na dosagem da pena, especialmente na apuração da culpabilidade.

Em suma, a superação do racismo, no âmbito do sistema de justiça criminal, há de perpassar por estratégias antirracistas concretas, não se avançando na eliminação da “cegueira” para a questão racial com a simples acomodação, indiferença ou sensação de impotência diante de uma questão que se reconheça. Já passou da hora de aprofundarmos as reflexões sobre como, concretamente, por ocasião do julgamento de acusados negros, possam ser abertas oportunidades para cognição de elementos de racismo estrutural ou de racismo institucional, seguida de transparente discussão, pelas partes, sobre até que ponto as informações amealhadas autorizam ou justificam algum ajuste fino, por ocasião da aplicação das penas. Com efeito, conforme se acumule um rico manancial de informações advogados, membros do Ministério Público e magistrados terão maiores subsídios ou para um livre, franco e impessoal debate sobre a questão racial, nas alegações finais, nas sentenças, nos recursos, ou como subsídio informal do próprio operador do Direito quando instado a se manifestar em situações prévias ou posteriores à sentença. Por exemplo, na decretação, ou não, de prisões processuais; na construção de soluções negociadas – acordos de não persecução, transação, suspensão condicional do processo – ou em benefícios da execução penal, como a progressão de regime e o livramento condicional.

A incapacidade de sustentação lógica, ética, constitucional e convencional, de discursos, práticas e decisões contaminadas pelo preconceito, pelo racismo, nos faz voltar ao Saramago do início deste artigo, que numa

entrevista à Folha de São Paulo, em 1995, por ocasião do lançamento de *Ensaio sobre a Cegueira*, declarou:

*É um pouco como se eu dissesse que nós somos cegos da razão. Essa evidência é que me levou, metaforicamente, a imaginar um tipo de cegueira, que, no fundo, existe. Vou criar um mundo de cegos porque nós vivemos efetivamente num mundo de cegos. Nós estamos todos cegos. Cegos da razão. A razão não se comporta racionalmente, o que é uma forma de cegueira.*

*(...) Acho que a grande revolução, e o livro fala disso, seria a revolução da bondade. Se nós, de um dia para o outro, nos descobríssemos bons, os problemas do mundo estavam resolvidos. Claro que isso nem é uma utopia, é um disparate. Mas a consciência de que isso não acontecerá, não nos deve impedir, cada um consigo mesmo, de fazer tudo o que pode para reger-se por princípios éticos.*

Sabermos que não somos naturalmente bons, que somos seres imperfeitos, com a possibilidade de realizarmos materiais injustiças (pela desigualdade de tratamento do outro em razão da raça ou da etnia), mesmo quando operarmos o próprio sistema de justiça, é um primeiro passo para nos conciliarmos com os imperativos éticos e humanitários que devem justificar nossa atuação profissional, institucional, social e política num estado realmente democrático de direito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRAMO, Bia. Saramago anuncia a cegueira da razão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 out. 1995. Caderno Ilustrada; Disp. em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/10/18/ilustrada/1.html>, acessado em 26/09/2023.

ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação: racismo e encarceramento em massa**. São Paulo: Boitempo, 2018.

ALEXANDER, Michelle. **The New Jim Crow: mass incarceration in the age of colorblindness**. New York: The New Press, 2012.

ALMEIDA, Sílvia Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ARGOLO, Caroline. **O racismo estrutural refletido na política criminal de drogas – a necropolítica como critério diferenciador entre usuário e traficante na Lei n. 11.343/2006**. São Paulo: Dialética, 2023.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; DUTRA, Luíza Correa de Magalhães; BELUSSO JÚNIOR, Osmar Antônio. Controle social, punição e racismo: os casos encaminhados ao centro de referência em direitos humanos da DPE/RS. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 148, p. 549-577, out. 2018.

BALDUS, David C.; WOODWORTH, George G.; PULASKI, Charles A. **Equal Justice and the Death Penalty: a Legal and Empirical Analysis**. Boston: Northwestern University Press, 1990.

BECKER, Simone; OLIVEIRA, Deborah. Análise sobre a (não) caracterização do crime de racismo no Tribunal de Justiça de São Paulo. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 52, p. 451-470, jul./dez. 2013.

BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais – uma introdução crítica ao racismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. Racismo e sistema de justiça no Brasil? Vicissitudes de um projeto de violência racial. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 16, p. 19-41, jul./dez. 2021.

BONILLA-SILVA, Eduardo. **Racism without Racists**: colorblind racism and the persistence of racial inequality in America. 6ª ed. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2022.

BONILLA-SILVA, Eduardo. **Racismo sem racistas**: o racismo da cegueira de cor e a persistência da desigualdade na América. Tradução da 5ª ed. do original. São Paulo: 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional pela Equidade Racial**, 2023a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/direitos-humanos/pacto-nacional-do-judiciario-pela-equidade-racial/>, acessado em 03/10/2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 504, de 29 de maio de 2023, que institui o Fórum Nacional do Poder Judiciário para a Equidade Racial (FONAER)**, 2023b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original190002202306076480d3b2ab2ac.pdf>, acessado em 03/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 1564248**, Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em HC 154248, Relator: Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 28/10/2021, DJ de 23/02/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759332240>, acessado em 03/10/2023.

BUERIUS, Sandra M.; TONRY, Michael (org.). **The Oxford Handbook of Ethnicity, Crime, and Immigration**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

CANADÁ. Poder Judiciário, Comarca de Nova Scotia. **Caso "R v. "X""**, 2014. Disponível em: <https://www.canlii.org/en/ns/nspc/doc/2014/2014nspc95/2014nspc95.html>

CANADÁ. Poder Judiciário. Corte Superior de Justiça de Ontário. **Caso “R v. Jackson”**, 2018a. Disponível em: <https://www.canlii.org/en/on/onsc/doc/2018/2018onsc2527/2018onsc2527.pdf>

CANADÁ. Poder Judiciário. Suprema Corte. **Caso “R v. Galdue”**, 1999. Disponível em: <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/1695/index.do>

CANADÁ. Poder Judiciário. Suprema Corte. **Caso “R v. Ipeelee”**, 2012. Disponível em: <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/8000/1/document.do>

CANADÁ. Poder Judiciário. Tribunal Regional de Nova Scotia. **Caso “R v. Anderson”**, 2021. Disponível em: <https://www.canlii.org/en/ns/nsca/doc/2021/2021nsca62/2021nsca62.pdf>

CANADÁ. Poder Judiciário. Tribunal Regional de Nova Scotia. **Caso “R v. Anderson”**, 2020. Disponível em: <https://www.canlii.org/en/ns/nspc/doc/2020/2020nspc10/2020nspc10.pdf>

CANADÁ. Poder Judiciário. Tribunal Regional de Nova Scotia. **Caso “R v. Morris”**, 2018b. Disponível em: <https://www.canlii.org/en/on/onca/doc/2021/2021onca680/2021onca680.pdf>

CESAR, Camila Torres; ASSUMPÇÃO, Vinícius de Souza. (Ausência de) diversidade racial na advocacia: reflexões para o enegrecimento das bancas jurídicas no Brasil. In: BONFIM, Daiesse Quênia Jaala Santos (org.). **Políticas afirmativas e inclusão e equidade racial**. Belo Horizonte: Fórum, p. 313-329.

CLAIR, Matthew; WINTER, Alix. How judges think about racial disparities: situational decision-making in the criminal justice system. **Criminology**, v. 54, n. 2, p. 332-359, 2016.

COOK, Dee; HUDSON, Barbara (org.). **Racism & Criminology**. London: Sage, 1993.

DUARTE, Evandro Chalres Piza. **Criminologia & Racismo**: introdução à criminologia brasileira. Curitiba: Juruá, 2003.

DUGAS, Maria C. Committing to Justice: the case for impact of race and culture assessments in sentencing African Canadian Offenders. **Dalhousie Law Journal**, v. 43, n. 1, p. 103-158, 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. SUPREMA CORTE. Caso **McCleskey v. Kemp**, julgado em 22/04/1987. Disponível em: Oyez, [www.oyez.org/cases/1986/84-6811](http://www.oyez.org/cases/1986/84-6811), acessado em 26/09/2023.

ESTADOS UNIDOS. Congresso Nacional. **Projeto de Lei n. 8.795, de 2022**, disponível em: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/8795?q=%7B%22search%22%3A%22Bill+8795%22%7D&s=1&r=1>, acessado em 30/09/2023.

ESTADOS UNIDOS. Presidência da República. **Ordem Executiva n. 13.985**, “Advancing Racial Equity and Support for Underserved Communities Through the Federal Government”, 2021.

FAGUNDES, Mari Cristina de Freitas; SPOLLE, Marcus Vinicius. Da vontade de verdade à democracia racial: um estudo de caso sobre racismo e injúria qualificada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Áskesis**, v. 3, p. 75-90, jul./dez. 2014.

FERNANDES, Florestan. **A ditadura em questão**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1982.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da “raça branca”**. 5. ed. São Paulo: Globo, v. 1, 2008 [1965].

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo Negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. Brasília: Brado, 2019.

FREE JR., Marvin D. Race and presentencing decisions in the United States: a summary and critique of the research. **Criminal Justice Review**, v. 27, n. 2, p. 203-231, out. 2002.

GIACOIA, Gilberto. **Retrospecto das estratégias repressivas sob enfoque criminológico**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

GIACOIA, Gilberto; SANTOS, João Ricardo dos. Discurso de ódio e psicologia das massas: o poder destrutivo das palavras. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 3, p. 153-171, 2020.

GONÇALVES, Rachel Costa da Silva. Constitucionalismo negro: lutas por emancipação racial na história constitucional brasileira. In: MOREIRA, Adilson José; LEAL, Ângela Maria Leite; AZEVEDO, Damião Alves; SALLES, Mara Marçal; OLIVEIRA, Marcus Vinicius Silva; ARAÚJO, Paloma Vidal de Mello; GONÇALVES, Rachel Costa da Silva; HAIKAL, Rhenzo Pugliese Abou; AZEVEDO, Sheyla Graziela Aparecida. **Direito antidiscriminatório e relações raciais**: práticas excludentes, perspectivas críticas, medidas inclusivas. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022, p. 235-338.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Raça, cor, cor da pele e etnia. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 20, p. 265-271, 2011.

HAMILTON, Charles V.; KWANE, Ture. **Black Power**: Politics of Liberation in America. New York: Random House, 1967.

HIRSCH, Andrew von; ROBERTS, Julian (org.). Racial disparity in sentencing: reflections on the Hood Study. **The Howard Journal**, v. 36, n. 3, p. 227-236, ago. 1997.

HOOD, Roger. **Race and Sentencing**: a study in the Crown Court. Oxford: Clarendon Press, 1992.

IENNE, Leonardo Borges. Uma análise da presunção da veracidade dos depoimentos de policiais à luz da psicologia do testemunho. In: MOREIRA, Adilson José (org.). **Direito antidiscriminatório e direito penal**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 277-319.

KUTATELADZE, Besiki L.; ANDILORO, Nancy R.; JOHNSON, Brian D.; SPOHN, Cassia C. Cumulative disadvantage: examining racial and ethnic disparity in prosecution and sentencing. **Criminology**, v., 52, n. 3, p. 514-551, 2014.

LIMA, Andrea Franco; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Racismo ou injúria racial? Como o Tribunal de Justiça de Minas Gerais se posiciona



diante dos conflitos raciais. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 1, p. 54–78, jan. 2016.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. A legislação Antirracismo no Brasil e sua aplicação: um caso de insensibilidade do Judiciário? **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 76, p. 79–105, jan./fev. 2009.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; SANTOS, Natália Neris da Silva; FERREIRA, Carolina Cutrupi. Legislação antirracista punitivista no Brasil: uma aproximação à aplicação do direito pelos Tribunais de Justiça brasileiros. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 2, n. 1, p. 60–92, jan. 2015.

MARTINEZ, Ramiro; HOLLIS, Meghan; STOWELL, Jacob I. (org.). **The Handbook of Race, Ethnicity, Crime, and Justice**. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2018.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 Edições. 2018 [2003].

MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um negro**: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

MURAKAWA, Naomi; BECKETT, Katherine. The penology of racial innocence: the erasure of racism in the study and practice of punishment. **Law & Society Review**, v. 44, n. 3–4, p. 695–730, 2010.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. 3. Ed. São Paulo: 2016 [1978].

NIELSON, Jancy. The slow race: achieving equity through legislative and agency minority impact statements. **Law & Inequality**, v., 41, n. 2, p. 45–115.,

PHILLIPS, Coetta; BOWLING, Ben. Ethnicities, racism, crime, and criminal justice. In: LIEBLING, Alison; MARUNA, Shadd; McARA, Lesley (org.). **The**

**Oxford Handbook of Criminology**. 6a. ed. Oxford: Oxford University Pres, 2017, p. 190-212.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. **Criminalização do racismo – entre política de reconhecimento e meio de legitimação do controle social dos não reconhecidos**. Tese de doutorado. PUC-RIO, 2013.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. **Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil**. Campinas: Julex, 1990, v., 1.

RADOMYSLER, Clio Nudel. Somos racistas? Enfrentando o racismo institucional no Ministério Público de São Paulo. **Revista de Estudos Empíricos**, v., 6, n. 3, p. 81-110, dez. 2019.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ROCHA, Françoise. O pacto nacional do Judiciário pela equidade racial: transversalidade com o objetivo do desenvolvimento sustentável – ODS 10: da agenda 2030 da ONU. In: BONFIM, Daiesse Quênia Jaala Santos (org.). **Políticas afirmativas e inclusão e equidade racial**. Belo Horizonte: Fórum, p. 195-2011.

SANTOS, Amanda Ribeiro dos; COELHO, André Luiz Querino. A importância do Ministério Público na promoção das políticas de cota raciais: a experiência do Ministério Público do Paraná. In: BONFIM, Daiesse Quênia Jaala Santos (org.). **Políticas afirmativas e inclusão e equidade racial**. Belo Horizonte: Fórum, p. 133-157.

SANTOS, Gislene Aparecida. Nem crime, nem castigo: o racismo na percepção do judiciário e das vítimas de atos de discriminação. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 62, p. 184-207, dez. 2015.

SARAMAGO, José. **Ensaio sobre a Cegueira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022 [1995].

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000 [1999].

SILVA, Denise Maria Perissini da. Crimes de racismo: análise dos acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) pela Metodologia de Análise de Decisões (MAD), no período de 1998 a 2016. **Revista Convergência Crítica**, n. 8, p. 55-78, 2016.

SILVA, Eliezer Gomes da Silva. Direito translacional: teorias e práticas jurídicas em interface bidirecional – a proposta de um novo mestrado em Direito na UEPG. **Humanidades e Inovação**, v. 8, n. 48, p. 236-248, 2021.

SILVA, Eliezer Gomes da. Direitos fundamentais, liberdade e democracia: aplicando a teoria de Amartya Sen na redefinição do conceito de culpabilidade, à luz das exigências do estado democrático de direito. In: **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

SILVA, Eliezer Gomes da; GROSS JR., Rauli. Da aplicação da pena – artigos 59 a 68. In: HAMMERSCHMIDT, Denise (org.). **Código Penal Comentado**. 4. Ed. Curitiba: Juruá, 2023, p. 223-257.

SILVA, Eliezer Gomes da; SILVA, Eliane Borges da. Raça, gênero, classe, igualdade e justiça: representações simbólicas e ideológicas do filme *Crash*, de Paul Haggis. **Sociedade e Cultura**, v. 12, n. 2, p. 311-323, jul./dez. 2009.

SILVA, Eliezer Gomes da; SOARES FILHO, Almiro Sena. O racismo institucional e o papel do Ministério Público na implementação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/10) – dos casos de polícia aos casos de política. In: CAMBI, Eduardo (Org.). **Ministério Público: prevenção, modelos de atuação e a tutela dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 273 a 303.

SMITH, Justin M. Racial impact statements, knowledge-based criminology, and resisting color blindness. **Race and Justice**, v. 7, n. 4, p. 374-397, 2017.

STEFFENSMEIR, Darrell; ULMER, Jeffery; KRAMER, John. The interaction of race, gender, and age in criminal sentencing: the punishment cost of being young, black, and male. **Criminology**, v. 36, n. 4, p. 763-797, 1998.

STOLZENBERG, Lisa; D'ALESSIO, Stewart J.; EITLE, David. Race and cumulative discrimination in the prosecution of criminal defendants. **Race and Justice**, v. 3, n. 4, p. 275-299, 2013.

STREVA; Juliana Moreira. Auto de resistência, biopolítica e colonialidade: racismo como mecanismo de poder. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 138, p. 237-267, dez. 2017.

STRIFEZZI, Beatriz Porto. Julgando a partir de estereótipos: arbitrariedades nas decisões judiciais contra minorias raciais. In: MOREIRA, Adilson José (org.). **Direito antidiscriminatório e direito penal**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 135-178.

-----

\*O presente artigo, de cunho teórico, criticamente reflexivo e propositivo, representa os melhores esforços dos autores nessa merecida homenagem acadêmica e profissional à Procuradora de Justiça Miriam de Freitas Santos, que nos deixou em dezembro de 2022, após atuar no Ministério Público do Estado do Paraná por mais de quarenta anos. Os autores tiveram o duplo privilégio de conviver com a Miriam: gozaram intensamente de sua mais fraterna e solidária amizade e muito aprenderam (e se inspiraram) com a inteligência e sensibilidade de Miriam. Miriam se preocupava não apenas em atuar no MP com excelência técnica (o que fazia desde sempre), mas com máximo comprometimento sociopolítico com a transformação positiva da realidade brasileira, especialmente dos mais socialmente vulneráveis, entre jovens, negros e mulheres. Não por coincidência, nos últimos anos de sua existência amalgamou esses complementares horizontes de vida e de profissão na liderança do Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial (NUPIER), do Ministério Público do Estado do Paraná.

Os autores pedem licença para acrescentar que, para além da perda de Miriam, também nos deixaram, nos últimos anos, outras duas grandes mulheres negras, com as quais Miriam e os autores conviveram, com recíproco carinho, amizade e fraternidade: Eliane Borges da Silva (falecida em abril de 2017), pioneira, em sua geração, no estudo das relações raciais com enfoque nas mulheres negras (tema de seu mestrado na UFBA) e uma das fundadoras da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (seu doutorado, na UFF, foi sobre a inserção acadêmica de intelectuais negros), tendo também atuado como Chefe de Gabinete da Fundação Cultural Palmares. Gildete Borges da Silva, inspiradora mãe de Eliane, Eliezer e Egydio Filho (e de tantos outros filhos de estimação que seu carisma angariou por onde passou), e por quem Miriam, Dora e Giacoia também tinham enorme apreço, faleceu em setembro de 2023, quando os autores finalizavam esta contribuição. Por isso, decidimos ampliar a homenagem instrumentalizada pelo presente artigo, dedicando-o a essa poderosa trinca de mulheres negras (Eliane, Miriam, Gildete), que iluminaram nossas existências em múltiplos aspectos, inclusive no combate ao racismo e na promoção da igualdade racial, tema comum da coletânea de artigos reunida na presente publicação.

# UM BREVE PANORAMA DO RACISMO INSTITUCIONAL BRASILEIRO



ALENCAR FREDERICO MARGRAF<sup>1</sup>

ISABELLA COSTA DE MELLO<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo objetiva, a partir do estudo de casos, analisar o tema do racismo institucional no panorama brasileiro, bem como, o alcance dos direitos civis à população. Buscar-se-á investigar o histórico da cidadania no Brasil, o mito da igualdade racial brasileira e, afinal, o racismo institucional e ações afirmativas necessárias para abrandar a situação atual, passando pela ADPF 973. Para tanto, foi realizada uma pesquisa interdisciplinar de cunho exploratório, documental e bibliográfico, com métodos dedutivos, juntamente de uma análise qualitativa. Como resultado, verificou-se que a busca pela igualdade e isonomia ainda não foi alcançada, eis que grande parte da população sofre com a não efetivação de direitos constitucionalmente reconhecidos. Busca-se, ao final, levar

1 Atualmente é professor colaborador da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Doutorando em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Especialista em Direito Penal, Processo Penal e Criminologia, pelo Instituto Busato de Ensino. Pós-Graduado lato sensu, pela Escola da Magistratura do Estado do Paraná, Núcleo de Ponta Grossa. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Membro Efetivo do Instituto Paranaense de Direito Processual. Bolsista durante o Mestrado (mai-2013/mai-2015) e no Doutorado (mai/2021 - ...) pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

2 Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa –UEPG

a uma reflexão a respeito de como o tema afeta tanto o sistema jurídico quanto social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Racismo. Cidadania. Racismo Institucional. Ações Afirmativas.

## **I. INTRODUÇÃO**

O racismo é uma questão que ainda persiste na sociedade brasileira, mesmo após anos de luta e movimentos sociais em prol da igualdade racial. Embora muitas pessoas acreditem que o racismo esteja limitado a atitudes individuais e comportamentos discriminatórios, a realidade é que essa prática pode estar enraizada nas próprias instituições do país.

O racismo institucional é uma forma de discriminação racial que se manifesta em políticas, práticas e normas que prejudicam pessoas e grupos raciais minoritários. No Brasil, essa prática é particularmente preocupante, já que o país possui uma longa história de discriminação racial e desigualdade social que se reflete em diversas áreas, como educação, saúde, trabalho, segurança pública e justiça.

Isto posto, a problemática de pesquisa que se apresenta é a seguinte: é possível afirmar, na atualidade, que os direitos civis são iguais para todos, conforme dispõe o art. 5º da Constituição Federal de 1988?

A premissa inicial deste estudo é que os direitos não são igualmente aplicados a todos, conforme estabelecido pela Constituição Federal brasileira. O racismo institucional enraizado na cultura impede que a população negra, que é majoritariamente marginalizada e pobre, tenha acesso igualitário aos seus direitos.

Este estudo tem como objetivo realizar uma pesquisa interdisciplinar e exploratória, com abordagem bibliográfica e qualitativa, utilizando o método dedutivo.

Serão abordados tópicos como a instituição da cidadania no Brasil, a discriminação racial, o mito da igualdade e o racismo estrutural, bem como uma breve discussão sobre a importância das ações afirmativas para combater o racismo.

A pesquisa é justificada socialmente pela necessidade de conscientização da população brasileira, que se identifica em sua maioria como negra ou parda, sobre seus direitos e a importância de sua exigência junto às autoridades competentes. Juridicamente, a pesquisa é importante para lidar com a atualidade, em que muitos casos de racismo são divulgados pela mídia e pelas redes sociais, mostrando a neutralidade e a imparcialidade do sistema jurídico que perpetuam a desigualdade racial no país.

Este artigo tem como objetivo analisar o racismo institucional no Brasil, identificando suas causas, manifestações e consequências. Para isso, serão utilizados dados e estudos que evidenciam as desigualdades raciais existentes em diversas esferas sociais, bem como exemplos concretos de políticas e práticas discriminatórias que afetam a população negra e indígena.

Espera-se, com esta pesquisa, contribuir para o debate público sobre o tema, sensibilizando a sociedade para a necessidade de combater o racismo institucional e promover uma sociedade mais justa e igualitária para todos.

## **2. UM BREVE PANORAMA DA EVOLUÇÃO DA CIDADANIA BRASILEIRA**

O tema do processo histórico do exercício da cidadania é algo que precisa ser debatido constantemente, especialmente em relação àqueles que não possuem proteções legais e/ou jurídicas para exercer um ou outro direito. Para uma análise mais aprofundada do tema, utiliza-se como referência o discurso de Marshall (1967),



que identifica os elementos da cidadania como sendo civil, político e social.

Por meio do direito civil, encontram-se os direitos relacionados à liberdade individual, como a liberdade à vida, à propriedade, igualdade, entre outros. Já os direitos políticos referem-se à participação do cidadão na governabilidade da sociedade à qual está inserido. Por fim, os direitos sociais se dão por meio do direito à educação, salário justo, saúde, emprego, aposentadoria, entre outros.

Carvalho (2002, p. 10) destaca que “os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social”.

De acordo com Marshall (1967), com base no surgimento dos direitos do cidadão na Inglaterra, e seguindo o raciocínio de que a aquisição de um direito deve preceder o outro, primeiro surgiram os direitos civis no século XVIII, seguidos dos direitos políticos no século XIX e, por fim, os direitos sociais no século XX.

No entanto, é importante mencionar que, para Carvalho (2002), o exercício de alguns direitos não garante automaticamente a existência de outros. O autor cita como exemplo o fato de que o exercício do voto não garante a existência de governos que estejam atentos aos problemas básicos da população.

No entanto, o modelo inglês não pode ser utilizado como referência para comparar o desenvolvimento da cidadania no Brasil, visto que a colonização ocorrida no país teve uma abordagem diferente daquelas realizadas em outras partes do continente americano. A colonização brasileira teve um objetivo comercial, e não a intenção de estabelecer uma cultura e um povo. Além disso, a colonização trouxe milhares de pessoas escravizadas para a nova terra, logo, seria ainda mais difícil a compreensão de cidadania e direitos iguais para todos os indivíduos.

De acordo com Carvalho (2002), durante o período entre 1500 e 1822, com a herança escravocrata deixada por Portugal, não era possível falar em cidadãos ou pátria brasileira, nem mesmo os senhores e grandes proprietários. A sociedade era baseada em uma estrutura vertical que impedia a visão de um escravo como alguém digno de direitos, assim como um homem branco. Poucos indivíduos da época se beneficiavam dos direitos civis, menos ainda dos direitos políticos, e não se discutia sobre direitos sociais, visto que a Igreja Católica se encarregava dos trabalhos de assistência social.

Indo adiante e diferindo do que pode ser acreditado entre os leigos, a independência do país não trouxe grandes mudanças no cenário exposto e tampouco foi feita sob pressão da população ou em meio a exigências da consolidação de direitos, mas por negociações entre a elite nacional e a coroa portuguesa. No entanto, com o advento da Constituição de 1824, conseguiu-se a regulamentação dos direitos políticos, o que foi um grande avanço, definindo aqueles que poderiam votar ou ser votados. Escravos e mulheres eram obviamente impedidos de exercer esse direito.

Importante mencionar que o voto era tido apenas como, segundo Carvalho (2002, p. 35), “um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade ou gratidão”. De acordo com o entendimento dos cidadãos acerca da importância de seu voto, pode-se notar um possível início de corrupção política através da venda e troca de votos, além da coação exercida para garantir que os votos não seriam “perdidos”.

Ainda há um ponto controverso em relação à escravidão, que é o fato de muitos ex-escravos manterem escravos para si mesmos, apesar de todo sofrimento e humilhação que passaram. Evidencia-se, portanto, que os indivíduos escravizados aceitavam esses valores profundamente enraizados como uma forma de ascensão social.

Com o fim da escravidão, não foram oferecidas oportunidades aos libertos, que acabaram retornando aos seus antigos senhores e aceitando um pequeno salário em troca de serviço braçal. Até os dias atuais, as consequências desse período ainda são sentidas, pois muitos descendentes daqueles que foram escravizados têm menos acesso à educação e qualificação profissional, o que afeta diretamente sua posição social, como apontado por Santos et al. (2019).

Seguindo a cronologia, tem-se o surgimento da classe operária e, com ela, a conquista de avanços na cidadania, principalmente no que tange aos direitos civis. De acordo com Carvalho (2002, p. 60), o movimento operário “lutava por direitos básicos, como o de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve”. Entretanto, não foi alcançado o mesmo progresso em relação aos direitos políticos, dado que as oligarquias tinham uma maior participação nessa área. Mesmo com a transição da Monarquia para a República, a participação popular foi ínfima.

Com a fase de ditaduras pela qual o país passou, houve poucos avanços em relação aos direitos políticos e civis, visto que muitos direitos foram retirados da população durante o período. Apenas na década de 1930 houve conquistas, tais como o voto secreto, a justiça eleitoral e o direito feminino ao voto. Contudo, os direitos sociais conseguiram avançar, ainda que com mínima participação política e exercício civil, aos olhos de Carvalho (2002) estes direitos eram vistos mais como privilégios de poucos do que direitos que deveriam abranger toda a população.

Finalmente, em 1984, teve-se o auge da mobilização popular em busca de direitos políticos através da campanha por eleições diretas para a presidência. Todavia, as conquistas no âmbito político e avanços sociais não garantiram o mesmo na área civil. Os direitos continuavam a beneficiar apenas alguns, e não todos. Além disso, a disciplina policial advinda do lado militar ao longo do período ditatorial deixou marcas na aplicação da lei e ordem, de

forma que estes agiam mais no sentido de combatentes contra inimigos do que como defensores da população. Mais uma vez, é possível notar germinando a semente da qual resultou a atuação policial atual, com objetivos definidos, os quais, infelizmente, não são voltados à proteção dos cidadãos, mas sim a uma incessante “luta contra o crime”.

Com a retomada da supremacia civil, veio a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, que trouxe um rol de direitos inerentes a toda a população e a sensação ao cidadão de finalmente ter direito à voz e de ser ouvido por aqueles que governavam.

Isto posto, Carvalho (2002) aponta que muitos cidadãos são alienados quanto aos seus direitos civis, algo diretamente relacionado com a educação recebida ao longo de sua vida, ou a falta dela. Soma-se ainda o fato de que muitos que sofrem algum tipo de violação aos seus direitos dificilmente procuram recorrer às autoridades competentes para exigir algum tipo de satisfação, em parte por falta de conhecimento de seus direitos e/ou dificuldade no acesso. Tal comportamento tem raízes em um temor voltado à imagem policial, assim como na falta de segurança e confiança no acesso à justiça.

Com essa perspectiva em mente, é possível identificar outro grupo social que enfrenta ainda maiores dificuldades para ter seus direitos civis respeitados: a população marginalizada. Essas pessoas sofrem com o desrespeito de outros cidadãos, da polícia e do governo, e muitas vezes evitam contato com as autoridades devido às experiências negativas marcadas pela estigmatização da desigualdade social.

Além disso, é importante mencionar o argumento de Marshall (1976) de que certas medidas sociais, em vez de reduzir as barreiras de desigualdade, tendem a reforçá-las e criar privilégios para determinados grupos sociais.

## 2.1 DISCRIMINAÇÃO RACIAL E O MITO DA IGUALDADE

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova perspectiva aos direitos e deveres dos cidadãos, carregando consigo o ideal de esperança e progresso almejado pela população brasileira. No entanto, o texto constitucional tende a ser mais utópico do que a realidade permite, como apontado por Jaccoud (2008). A elaboração da Constituição procurava compensar a desigual distribuição de riqueza e a insuficiência de políticas públicas da época. O direito à igualdade de tratamento é garantido no artigo 5º, conhecido pela maioria da população, que estabelece a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança, propriedade, entre outros, o que leva a uma visão positivista da legislação brasileira como uma “Constituição Cidadã”. No entanto, surge a questão de se esses direitos são realmente assegurados a todos, sem distinção de qualquer natureza, quando uma análise crítica da realidade levanta dúvidas sobre o exercício dos direitos trazidos pela Carta Magna.

É evidente que o Brasil cresceu à custa do trabalho escravo por muito tempo, tanto que foi o último país americano a aboli-lo. No entanto, mesmo com a abolição, a discriminação e a desigualdade enfrentadas pela população negra não sofreram grandes mudanças, como afirmado por Theodoro (2008a), o qual aponta que a sobrevivência da população negra se deu por meio de pequenos serviços ou da agricultura de subsistência, o que levou à consolidação da tese de inferioridade biológica dos negros em relação aos brancos.

Nesse sentido, Elpidio (2020) destaca que a sociedade naturalizou e rotinizou a visão do negro como um objeto, privando-o de sua humanidade e colocando-o em um patamar inferior em relação à intelectualidade, moralidade e cultura.

Por meio de uma análise rápida, é possível notar que alguns grupos étnicos se favorecem, enquanto outros têm maior dificuldade em alcançar e garantir seus direitos mais básicos, o que difere grandemente da visão que há muito tempo se tenta passar de que o Brasil é um país sem racismo, por ser fruto da miscigenação entre raças diversas.

Não se pode negar que, mesmo no século XXI, a maneira como os indivíduos se veem e veem os outros influencia diretamente como serão tratados e respeitados, além de moldar a forma como são esperados para agir diante de dificuldades diversas. O maior problema dessa atitude, muitas vezes involuntária e imperceptível, é que ela se encontra enraizada na “cultura social” há tanto tempo que se tornou uma parte indissociável dela, trazendo inúmeras desvantagens para as pessoas negras. É importante ressaltar que a discriminação também opera de maneira difusa, sendo referida como discriminação indireta ou racismo institucional (JACCOUD, 2008, p. 135).

Ainda um ponto relevante a ser mencionado é que a visão de um país sem racismo que o Brasil possa ostentar deve-se ao fato de, diferentemente de outras nações, nunca ter havido um regime escancarado de segregação racial instituído de fato, levando muitos a considerarem que o racismo não é algo presente ou realmente prejudicial à população brasileira. Em contrapartida, Osório (2008) aponta que a maior prova da existência do racismo no país é a reiterada necessidade de negar sua existência.

Esse resultado pode ser visto diretamente no cenário do mercado de trabalho, devido à menor remuneração que a população negra recebe em comparação à população branca, assim como o grau de escolaridade alcançado pelos mesmos.

Isto posto, ressalta-se que a educação é uma das melhores formas de diminuir os níveis de desigualdade de um país, e com essa meta definida, os governos das últimas décadas têm se dedicado a incentivar a instituição de cotas raciais em universidades públicas e privadas, de

forma a aumentar a representação da população negra em instituições de ensino superior. Entretanto, há ainda a opinião de que, ao invés de cotas raciais, deveriam ser incentivadas cotas sociais, outro posicionamento que pode ser tido como inicialmente inofensivo, mas apenas reforça como a visão de parte da população se direciona ao sentido de que os negros não devem possuir essa forma de “privilégio” apenas pela cor de sua pele.

A instituição de cotas raciais é uma espécie de “ação afirmativa”, que, como Gomes (2001) aponta, é um conjunto de políticas públicas e privadas com o intuito de combater a discriminação racial e corrigir seus efeitos presentes atualmente pelas práticas do passado.

Em meio a críticas às cotas raciais, Domingues (2005) destaca que estas são uma alternativa provisória enquanto a principal não é atingida: a melhoria da rede pública de ensino. No entanto, essa melhoria ainda é um objetivo a longo prazo, pois é muito dependente das políticas públicas aplicadas por cada governo.

Em relação à igualdade prevista na Constituição Federal de 1988, é possível afirmar que ela impede o tratamento desigual entre os indivíduos e impõe ao Estado a promoção de ações que criem condições de igualdade. Para isso, é necessário tratar de forma desigual aqueles que são considerados desiguais, mas de forma positiva, o que é legal e justo.

Nesse sentido, Jaccoud (2009) destaca outra política afirmativa de enfrentamento das desigualdades sociais: a criação de cursinhos pré-vestibulares promovidos por entidades da sociedade civil, em 2002. Essa ação buscou agradar os dois lados da questão, oferecendo incentivos para que jovens negros pudessem se preparar para o vestibular e conquistar uma vaga no ensino superior, sem ferir a isonomia no acesso a essa educação, que era defendida por setores políticos e acadêmicos que se opunham às cotas raciais.

Demais disso, é necessário frisar, como fez Jaccoud (2008), outra iniciativa criada com o objetivo de reduzir a

discriminação racial, que foi a criminalização do racismo, acolhendo as demandas do Movimento Negro, alterando o quadro inicial de contravenção para crime inafiançável e imprescritível. Contudo, Theodoro (2008b) aponta que são raras as ocasiões em que é possível presenciar a aplicação de tal legislação pelo poder judiciário, e isso se justifica pelas dificuldades em comprovar o intento dos atos, assim como a desqualificação da prática como tal por parte de diversos magistrados.

Outro ponto de grande importância diz respeito à falta de memoriais àqueles que sofreram com a escravidão no país, a fim de homenagear as incontáveis vítimas do racismo e preservar sua memória na história brasileira. Parte do pensamento negacionista em relação à discriminação racial no país se dá pela falta de conteúdo acessível a toda a sociedade sobre o assunto, assim como o incentivo a reflexões humanistas e antirracistas que provoquem a sociedade como um todo, algo que vai ao encontro da exposição de motivos para a Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais 973.

Por fim, como traz Foucault (2005), aqueles no poder procuram esconder que seu poderio nasceu do acaso e de injustiças. Pode-se afirmar ainda que aqueles que se sentem ameaçados frente às instituições de cotas raciais apenas reforçam como realmente são beneficiados pela forma de discriminação rotineira e não têm intenção de competir de forma igualitária por medo de perderem oportunidades às quais já estão acostumados. Por fim, como pontuado por Osório (2008), o preconceito racial surge não apenas por conta do racismo, mas para a manutenção dos privilégios da classe dominante.

### **3. RACISMO INSTITUCIONAL**



O racismo institucional é um tipo de discriminação que ocorre dentro das estruturas sociais e políticas de uma sociedade. Ele não é baseado apenas em atitudes pessoais ou individuais, mas, sim, em políticas, práticas e procedimentos que perpetuam a desigualdade racial de forma sistemática.

A fim de combater o racismo institucional é necessária adoção de medidas que visem a promover a igualdade racial em todas as áreas da sociedade, incluindo a implementação de políticas de ação afirmativa e de diversidade, bem como a criação de leis e normas que protejam os direitos das pessoas negras e de outras minorias étnicas.

É importante destacar que o combate ao racismo institucional não deve ser encarado como uma ação isolada, mas como parte de um esforço mais amplo de construção de uma sociedade igualitária, que valorize a diversidade e combata todas as formas de discriminação.

Elpídio (2020) destaca o papel fundamental do Estado na produção e reprodução do racismo na sociedade, o que leva a uma ação sistemática da população. Previamente, apresenta-se a definição de racismo institucional por meio de Silva (2017, p. 130) como sendo uma “falha coletiva de uma organização em prover um serviço apropriado e profissional às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica”. Portanto, como destaca o autor, o racismo institucional se manifesta em normas, práticas e comportamentos com caráter discriminatório realizados diariamente, que são resultados do preconceito racial.

A abordagem escolhida para o estudo do racismo institucional foi a análise de estudos de casos já realizados por outros pesquisadores, de forma a não abandonar pesquisas já feitas e, ainda, reforçar sua importância para a academia jurídica.

Pode-se começar pelo estudo focado no Ministério Público de São Paulo, no qual Nudel Radomysler (2019) consegue expor o nível de racismo institucional enraizado na sociedade, de forma (in)consciente. Um dos pontos

destacados pelo autor é a falta de confiança das populações periféricas em relação ao Ministério Público, que é visto como uma “instituição racista, conservadora e intolerante” (NUDEL RADOMYSLER, 2019, p. 83). Tal impressão tem como base a forma com que, muitas vezes, o Ministério Público é acionado e aborda os indivíduos: na acusação, e não na defesa.

O disposto no art. 127 da Constituição Federal de 1988 traz como atribuição do Ministério Público, entre outras, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No art. 129, são listadas algumas de suas funções institucionais. Nudel Radomysler (2019) destaca que um dos objetivos do Ministério Público é a promoção da igualdade racial, fundamental para a defesa dos interesses sociais e valores democráticos.

O autor ainda aponta que a falta de conhecimento dos promotores e procuradores sobre questões raciais e a ausência de negros na instituição, especialmente em cargos hierarquicamente superiores, dificultam a atuação eficiente da instituição. Isso mostra como a discriminação e o preconceito são fortemente enraizados, e como os funcionários de carreira estão entre os menos propensos a aceitar mudanças no modo de visão e ação da instituição.

Além disso, Abreu (2013) levanta uma reflexão adicional, buscando analisar a prática cotidiana do direito, indo além da análise dogmática ou jurisprudencial, pois muitas vezes a doutrina e a legislação não correspondem à realidade enfrentada pela sociedade como um todo, como já abordado anteriormente.

Tem-se, então, o tema da branquitude, que trata-se de uma posição ocupada por pessoas brancas, as quais possuem privilégios no acesso a recursos, e tem como consequência o fato de que este indivíduo não se enxerga como alguém privilegiado. Além disso, percebe-se que o mesmo tem a tendência a minimizar os efeitos do racismo na sociedade, dado que não consegue interpretar as

práticas racistas da sociedade por conta da naturalização do privilégio que vivenciou durante grande parte de sua vida.

Além disso, Nudel Radomysler (2019) expõe o posicionamento de que, para lidar de forma direta e eficaz contra o racismo, a própria instituição do Ministério Público precisa reconhecer seus privilégios e, então, abandoná-los. E essa é uma possibilidade difícil de enxergar no horizonte. Para tanto, faz-se necessária a abertura de discussões sobre o racismo institucional, não apenas dentro do Ministério Público do Estado de São Paulo, mas no sistema de justiça como um todo, assim como lutar contra a reprodução do racismo que se dá por meio da omissão. Logo, é necessário manter o diálogo claro e explícito, apenas assim é possível criar políticas públicas eficazes para a sociedade.

Uma forma encontrada pelo governo brasileiro para combater o racismo foi a instituição do Estatuto da Igualdade Racial, por meio da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Por meio desta, busca-se garantir a efetividade da igualdade de oportunidades e a defesa dos direitos étnicos individuais, além do combate às formas de intolerância. Sendo assim, é trazido em seu art. 1º, incisos I, V e VI, a descrição do que vem a ser a discriminação racial, assim como das políticas públicas e ações afirmativas a serem implantadas pelo governo:

*Art. 1º [...]*

*I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político,*

*econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada;*

[...]

*V - políticas públicas: as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais;*

*VI - ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.*

Percebe-se, então, que para alcançar os objetivos traçados, é necessária a ação eficaz do governo por meio de ações afirmativas e políticas públicas que visem à promoção da igualdade social e de oportunidades. Portanto, como traz Silva (2017, p. 130), “a presença do racismo, do preconceito e da discriminação racial como práticas sociais representa obstáculo à redução das desigualdades raciais, obstáculo que só pode ser vencido com a mobilização de esforços de cunho específico”.

Com o exposto em mente, passa-se a outro estudo de caso que merece ser mencionado. Este aborda a implementação da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, a qual reserva uma porcentagem de 20% (vinte por cento) das vagas em concursos públicos às pessoas negras, no âmbito das universidades federais.

De forma a introduzir o tema, Santos et al. (2021) mencionam a Lei nº 6.225/2004, aprovada pela Câmara Municipal de Vitória, que prevê cotas raciais em concursos públicos na cidade de Vitória, no Estado do Espírito Santo, e como esta foi levada ao Tribunal de Justiça do Estado com

o argumento de que afrontava os princípios constitucionais da isonomia e eficiência, vindo a ser julgada como inconstitucional pelo Tribunal de Justiça.

Um ponto realçado pelos autores é que, embora se argumente que as cotas raciais ferem a igualdade formal positivada desde a Constituição do Império de 1824, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo continua preservando o direito de cotas para pessoas com deficiência. Ambas as reservas são para cotistas, a diferença é que um é negro. Com isso em mente, torna-se impossível não concluir que o racismo institucional atua livremente na sociedade.

Outra questão a ser mencionada é que a composição de funcionários públicos não representa, nem de longe, a população brasileira. Sendo assim, a parcela branca da população segue sendo privilegiada, visto que, de acordo com o sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2018), a população brasileira atual era composta por 56% (cinquenta e seis por cento) de pessoas que se autointitulavam pretas ou pardas. Contudo, a população negra tem uma maior taxa de analfabetismo, chegando a cerca de 9% (nove por cento) no referido ano, e apenas 10% (dez por cento) da população têm ensino superior completo.

Além disso, Santos et al. (2019) apontam para a forma como muitas instituições reduzem a contratação de negros, através do fracionamento dos concursos. Reduzindo a quantidade de vagas oferecidas, torna-se possível burlar a aplicação da letra da lei e, lentamente, levá-la à negação.

Ainda, outro estudo é apontado por Silva e Passos (2021), por meio do qual se refere ao termo branquitude e seus efeitos no ensino superior brasileiro, por meio de uma pesquisa realizada com diferentes instituições educacionais. O estudo menciona o fato de se falar muito sobre a implantação de cotas para negros como discentes, mas não haver tanto incentivo em relação aos docentes. As autoras afirmam que isso vai de encontro ao que foi

exposto por Silva et al. (2021) e que, assim como na base da sociedade, o corpo docente universitário tende a reproduzir a hierarquização étnico-racial, apontando que a quantidade de docentes negros é pequena quando comparada à sua porcentagem na população geral.

De acordo com a visão de Silva e Passos (2021), é evidente a quão danosa é essa tendência e como isso tem um impacto direto na forma como a narrativa histórica de diversos temas é contada, conseqüentemente afetando a formação desde a infância de crianças negras, que crescem com uma visão eurocêntrica do mundo e da cultura. Portanto, é extremamente necessário reconhecer as formas pelas quais o racismo é reproduzido dentro da instituição, pois apenas assim é possível combatê-lo.

Ao longo da pesquisa realizada pelas autoras, é possível notar como o racismo é expresso de forma silenciosa, pela ausência de personagens de cor na instituição, assim como pela dificuldade que estes enfrentam para concluir suas tarefas. Além disso, é reconhecida a forma como pessoas brancas são favorecidas em relação a outras apenas por conta do tom de sua pele, e como elas encaram (ou não) a situação, abraçando ou rejeitando as oportunidades oferecidas.

Já Farranha Santana e Soares Pereira (2018) trazem a exposição de um caso em que editais que procuravam favorecer diretamente a população negra foram denunciados como inconstitucionais, por ferir a isonomia constitucional, sendo eles do Ministério da Cultura e da Fundação Nacional de Artes (FUNARTE). Esse caso julgado evidencia como algumas ações afirmativas podem ser mal interpretadas por instituições do sistema judiciário.

Não se pode ignorar todo o contexto histórico e social brasileiro, no qual é explícita a desigualdade enfrentada pelos indivíduos de cor ao longo de sua socialização no país. É necessário tratar os desiguais de forma desigual a fim de compensar os prejuízos causados por sua desigualdade,

algo que é considerado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186. E, como afirmam os autores, não basta apenas falar sobre a cultura negra, é preciso permitir que esses indivíduos tenham voz para contar, do seu ponto de vista, suas histórias, dores e esperanças, a fim de relatar seu passado, expressar seu presente e imaginar seu futuro (SANTANA, PEREIRA, 2018).

### **3.1 CASOS RECENTES**

A fim de abordar o tema de maneira mais objetiva, apresentam-se dois casos recentes que vieram a público: o caso de Genivaldo de Jesus dos Santos, que foi preso em uma abordagem policial e morto por asfixia com uma bomba de gás dentro da viatura, e a Chacina da Vila Cruzeiro, a segunda mais letal da história do Rio de Janeiro. Esses casos levaram à ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973, proposta por diversos partidos políticos em resposta à provocação da Coalizão Negra por Direitos, visando o reconhecimento e sanção de graves violações aos preceitos fundamentais da Constituição cometidas pelo Estado brasileiro por meio de suas ações e omissões, que culminam diretamente na violação dos direitos constitucionais da população negra.

#### **3.1.1 CASO GENIVALDO DE JESUS DOS SANTOS**

No dia 25 de maio de 2022, a sociedade brasileira recebeu informações e mídias audiovisuais de um caso não tão incomum: a polícia levou um homem negro à morte durante abordagem policial. Tratava-se de Genivaldo de Jesus Santos, de 38 (trinta e oito) anos, que sofria de esquizofrenia e fazia uso de medicamentos controlados há 20 (vinte) anos, conforme informado pelo grupo Coalizão Negra

por Direitos em abaixo-assinado no site Change (2022). Segundo as informações contidas no abaixo-assinado, Genivaldo dirigia sua motocicleta sem capacete quando foi abordado pela Polícia Rodoviária Federal nas margens da BR-101 em Umbaúba, Sergipe. Durante a abordagem, ele foi preso no porta-malas da viatura e os policiais jogaram uma bomba de gás, trancando-o e asfixiando-o até a morte. Foi constatado pelo Instituto Médico Legal que a morte se deu por asfixia mecânica e insuficiência respiratória aguda. O site The Intercept Brasil (2022) trouxe os nomes dos agentes que registraram o boletim de ocorrência pela detenção de Genivaldo como sendo Clenilson José dos Santos, Paulo Rodolpho Lima Nascimento, Adailton dos Santos Nunes, Willian de Barros Noia e Kleber Nascimento Freitas, agentes do Comando de Operações Especiais da Polícia Rodoviária Federal de Sergipe. A Coalizão Negra por Direitos, em parceria com outras organizações, protocolou uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no Supremo Tribunal Federal para que sejam apuradas as responsabilidades dos envolvidos e que sejam adotadas medidas de reparação e prevenção da violência policial contra a população negra.

Os referidos agentes registraram o boletim de ocorrência de número 1510422220525111006, no qual consta que a ocorrência se deu por emprego do uso diferenciado de força que ocasionou uma fatalidade desvinculada da ação policial legítima. Alegou-se que o apreendido ofereceu resistência e desobediência aos comandos. Contudo, graças à mídia audiovisual disseminada pela rede mundial de computadores, é evidente que a situação ocorreu de maneira diversa, mostrando que Genivaldo não demonstrou resistência e ainda assim foi vítima da brutalidade policial.

Mostra-se relevante apontar a recente decisão do Supremo Tribunal de Justiça acerca da ilegalidade de busca pessoal ou veicular sem mandado judicial, baseada unicamente na impressão subjetiva da polícia sobre a



aparência ou atitude suspeita do indivíduo, a qual resultou na concessão de habeas corpus para trancar a ação penal no RHC 158.580.

De acordo com o sítio eletrônico do Supremo Tribunal de Justiça (2022), faz-se necessária a suspeita fundamentada, conforme o art. 244 do Código de Processo Penal, descrevendo-a de maneira objetiva e justificada por indícios de que o indivíduo esteja em posse de objetos ilícitos, a fim de evidenciar a urgência para a diligência. Ademais, o ministro Rogério Schietti Cruz, relator do caso, afirmou que o fato de serem encontradas drogas durante a revista não convalida a ilegalidade prévia, pois a busca deve ser realizada com base no que se tinha anteriormente à diligência.

O ministro enfatiza que tal conduta tende a repetir práticas que produzem preconceitos estruturais arraigados na sociedade, ou seja, o racismo estrutural. Demais disso, foi mencionado pelo referido ministro que, por meio de estatísticas oficiais das Secretarias de Segurança Pública de todo o país, apenas 1% (um por cento) desse tipo de abordagem policial resulta na apreensão de objetos ilícitos.

### **3.1.2 CHACINA DA VILA CRUZEIRO**

Noticiada pelo site eletrônico do G1 (2022a), a chacina foi uma operação policial realizada na cidade do Rio de Janeiro no dia 24 de maio de 2022, que resultou na morte de mais de 20 (vinte) pessoas, marcada pelo excesso de violência e uso das forças especializadas estatais que, ao invés de conter confrontos, apenas os aumentam. Ressalta-se que o local em questão é uma das favelas mais pobres do Rio de Janeiro, conforme o site Veja Rio (2020).

Além disso, ainda de acordo com o G1 (2022b), o ouvidor-geral da Defensoria Pública do Rio de Janeiro afirma que tais operações não seriam toleradas em bairros nobres

da cidade, e o presidente da ONG Rio de Paz questionou o motivo da insistência em uma política de segurança pública que nunca demonstrou resultados. A Polícia Militar alegou que a operação emergencial foi iniciada com o objetivo de prender chefes do Comando Vermelho escondidos na Vila Cruzeiro.

O surgimento da favela se deu, segundo o G1 (2022c), com escravos fugitivos sob a proteção do Padre Ricardo, um abolicionista que atuava na Igreja da Penha. Posteriormente, os escravos organizaram o Quilombo da Penha, e a comunidade foi importante para a difusão da cultura afro-brasileira. Segundo a revista Veja Rio (2020), a transformação do quilombo em uma favela associada ao estereótipo de um lugar violento deve-se ao abandono e ao descaso. Além disso, a insistência em apagar o histórico de resistência desses lugares e expor apenas a violência é uma tentativa estatal de justificar a chamada guerra às drogas.

Conforme destacado pelo sítio eletrônico Estado de Direito (2022), as incursões das forças de segurança no Rio de Janeiro não ocorrem em bairros elitizados, mas, sim, em comunidades vulneráveis que evidenciam o histórico de criminalização da pobreza, com graves consequências para os direitos humanos da população. Além disso, segundo o site Brasil de Fato (2022), a Anistia Internacional notificou o governo do Estado do Rio de Janeiro, bem como o Ministério Público Estadual e Federal, cobrando explicações sobre a chacina e o posicionamento do MP-RJ, que, mesmo ciente da operação com tamanho nível de letalidade, não impediu que esta ocorresse.

#### **4. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) 973**

A Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental encontra-se prevista no artigo 102, § 1º, da

Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.882 de 1999. Ela tem como objetivo evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais decorrentes de atos do Poder Público.

Vários partidos políticos, como o Partido dos Trabalhadores, o Partido Socialismo e Liberdade, o Partido Socialista Brasileiro, o Partido Comunista do Brasil, a Rede Sustentabilidade, o Partido Verde e o Partido Democrático Trabalhista, em conjunto com a Coalizão Negra por Direitos, ingressaram com a petição na tentativa de fazer com que o Estado reconheça e repare as lesões a preceitos fundamentais cometidas por meio de suas ações e omissões reiteradas. Essas ações e omissões resultam na violação sistemática dos direitos constitucionais da população negra.

Ao longo do texto, é exposto o projeto do Estado de eliminação da população negra, por meio da fome, do descaso, da tortura, do aprisionamento, do adoecimento mental e físico, e, mais claramente, por meio da violência armada. Além disso, as estratégias são consistentes com o genocídio, visando a subjugação e destruição do povo negro. Tudo isso é fundamentado no racismo como ideologia, na qual uma população racionalmente superior poderia subjugar outra, inferior, justificando a vigência de uma política estatal historicamente compreendida no controle e extermínio de populações negras e indígenas.

Na referida ação, são apresentadas violações aos seguintes preceitos fundamentais: igualdade, vida, segurança, saúde e alimentação, conforme disposto no caput dos arts. 5º e 6º da Constituição Federal.

Especificamente em relação ao direito à vida, a ação menciona a Chacina do Jacarezinho, ocorrida em maio de 2021, quando 28 (vinte e oito) pessoas foram executadas pela força do Estado sob a justificativa de se tratar de uma operação de inteligência que visava avaliar o suposto aliciamento de menores para o tráfico de drogas. No entanto, foi comprovado que 13 (treze) dos 28 (vinte e oito) mortos não possuíam qualquer tipo de ligação com a investigação. Além disso, ressalta-se que a referida operação desafiou

a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 635, que proibia incursões policiais durante a pandemia de Covid-19.

Já em relação ao direito à saúde, é destacado que a população negra brasileira sofre diretamente com fatores socioeconômicos, exclusão e vulnerabilidade social, o que resulta em problemas como maior chance de sofrer violência obstétrica e pré-natal inadequado, entre outros.

Além disso, é evidenciada a violação do direito à alimentação digna, com dados que apontam maior incidência de insegurança alimentar entre a população negra. Em lares chefiados por pessoas autodeclaradas pretas ou pardas, apenas 36,9% (trinta e seis, nove por cento) relataram possuir segurança alimentar.

Isto posto, dentre as medidas requeridas de imposição aos poderes públicos, pugnaram pela determinação à União Federal para elaboração e implementação de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra no prazo de 1 (um) ano.

Também se solicitou a obrigatoriedade dos poderes executivos reconhecerem e adotarem medidas para o enfrentamento ao racismo institucional das instituições públicas e privadas, a determinação para que os planos, de todas as áreas executivas de Segurança Pública e Defesa Social contenham, de forma obrigatória, políticas e ações voltadas à redução da letalidade e violência policial, enfrentamento ao racismo institucional e diretrizes para a implementação de protocolos relativos à abordagem policial e ao uso da força alinhados aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Ademais, estabeleceu-se que os cursos de formação para integrantes dos órgãos de segurança pública incluam obrigatoriamente conteúdos sobre relações sociais e enfrentamento ao racismo institucional, bem como a necessidade de proteção de espaços de exercício de fé das religiões de matriz africana.

Por fim, foi solicitada a disponibilização nas plataformas de transparência dos governos de informações e relatórios técnicos acerca do estado das denúncias de racismo institucional por motivo de violência racial e religiosa em tramitação nas diversas ouvidorias dos poderes executivos.

A Ministra Rosa Weber recebeu a ADPF e determinou que o presidente Jair Bolsonaro prestasse informações, bem como que a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Procuradoria-Geral da República (PGR) se manifestem sobre a questão.

O presidente alegou que a ADPF não é cabível, pois os requerentes “não apontam nenhum ato específico do Poder Público” e há outros instrumentos aptos para receber os pedidos. Além disso, ele afirmou que “a implementação e a gestão de políticas públicas são competências tipicamente atribuídas ao Poder Executivo, e a interferência judicial nessa seara deve ser aplicada com a máxima ponderação possível, sob pena de inobservância da separação dos poderes”. A AGU, por sua vez, manifestou-se preliminarmente pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido, posição seguida pela PGR.

## **4.1 AÇÕES AFIRMATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

As ações afirmativas são políticas públicas que buscam reduzir as desigualdades sociais e promover a igualdade de oportunidades. Essas políticas visam beneficiar grupos que historicamente foram excluídos ou discriminados, como mulheres, negros, indígenas, pessoas com deficiência, entre outros.

No Brasil, as ações afirmativas surgiram no final dos anos 90, como uma resposta à exclusão social e à desigualdade de oportunidades enfrentadas pela população negra. A primeira ação afirmativa adotada foi a política de

cotas raciais em universidades públicas, que reserva vagas para estudantes negros e pardos.

Apesar de gerar polêmicas e resistências, a política de cotas raciais mostrou-se efetiva na promoção da inclusão social e na redução das desigualdades raciais no acesso à educação superior. Desde então, outras políticas de ações afirmativas foram adotadas, como a reserva de vagas para negros em concursos públicos e a implementação de quotas para empresas que contratem pessoas com deficiência.

As ações afirmativas também são uma forma de reparação histórica, uma vez que buscam compensar os efeitos da discriminação e exclusão sofridas por grupos vulneráveis. Além disso, elas são uma forma de tornar a sociedade mais justa e inclusiva, promovendo a diversidade e o respeito à diferença.

No entanto, as ações afirmativas ainda geram debates e críticas, especialmente no que se refere à suposta “inversão de valores” e à alegação de que elas geram “discriminação reversa”. No entanto, é importante lembrar que as ações afirmativas não se baseiam em privilégios ou em uma lógica de “recompensa”, mas na promoção da igualdade de oportunidades e na inclusão social.

Portanto, as ações afirmativas são importantes instrumentos de combate à desigualdade e à exclusão social, e devem ser ampliadas e aprimoradas para garantir a efetiva promoção da igualdade de oportunidades e da justiça social.

De forma a amenizar os danos causados ao longo dos anos, faz-se necessária a inclusão de ações afirmativas que, como traz Silva (2017, p. 133), “são um conjunto de políticas públicas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário concebidas com vistas à promoção de populações historicamente discriminadas e ao combate à discriminação”.

Silvério (2002) é enfático ao trazer que a desigualdade seria o resultado de uma trama envolvendo o plano econômico, político e cultural. Para o autor, a desigualdade

entre brancos e negros é explicada, de um lado, pela dimensão econômica e, por outro, pelo racismo, sendo que o Estado legitimou o racismo institucional, diretamente relacionado à política estatal.

Ainda de acordo com o referido autor, as ações afirmativas atuam de forma reparatória ou preventiva, ou seja, as ações buscam reparar danos sofridos ao longo dos anos ou impedir que estes venham a acontecer. Além disso, um ponto ressaltado é que as instituições responsáveis pela formação de docentes e discentes devem trazer em sua grade a diversidade histórica e não manter apenas o foco na visão eurocêntrica e ocidental.

Além disso, não é possível negar que a história carregada pelo povo de cor traz consigo a desvalorização tanto do ser humano quanto da cultura como um todo, chegando ao ponto de considerá-los como o ponto mais baixo do raciocínio humano. A exposição de motivos da Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais 973 traz um dos caminhos a serem trilhados em democracias no sentido de reduzir as desigualdades através da adoção de políticas sociais de inclusão.

O Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969, que promulgou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, estabelece que não podem ser consideradas discriminações raciais as medidas especiais tomadas com o objetivo de assegurar o progresso adequado a grupos raciais ou étnicos que precisem de proteção para o exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais. Como concluem Farranha Santana e Soares Pereira (2018), para que uma sociedade efetivamente igualitária seja construída, é necessário dar oportunidades efetivas à população negra e outros grupos mais excluídos e, para isso, é necessário admitir que o Brasil é um país racista que precisa compensar os danos causados a milhares de negros e negras ao longo de sua existência. É um

longo caminho, mas completamente possível de ser trilhado, desde que haja coragem e interesse para tanto.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os direitos civis são inerentes a todos os cidadãos, porém, sua aplicabilidade falha para grande parte do povo brasileiro nos dias atuais. Ao analisar historicamente, nota-se que a população negra teve dificultado seu acesso aos mais básicos direitos por grande parte da história do país, devido à herança escravocrata e minimizadora do sofrimento alheio. Desde que a população africana chegou ao Brasil, tem sido explorada e humilhada, sendo negado o direito de viver como sujeitos de direitos, uma realidade ainda presente atualmente.

O resultado desse tratamento social é o racismo enraizado na sociedade brasileira, que vai de encontro ao mito da igualdade pregado internacionalmente. Estudos demográficos concluem que a maior parte da população brasileira é descendente de pessoas de cor, porém, essa mesma população é a menos instruída, mais marginalizada e com mais dificuldades para atingir um nível digno de vida. Além disso, o racismo institucional afeta diretamente a sociedade como um todo, dificultando ainda mais a possibilidade de alcançar os direitos civis pela população como um todo.

Para mudar esse panorama, é necessária a implantação de políticas públicas e ações afirmativas para compensar e recuperar o dano infringido à grande parte da população brasileira. No entanto, percebe-se que esse último ponto carece de aprofundamento e ações práticas, dado que o conteúdo bibliográfico acerca do tema é escasso e o problema exige solução urgente. É importante destacar que a falha na aplicabilidade dos direitos civis não é apenas culpa do cidadão, mas em grande parte, do Estado.



Em resumo, Carneiro (2011, p. 14) defende que persiste a visão de que alguns seres humanos são superiores a outros em relação aos direitos humanos, o que é similar ao que Orwell (2015, p. 81) expressa em sua fábula distópica crítica, ao afirmar que “todos os animais são iguais, mas alguns são mais iguais do que outros”.

Ao abordar a questão dos direitos civis, é concluído que atualmente esses direitos não são garantidos para toda a população de acordo com o artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Isso evidencia a importância de continuar discutindo e melhorando o assunto, transformando as ideias em ações efetivas tanto por parte do Estado quanto da sociedade, uma vez que a progressão do país depende de uma sociedade igualitária, conforme estabelecido na Carta Magna.

Assim, é necessário que as pessoas estejam dispostas a abrir mão de alguns privilégios para alcançar uma equidade e igualdade adequadas, e que o Estado adote políticas que visem a redução das desigualdades, em vez de aprofundá-las. Há, portanto, um longo caminho a ser percorrido em busca de uma sociedade realmente mais justa e igualitária.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Luis Eduardo. Etnografia institucional: Quando direito encontra a antropologia. Os bastidores do Supremo e outras histórias curiosas. *In: Os bastidores do Supremo e outras histórias curiosas: estudos de etnografia constitucional*. Brasília: UniCEUB, p. 9-34, 2013. Disponível em: [https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/4411/4/Os%20bastidores%20do%20Supremo%20e%20outras%20hist%C3%B3rias%20curiosas\\_Luiz%20Eduardo%20Abreu.pdf](https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/4411/4/Os%20bastidores%20do%20Supremo%20e%20outras%20hist%C3%B3rias%20curiosas_Luiz%20Eduardo%20Abreu.pdf). Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Edição administrativa do Senado Federal, 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 out. 1941. Disponível em: <http://www.>

planalto.gov.br/ccivil\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm . Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 dez. 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d65810.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html) . Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 dez. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm) . Acesso em 12 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 jul. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm) . Acesso em: 03 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.990 de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos público no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm) . Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186**. Brasília, 31 de julho de 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691269> . Acesso em 12 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635**. Brasília, 5 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502> . Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973**. Brasília, 27 de maio de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404537>. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus: RHC 158.850 BA 2021/0403609-0**. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Data de Julgamento: 19/04/2022, T6 – Sexta Turma, Data de Publicação: DJe 25/04/2022. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1473947951/recurso-ordinario-em-habeas-corpus-rhc-158580-ba-2021-0403609-0/inteiro-teor-1473948023>. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL de Fato. (2022). **Chacina da Vila Cruzeiro**: Anistia Internacional cobra governo do RJ e Ministério Público. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/26/chacina-da-vila-cruzeiro-anistia-internacional-cobra-governo-do-rj-e-ministerio-publico>. Acesso em 10 jul. 2022.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, Sexismo e Desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011. Disponível em: <https://institutoressurgir.org/wp-content/uploads/2018/07/Racismo-Sexismo-e-Desigualdade-Sueli-Carneiro-1.pdf>. Acesso em 12 jul. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHANGE. (2022) **Justiça por Genivaldo**. Disponível em: [https://www.change.org/p/mpf-pgr-prfbrasil-prf191sergipe-justi%C3%A7a-por-genivaldo-que-foi-assassinado-numa-c%C3%A2mara-de-g%C3%A1s-justicaporgenivaldo?utm\\_content=cl\\_sharecopy\\_33461346\\_pt-BR%3A2&recruiter=119940885&recruited\\_by\\_id=0a352a32-5913-4d50-a027-2380e5397999&utm\\_source=share\\_petition&utm\\_medium=copylink&utm\\_campaign=psf\\_combo\\_share\\_initial&utm\\_term=3a57afca607c4a989dc53af8d3971517](https://www.change.org/p/mpf-pgr-prfbrasil-prf191sergipe-justi%C3%A7a-por-genivaldo-que-foi-assassinado-numa-c%C3%A2mara-de-g%C3%A1s-justicaporgenivaldo?utm_content=cl_sharecopy_33461346_pt-BR%3A2&recruiter=119940885&recruited_by_id=0a352a32-5913-4d50-a027-2380e5397999&utm_source=share_petition&utm_medium=copylink&utm_campaign=psf_combo_share_initial&utm_term=3a57afca607c4a989dc53af8d3971517). Acesso em 10 jul. 2022.

DOMINGUES, Petrônio. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. **Revista Brasileira de Educação [online]**. 2005, n. 29. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/g9K3wSLyhKn88LXn3GgJDvc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2021.

ELPIDIO, Maria Helena. O lugar da negritude nas políticas do Estado brasileiro: faces persistentes de uma presente ausência. **Revista Vértices**, v. 22, n. Especial, p. 834-850, 31 dez. 2020. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15837>. Acesso em: 09 mar. 2023.

ESTADO de Direito. **Chacina na Vila Cruzeiro: o retrato do estado policial no RJ**. Disponível em: <https://estadodedireito.com.br/chacina-na-vila-cruzeiro-o-retrato-do-estado-policial-no-rj/>. Acesso em 10 jul. 2023.

FARRANHA SANTANA, Ana Cláudia; SOARES PEREIRA, Paulo Fernando. As instituições do sistema de justiça brasileiras e os ciclos das políticas públicas: possibilidades na defesa das ações afirmativas e combate ao racismo institucional e cultural. **Revista Quaestio Iuris**, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 1542-1574, ago. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/30842/25988>. Acesso em: 10 mar. 2023.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**. Curso no Collège de France, 1975-1976. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

G1. (2022a). **Operação na Vila Cruzeiro é a 2ª mais letal da história do Rio, atrás só da ação no Jacarezinho**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/05/24/veja-as-operacoes-policiais-mais-letais-do-rio-de-janeiro.ghtml>. Acesso em 10 mar. 2023.

G1. (2022b). **Entidade critica operação com mais de 20 mortos na Vila Cruzeiro**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/05/24/entidades-criticam-operacao-com-mortos-na-vila-cruzeiro.ghtml>. Acesso em 10 mar. 2023.

G1. (2022c). **Vila Cruzeiro: saiba mais sobre a comunidade onde operação policial teve mais de 20 mortes**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/05/25/vila-cruzeiro-saiba-mais-sobre-a-comunidade-onde-operacao-policial-teve-mais-de-20-mortes.ghtml>. Acesso em 10 mar. 2023.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação Afirmativa e Princípio da Igualdade: O Direito como instrumento de transformação social: A experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, supl. p. S57-S65, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/sqxP3HJB58RwMKVHNPcDNyw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10091/82292>. Acesso em: 02 mar. 2023.

JACCOUD, Luciana. “O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial”. In: Theodoro, Mario (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília, IPEA, 2008, p.45-64, 131-166. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5605](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5605). Acesso em: 17 mar. 2023.

JACCOUD, Luciana. **A Construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5611](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5611). Acesso em: 17 mar. 2023.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Introdução do prof. Phillip C. Schmitter. Tradução de Meton Porto Gadelha. Editora Imprensa: Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

NUDELRADOMYSLER, C. “Somos Racistas?” Enfrentando o racismo institucional no Ministério Público de São Paulo. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 81-110, 2019. DOI: 10.19092/reed.v6i3.235. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/235>. Acesso em: 2 mar. 2023.

ORWELL, George. **A Revolução dos Bichos**. Cornélio Procópio: UENP, 2015.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Desigualdade Racial e Mobilidade Social no Brasil: Um balanço das teorias. In: Theodoro, Mario (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008, p. 65-95. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5605](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5605). Acesso em: 17 mar. 2023.

SANTOS, Edmilson Santos dos. *et al.* Racismo Institucional e Contratação de Docentes nas Universidades Federais Brasileiras. **Educação & Sociedade [online]**. 2021, v. 42. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/JsP8qXvPqRNbsR6PRd9WkXB>. Acesso em: 02 mar. 2022.

SILVA, Marcos Antonio Batista da. Racismo institucional: pontos para reflexão. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. p.127-136, 2017. Disponível em: <https://laplageemrevista.editorialaar.com/index.php/lpg1/article/view/291>. Acesso em: 4 mar. 2023.

SILVA, Priscila Elisabete da; PASSOS, Ana Helena. Expressões da branquitude no ensino superior brasileiro. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 21, n. 230, p. 03-24, 1 set. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/60348>. Acesso em 10 mar. 2023.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa [online]**. 2002, n. 117, pp. 219-246. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000300012>. Acesso em: 10 mar. 2023.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Revista pessoal baseada em “atitude suspeita” é ilegal**, decide Sexta Turma. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaip/Paginas/Comunicacao/Noticias/20042022-Revista-pessoal-baseada-em-%E2%80%9Catitude-suspeita%E2%80%9D-e-ilegal--decide-Sexta-Turma.aspx>. Acesso em 10 mar. 2023.

The Intercept Brasil (2022). **Aqui estão os nomes dos agentes da PRF que admitem ter detido Genivaldo, asfixiado em viatura**. Disponível em: <https://theintercept.com/2022/05/26/agentes-prf-sergipe-assassinato-genivaldo-viatura/>. Acesso em 10 mar. 2023.

THEODORO, Mário. “A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil”. In: Theodoro, Mario (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008a, p. 15-43.

THEODORO, Mário. “À guisa de conclusão: O difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil”. In: Theodoro, Mario (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008b, p. 167-176. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5605](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5605). Acesso em: 17 mar. 2023.

VEJA Rio. (2020). **Vila Cruzeiro: um legado da cultura negra no Rio**. Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/coluna/william-reis/vila-cruzeiro-legado-rio/> . Acesso em 13 mar. 2023

VITÓRIA. **Lei nº 6.225, de 24 de novembro de 2004**. Institui o programa de reserva de vagas para afro-descendentes em concursos públicos para provimento de cargos na cidade de Vitória. Câmara Municipal: Vitória, 2004. Disponível em: <https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L62252004.html>. Acesso em: 02 mar. 2023.

# POBREZA MENSTRUAL E RACISMO: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ADOLESCENTES NEGRAS



AMANDA RIBEIRO DOS SANTOS<sup>1</sup>

ANA CAROLINE MONTEIRO DE MORAIS<sup>2</sup>

ANDRÉ LUIZ QUERINO COELHO<sup>3</sup>

---

**RESUMO:** O presente artigo versa a importância do Ministério Público fiscalizar a construção de políticas públicas destinadas a assegurar os direitos fundamentais de meninas, adolescentes e transexuais negras, em contexto de vulnerabilidade socioeconômica, diante do fenômeno conhecido como pobreza menstrual, por meio de uma análise interseccional de idade, gênero e raça.

~~~~~  
1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Pitanga. Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Pós-Graduada em Direito Constitucional pela Universidade Católica de Brasília.

2 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Medianeira. Bacharela em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Graduada em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Pós-graduanda em Direitos Humanos e Responsabilidade Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

3 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia. Bacharel em Direito pelas Faculdades Milton Campos. Pós-Graduado em Direito Tributário pelas Faculdades Milton Campos.



PALAVRAS-CHAVE: Igualdade Racial; Ministério Público; Direitos Humanos; Parquet, pobreza menstrual, adolescentes negras, interseccionalidade, idade, gênero e raça.

## 1. INTRODUÇÃO

A enunciação de direitos, dos mais variados, é uma característica da era em que vivemos, tanto que a Constituição da República, promulgada em 05 de outubro de 1988, trouxe uma plêiade de direitos fundamentais. Sem prejuízo disso, outros tantos foram introduzidos por emenda à Constituição ao longo dos anos até os dias de hoje. E, ainda, há aqueles que derivam de obrigações internacionais assumidas pela República Federativa do Brasil, por meio de tratados e convenções internacionais.

No entanto, é necessário observar que, não obstante as declarações, direitos, interesses e valores fundamentais não são cumpridos. A respeito dessa problemática, Boaventura de Sousa Santos (2013, p. 42) adverte:

*A grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objeto de discursos de direitos humanos. Deve, pois, começar por perguntar-se se os direitos humanos servem eficazmente a luta dos excluídos, dos explorados e dos discriminados ou, se pelo contrário, a tornam mais difícil.*

Noberto Bobbio (2004, p. 43) se aproxima da ideia ao apontar que são necessários meios para garantir os direitos já enunciados: “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político [...]. E ainda reforça (2004, p. 46):

*Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.*

Dentro de tal realidade, é preciso acurar que mulheres e, em especial, mulheres negras não têm assegurada a dignidade e, por vezes, não são tidas como sujeitos de direitos, apesar do contrário seja reiteradamente proclamado. E se falamos de crianças e adolescentes, que somente foram reconhecidas como sujeitos de direito em tempos ainda mais recentes, há uma lista mais longa de violações.

A pobreza menstrual é uma faceta de tal realidade, que afeta especialmente adolescentes em idade escolar e mulheres encarceradas. Objetiva-se, assim, estudar a realidade de adolescentes negras a partir da lente interseccional, traçando o panorama normativo, propor como o Ministério Público, enquanto órgão de extração constitucional, deve intervir na problemática para concretizar tal direito.

## **2. INTERSECCIONALIDADE: RECORTE DE IDADE, RAÇA E GÊNERO**

Inicialmente, cumpre destacar as premissas que orientam este trabalho: o gênero e a raça.

No tocante ao gênero, relaciona-se ao fato de que menstruação é um fenômeno biológico que faz parte da vida da maioria das mulheres em idade reprodutiva, muito embora, conforme se verá adiante, historicamente foi tratada

como algo impuro, dentro da cultura patriarcal que ainda se perpetua em diversos países, inclusive no Brasil.

Assim, em razão de o paradigma masculino ainda ser dominante na elaboração de políticas públicas, temas sensíveis à saúde da mulher ainda não são tratados como prioritários, e muito menos com a profundidade necessária às complexidades decorrentes da sua própria existência como seres humanos.

Quanto à raça, a ideia de interseccionalidade também é extremamente relevante. Isso porque, estruturalmente, a mulher negra está no último degrau da escada socioeconômica em sua realidade social.

Com efeito, as disparidades de gênero são maiores para as mulheres negras, que, igualmente, sofrem mais com o racismo, entendido como a negação de direitos e, aqui, do direito à saúde digna. Elucidativas são estas passagens de Memórias da Plantação de Grada Kilomba (2019, p. 98-99):

*[...] as mulheres negras habitam um espaço vazio, um espaço que se sobrepõe às margens da “raça” e do “gênero”, o chamado “terceiro” espaço. Habitamos uma espécie de vácuo de apagamento e contradição ‘sustentado pela polarização do mundo em negros de um lado e mulheres de outro [...] Um fenômeno que atravessa várias concepções de “raça” e de gênero, nossa realidade só pode ser abordada de forma adequada quando esses conceitos são levados em conta [...] Portanto, é útil falar em racismo genderizado para se referir à opressão racial sofrida por mulheres negras como estruturada por percepções racistas de papéis de gênero.*

A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (2017) aponta a importância de compreender a situação da mulher negra, em especial na área da saúde, por meio de diversos níveis de análise. Exemplificadamente:

*A proporção de gestantes que realizou pré-natal e que teve orientação sobre sinais de risco na gravidez foi de 75,2% entre a população de mulheres, sendo que, entre as brancas, 80,8% receberam essa orientação, enquanto 66,1% das pretas e 72,7% das pardas receberam essa mesma informação [...] De acordo com dados notificados no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do total de 1.583 mortes maternas em 2012, 60% eram de mulheres negras e 34% de brancas (MS/SVS/CGIAE).*

Ainda que a política que combate à pobreza menstrual tenha pretensão de universalidade – e é ideal que tenha – ela não deve ser afastada da questão racial. Isso porque mulheres negras, como afirmado, sofrem diferentes tipos de opressão, em razão da cor e da raça. A interseccionalidade é, assim, um ponto de inflexão e exigência de universalidade, que não deve estar dissociada de tais singularidades vivenciadas por mulheres negras.

Neste ponto, é importante consignar que não existe, de fato, sororidade entre as mulheres. Novamente, cita-se Kilomba (2019, p. 100):

*Feministas ocidentais tiveram, e estão entusiasmadas com a ideia de sororidade. O termo fala de uma universalidade entre mulheres. Elas conceituam mulheres como um grupo coletivo, genderizado e oprimido em uma sociedade patriarcal. O termo sororidade supõe a*

*crença em uma conexão familiar entre todas as mulheres do mundo – as irmãs – (Sisterhood) – e um desejo por uma cumplicidade entre mulheres dentro de um mundo dominado por homens*

Logo, uma advertência deve ser feita. Historicamente, a busca de igualdade de gênero não teve um recorte racial. Por consectário, há uma hierarquização entre mulheres brancas e negras. Com acuidade, Bell Hooks explica o porquê (2017, p. 131-138):

*As discussões atuais sobre a história dos relacionamentos entre mulheres brancas e negras têm de levar em conta a amargura das escravas negras diante das mulheres brancas. Elas tinham um ressentimento compreensível e uma raiva reprimida da opressão racial, mas magoavam-se principalmente pela esmagadora ausência de compaixão das mulheres brancas não só em circunstâncias que envolviam o abuso sexual e físico das negras como também em situações em que crianças negras eram separadas de suas mães escravas [...] O apelo feminista contemporâneo pela irmandade feminina, o apelo das brancas radicais para que as mulheres negras e todas as mulheres de cor entre no movimento feminista, é visto por muitas negras como mais uma expressão da negação, por parte das mulheres brancas, da realidade de dominação racista, de sua cumplicidade na exploração e opressão de mulheres negras e dos negros em geral.*

Adiante, conclui que (HOOKS, 2017, p. 149):

*O movimento feminista coletivo não poderá avançar se esse passo não for dado. Quando criarmos esse espaço feminino onde pudermos valorizar a diferença e a complexidade, a irmandade feminina baseada na solidariedade política vai passar a existir.*

Assim, as lentes do problema de gênero, que envolvem a pobreza menstrual, devem estar umbilicalmente associadas à raça.

Além disso, no estudo ora proposto, é preciso uma perspectiva também etária, para compreender a necessidade e a importância de políticas públicas destinadas às adolescentes negras, cujo desenvolvimento sadio e equilibrado pode ser negativamente afetado pela negativa da dignidade menstrual na fase escolar.

### **3. POBREZA MENSTRUAL**

A menstruação, como já afirmado, nada mais é do que um processo biológico que ocorre no corpo de adolescentes, mulheres e homens transexuais em idade reprodutiva. Porém, durante muito tempo – de forma arraigada –, esteve associada à impureza. Havia proibição de ser tocar à mulher durante tal período, conforme se observa do Livro do Levítico:

*A mulher que tiver corrimento menstrual ficará durante sete dias na impureza das regras. Quem a tocar ficará impuro até à tarde. O lugar em que ela deitar ou sentar durante as regras ficará impuro. Quem tocar o leito dela deverá lavar as vestes, tomar banho e ficará impuro até à tarde. Quem tocar um móvel sobre o qual ela tiver sentado deverá lavar as vestes, tomar banho e ficará impuro até à tarde. Se o objeto*

*tocado estiver sobre o leito ou sobre o assento que esteve sentada, ficará impuro até à tarde. Se um homem dormir com ela, ficará impuro contaminado com a impureza e estará impuro sete dias, ficando impuro também o leito que dormir.*

Ainda persiste resistência em se tratar abertamente do tema que, continua, para muitas adolescentes e mulheres, ainda um tabu e um espectro de vergonha ou um tema defeso. Em outras palavras, o fato, que é um processo natural e regular do corpo feminino, ainda causa constrangimento, o que tem como consequência direta a pobreza menstrual.

De forma simples, pode-se afirmar que a pobreza menstrual é a **ausência de acesso a itens de higiene necessários**, a falta de **infraestrutura adequada** e a **compreensão sobre o fenômeno** durante o período menstrual, que acarretam danos à saúde e ao desenvolvimento de adolescentes, mulheres e homens transexuais em idade reprodutiva.

Na fase da adolescência, a omissão pode significar consequências negativas e graves, bastante prejudiciais ao pleno desenvolvimento, visto que a pobreza menstrual impacta, por exemplo, a frequência às aulas, a participação de atividades sociais e até mesmo o autorreconhecimento como sujeitos de direitos.

Diante de tal problema de saúde pública, surgiu a necessidade de se pensar sobre a promoção da igualdade menstrual, que consiste no conjunto de ações que possibilitem uma política educacional de informações sobre o ciclo menstrual, como autoconhecimento da população feminina, além da disponibilidade de material de higiene e de medicamentos, quando necessários e gratuitamente à população, sem prejuízo de medidas de desoneração fiscal e tributária, bem como de estrutura em espaços

públicos e abertos ao público que possibilitem os cuidados mínimos, durante o ciclo menstrual, o acesso à água e ao saneamento básico.

Nesse contexto, a promoção da dignidade menstrual tem relação de interdependência. Isto é, a sua realização está correlata à promoção do direito à saúde, à educação, à informação, à intimidade, à privacidade, ao saneamento básico, à felicidade, ao lazer, à igualdade dentre outros.

Especificamente no que diz respeito às adolescentes negras, a ausência de política pública direcionada a esses grupos sociais resulta em violações de direitos conjugadas, visto que estão mais expostas a situações de vulnerabilidade social e econômica.

Além disso, à mulher negra sempre se atribuiu ideologicamente características perversas – “o irracional, o feio, o ruim, o sujo, o sensível, o superpotente e o exótico são as principais figuras representativas do mito do negro” (SOUZA, 2021, p. 57) –, o que impacta de forma mais severa a vida de adolescentes negras, cuja imagem está em construção, em uma sociedade desigual e excludente.

### **3.1. POBREZA MENSTRUAL EM NÚMERO E RAÇA**

O Fundo das Nações Unidas para a Infância realizou estudo denso acerca da pobreza menstrual no Brasil – Pobreza Menstrual no Brasil: Desigualdades e Violações de Direitos (2021), que abrangeu a população de mulheres e adolescentes entre dez a dezenove anos. As bases do levantamento foram as informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional de Saúde, Pesquisa Nacional de Saúde Escolar, Pesquisa de Orçamentos Familiares.

Muito embora, necessariamente, a maioria das adolescentes conviverá com o período menstrual durante a maior parte da frequência escolar da educação básica, aproximadamente desde o final do Ensino Fundamental I até



o Ensino Médio, os dados são alarmantes, mesmo diante do recorte realizado no estudo.

Apontou-se, por exemplo, a ausência de:

(a) banheiros em ambientes escolares:

*Encontramos que cerca de 321 mil alunas, 3,0% do total de meninas estudantes brasileiras, estudam em escolas que não possuem banheiro em condições de uso, dentre as quais, 121 mil meninas estão no Nordeste, ou seja, 37,8% do total de meninas que estudam em escolas sem banheiro.*

*Quando analisamos isoladamente as escolas rurais, são cerca de 6,4% das meninas estudando em escolas sem banheiro em condição de uso. Comparando a situação somente dentre as escolas localizadas no Norte, o percentual de meninas sem acesso a banheiro em suas escolas chega a quase 8,4%. Quanto à esfera administrativa da escola, em escolas públicas estaduais são 249 mil meninas sem banheiro disponível na escola, o que representa 77,6% do total das escolares nessa situação.*

*As escolas privadas e as escolas públicas federais não reportaram que tenham alunas em suas instituições que não tenham acesso a banheiros em condições de uso.*

(b) ausência de banheiros exclusivos para mulheres:

*“Em relação à pergunta sobre o acesso a banheiros separados para meninas e meninos, também em condições de uso, chegamos a*

440 mil meninas, 4,1% do total, que estudam em escolas que não possuem separação de banheiros por sexo”.

(c) ausência de papel higiênico nas escolas:

*Em associação à infraestrutura, um dos insumos indispensáveis para a garantia da dignidade menstrual é o papel higiênico. Estima-se que no Brasil 1,24 milhão de meninas, 11,6% do total de alunas, não tenham a sua disposição papel higiênico nos banheiros das escolas em que estudam; dentre essas meninas, 66,1% são pretas/pardas. Quando analisamos a situação das meninas negras em comparação com as meninas brancas, o risco relativo de uma menina negra estudar em uma escola que não tenha acesso a papel higiênico nos banheiros é 51% maior do que para meninas brancas.*

(d) ausência de pia, água e sabão para higienização.

*Outro aspecto importante sobre a infraestrutura diz respeito à higiene das mãos após o uso do banheiro, ao que encontramos que quase 652 mil meninas (6% do total) não possuem acesso a pias ou lavatórios em condições de uso em suas escolas. Verificamos também a disponibilidade de outro produto de suma importância, o sabão, que completa o conjunto WASH na PeNSE.*

*O dado impressiona: são mais de 3,5 milhões de meninas que estudam em escolas que não disponibilizam sabão para que os escolares lavem as mãos após o uso do banheiro, dentre*

*as quais, 62,6% são pretas e pardas: 2,25 milhões de meninas.*

A conclusão foi a de que mais de quatro milhões de adolescentes e mulheres, em ambiente escolar, não têm dignidade menstrual assegurada, dada a falta de, pelo menos, um dos requisitos de higiene.

De outro lado, a situação é mais preocupante em ambiente doméstico, com destaque à questão racial:

*[...] situação de meninas sem acesso a nenhum banheiro (com chuveiro e sanitário) exclusivo aos moradores não é menos alarmante. São 713 mil meninas (4,61% do total) sem acesso a banheiros em seus domicílios e 88,7% delas, mais de 632 mil meninas vivem sem acesso a sequer um banheiro de uso comum no terreno ou propriedade. A pesquisa pergunta ainda, para as meninas sem acesso a banheiros em seu terreno ou propriedade, se utilizam algum sanitário ou buraco para dejeções, cercado por qualquer tipo de material, sendo essa a situação de 395 mil meninas.*

*Quando comparamos a quantidade de banheiros, exclusivos para moradores, disponíveis nos domicílios, terrenos e propriedades onde as meninas residem, encontramos que, proporcionalmente, a chance de uma menina negra não possuir acesso a banheiros é quase 3 vezes a de encontrarmos uma menina branca nas mesmas condições. Em contrapartida, a chance de que as meninas negras vivam em domicílios com 4 ou mais banheiros privativos é 78% menor do que a das brancas.*

*Ao analisarmos as informações relativas ao destino do esgoto, chegamos ao estarrecedor dado de 6,5 milhões de meninas que vivem em casas em que o escoadouro não está ligado à rede, usando vala, fossa não ligada à rede, rios, lagos, mar, ou outras formas.*

*A média de gasto com absorventes por unidade de consumo, juntando todas as declarações de compra individuais da respectiva família, é de R\$ 12,97. Quando levamos em consideração a quantidade de meninas e mulheres em idade fértil na família, a média do gasto com absorvente por mulher se reduz a menos que a metade, com média de R\$ 5,92. Nessas condições, da soma declarada nas despesas individuais dividida pelo total de mulheres em idade fértil nessa mesma UC, o valor médio para uma menina negra é de R\$ 5,45, 18% a menos que para uma menina branca.*

Ainda, sobre a relevância dos números que envolvem a problemática, de acordo com levantamento feito pela Organização não governamental (ONG) Fluxo Sem Tabu:

*Atualmente calcula-se que uma pessoa que menstrua gasta uma média de R\$ 12 ao mês com absorventes descartáveis, considerando o valor de R\$ 0,60 por unidade, o que leva a um custo anual de R\$ 144 e quase R\$ 6 mil durante toda a idade fértil da mulher. Hoje, no Brasil, ao menos 13% da população vive com menos de R\$ 246 por mês, o que configura uma situação de pobreza extrema em que é impossível adquirir esses produtos de higiene. Tendo isso em mente,*

*é extremamente comum que muitas pessoas que menstruam busquem alternativas de mais fácil acesso, porém longe de ser a opção mais segura à saúde. Essas alternativas vão de jornal, pano, papel higiênico a miolo de pão, este último comum em presídios (ROUMIEH, Erica, 2023).*

Analisando-se tais dados não é difícil constatar que adolescentes negras, cujas famílias são chefiadas por mulheres negras, são as que mais têm dificuldades em adquirir tais insumos, na medida em que possuem menor renda per capita, estando na base da pirâmide social e econômica, com os salários mais baixos.

Tal conclusão também foi obtida na pesquisa da Unicef (2021), em que se constatou que: “nessas condições, da soma declarada nas despesas individuais dividida pelo total de mulheres em idade fértil nessa mesma UC, o valor médio para uma menina negra é de R\$ 5,45, 18% a menos que para uma menina branca”.

Ainda, segundo a pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva (2022), cerca de dois milhões e quatrocentos mil estudantes já faltaram à escola mais de uma vez por não possuírem produtos de higiene menstrual. O estudo também traz que 08 (oito) em cada 10 (dez) mulheres brasileiras já tiveram que substituir produtos de higiene menstrual por outros itens, sendo que 1/3 delas o fez por questões financeiras.

É relevante realizar um paralelo com as mulheres encarceradas, que em sua maioria são negras, na medida em que em muitas unidades prisionais não disponibilizam itens de higiene adequados no período menstrual, o que evidencia também uma situação ainda mais periclitante. É comum relatos de utilização de miolo de pão, resto de jornal ou pedaços de plásticos para conter o sangramento.

Nesse ponto, a respeito do crescimento das mulheres encarceradas, o Relatório do Projeto Mães Livres – A maternidade invisível no sistema de Justiça:

*Com crescimento de 656% entre 2000 e 2016, de acordo com dados do Ministério da Justiça, a população prisional feminina atingiu a marca de 37,8 mil mulheres privadas de liberdade, sendo 39,6% presas provisórias. Além disso, os dados revelam que 63,5% destas mulheres são negras, 47,3% são jovens (entre 18 e 29 anos), 51,9% possuem o ensino fundamental incompleto e 60,1% são solteiras. É importante ressaltar que 75,34% dessas mulheres são acusadas ou foram condenadas por crimes sem violência.*

Conforme bem delineado no artigo Direito e neutralidade: pobreza menstrual nas prisões reflete desigualdade de gênero (CARDOSO, Clara Tavares; HUPSEL, Gabriela Prates; GUEDES, Luiza da Rocha, 2021):

*Embora a saúde das pessoas privadas de liberdade esteja assegurada no ordenamento jurídico pátrio (artigo 41, VII, da LEP, c/c artigo 196 da CF), quando se trata de pessoas que menstruam, a realidade revela uma clara negligência. Diante da falta de acesso a itens menstruais ou de sua distribuição escassa, as internas frequentemente recorrem a jornais, pedaços de roupa, miolos de pão ou espumas de colchão como forma de conter o sangramento. Ademais, conforme o Levantamento de Informações Penitenciárias (Infopen) de 2018, há apenas 28 médicos ginecologistas trabalhando*

*nas unidades prisionais femininas e mistas do país, de modo que existem 15 unidades da federação sem nenhum desses profissionais em seu sistema prisional.*

As consequências nefastas da utilização de itens inadequados são o surgimento de doenças como candidíase, infecções urinárias e síndrome do choque tóxico estafilocócico. O último decorre da falta da troca do absorvente em forma de tampão e pode levar à morte (ALVAREZ; MIMICA, 2012):

*Apesar de cerca de metade dos casos ainda ocorrerem em mulheres utilizando tampões menstruais, a síndrome também pode ocorrer após procedimentos cirúrgicos, em associação com lesões cutâneas, e até sem um foco identificável de infecção(2-5). Como em 40 a 60% das cepas isoladas dos casos menstruais de TSS estafilocócico e por volta de 5% dos casos não-menstruais não produzem TSST-1, o papel de outras exotoxinas estafilocócicas é provável.*

Assim, os dados destacados neste breve estudo demonstram que o recorte racial intensifica negativamente a omissão estatal e revela o cenário de negação de direitos fundamentais à dignidade das adolescentes, mulheres e homens trans que atravessam o natural e biológico período da menstruação, por tempo considerável de sua existência em sociedade, ainda mais quando se trata da população negra.

### 3.2. PILARES DE ENFRENTAMENTO À POBREZA MENSTRUAL

O enfrentamento à pobreza menstrual deve ser compreendido dentro de uma visão sistemática e harmônica da Constituição da República, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei n. 14.214/2021 e do Decreto n. 11.432/2023, os quais compõem o microsistema constitucional e legal de proteção à dignidade menstrual das adolescentes negras.

A Constituição da República, norma de referência do sistema normativo e que é fonte de validade do ordenamento jurídico, tem, por fundamento e objetivos, respectivamente: dignidade humana, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir a desigualdade social, promover o bem de todos sem preconceitos de sexo e cor (art. 1º inciso III e art. 3º inciso III e IV).

Expressamente, ainda, assegura a fruição dos direitos à vida, à segurança, à liberdade, à educação, à saúde, ao mínimo existencial (art. 6º da Constituição da República), ao saneamento básico (art. 23 inciso IX e art. 200 inciso IV da Constituição da República) e à desoneração tributária de produtos essenciais (art. 153, IV, §1º, art. 155, inciso II, §2º, inciso II, da Constituição da República). Especificamente, a proteção à infância e à juventude desses direitos, além de outros – que compõe um rol exemplificativo, atribuiu-se à prioridade absoluta e o compartilhamento entre Poder Público, sociedade de família em provê-los (art. 227 da Constituição da República).

Essas normas constitucionais dão substrato ao dever de combate à pobreza menstrual. Giza-se, que por imposição constitucional expressa, as normas têm aplicabilidade imediata.

Em nível infraconstitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente, num viés de gênero, prevê:

*Art. 8º É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde*



*da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde.*

Especificamente, a Lei n. 14.214/2021, que adota medidas de combate à pobreza menstrual, erigiu como direito e política de Estado:

*Art. 5º O Poder Público adotará as ações e as medidas necessárias para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos às beneficiárias de que trata o art. 3º desta Lei e, no âmbito do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, os absorventes higiênicos femininos feitos com materiais sustentáveis terão preferência de aquisição, em igualdade de condições, como critério de desempate, pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pelo certame licitatório.*

Além disso, o Estado do Paraná lançou, no dia 09 de maio de 2023, o Programa de Apoio à Higiene Íntima de Crianças e Adolescentes, com previsão de destinação de cinco milhões de reais para tais iniciativas. No Paraná, apenas 16 (dezesseis) municípios possuem leis de incentivo à distribuição de absorventes a jovens e mulheres em situação de vulnerabilidade.

Diante de tal cenário normativo, exige-se do Poder Público a adoção de políticas de promoção da dignidade menstrual ancoradas em três pilares principais, que podem equacionar o problema ou minorá-lo: (a) o primeiro é acesso a itens de higiene necessários à preservação da

saúde, de forma periódica e suficiente à demanda mensal; (b) o segundo é a existência de infraestrutura, sobretudo, acesso a saneamento básico para a correta higienização; (c) o terceiro é educação e informação sobre o processo menstrual e o ciclo de todo ciclo reprodutivo.

Logo, cabe investigar o papel institucional do Ministério Público e, na sequência, as ações que podem concretizar os direitos fundamentais relacionados à dignidade menstrual, notadamente de adolescentes negras, que são ainda mais violadas em seus direitos básicos.

#### **4. DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

A promoção de direitos fundamentais indisponíveis como meio de conformação do conceito de cidadania e, logo, de participação na vida política, cultural, social e econômica estão a cargo do Ministério Público. Trata-se, na realidade, de poder-dever (art. 127 da Constituição da República).

O Ministério Público é agente político que possibilita que direitos saiam do campo da enunciação para a realização. O sonho do constituinte de chegar a um estado democrático de direito passa pela atuação do Ministério Público. Ao Ministério Público cabe fazer com que a enunciação de direitos vire mudança na realidade das pessoas. Entre a promessa e a concretização está necessariamente o Ministério Público.

Nesse contexto, Marcelo Pedroso Goulart (2021, p. 143-223) faz as seguintes ponderações:

*Essa intervenção catártica é mais visível quando o Ministério Público atua na defesa dos interesses transindividuais. Ao produzir impactos nas dimensões econômica, política e simbólica do domínio social da realidade e interferir nas*

*relações estruturais da sociedade, essa atuação realça as contradições sociais e dá margem a mudanças de caráter cumulativo, que, no processo histórico, pode levar à transformação social [...] A defesa de interesses coletivos e difusos implica, em regra, interferência nas relações estruturais da sociedade, portanto nas relações de produção, de poder e de saber. Realça as contradições sociais e, por isso, apresenta potencial transformador [...] MP resolutivo "Na esfera cível, assume papel de agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções. Ao politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como negociador e indutor de políticas públicas, age integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis – local, regional intraestatal, estatal, regional supraestatal e global.*

Dessa forma, o enfrentamento à pobreza menstrual é dever institucional do Ministério Público, em seus diversos ramos de atuação, com perspectivas e leituras de gênero e raça.

#### **4.1 DAS AÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Para concretização das ações acima sugeridas, o Ministério Público tem à sua disposição possibilidades de intervenção que podem alterar a realidade descrita como violadora de direitos fundamentais.

No Ministério Público do Estado do Paraná, o Procedimento Administrativo, para fins de controle de políticas públicas, é meio adequado de perquirir os fatos:

Art. 82. O procedimento administrativo é o instrumento destinado a:

[...] II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições;

Assim, observados os pilares de enfrentamento, o Ministério Público deve: (a) fiscalizar – *in loco* – se, em ambiente escolar, há banheiros com condições de higiene e banheiros separados por sexo; (b) ainda se são disponibilizados: água, pia, sabão e papel higiênico em ambiente escolar; (c) se há possibilidade de dispensação de coletores, absorventes às alunas.

Em caso negativo, além da possibilidade de ajustamento de conduta, é possível o ingresso de ação civil pública (art. 129, inciso III, da Constituição da República – art. 8º § 1º da Lei de Ação Civil Pública), a fim de se assegurar, no sistema educacional, o mínimo para higiene durante a menstruação.

O procedimento administrativo, ainda, se revela apto a fomentar políticas públicas que levem, para as escolas, informações sobre o período menstrual e vida reprodutiva em articulação com os órgãos da rede de proteção de direitos como: Secretarias de Saúde, Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Núcleo Regional de Educação. A finalidade, no caso, é enfrentar a cultura patriarcal de que a menstruação seria algo “impuro” ou “errado”.

A omissão, acaso constatada, pode ser objeto de termo de ajustamento de conduta ou ação civil pública.

No âmbito da habitação e urbanismo, deve o Ministério Público, por meio de inquérito civil público, termo de ajustamento de conduta ou recomendação administrativa cobrar dos Poderes Legislativo e Executivo leis e ações que efetivem o direito ao saneamento básico, conforme previsto

na Lei 14.026/2020, investindo, notadamente em esgoto tratado, além de fiscalizar os contratos de concessão de tais serviços.

Também, em sede de procedimento administrativo, deve o Ministério Público articular com os Poderes Executivo e Legislativo a criação de programas municipais específicos que completem a distribuição de absorventes a mulheres em situação de vulnerabilidade. Além disso, provocar a adesão de municípios a programas estaduais e federal que promovam o direito.

O Ministério Público do Trabalho, igualmente, deve em inspeções verificar se empresas possuem ambientes em condições de assegurar que, sem constrangimentos, adolescentes e mulheres menstruem e trabalhem.

Em âmbito interno, o Ministério Público deve disponibilizar estrutura e material de higiene, incluindo absorventes, nos banheiros da Instituição ou onde funcione para que a população feminina também possa se valer dos serviços do Ministério Público em tais períodos.

De outro lado, dentro de negociações pode o Ministério Público destinar valores específicos pela prática de atos ilícitos – termo de ajustamento de conduta – acordo de leniência – acordo de não persecução cível – a programas e projetos voltados à dignidade menstrual.

Observada a perspectiva resolutiva, os órgãos de cúpula do Ministério Público estadual e federal devem propor discussões com os Poderes Executivo e Legislativo, inclusive com o recurso de audiências públicas (art. 27, parágrafo único, inciso IV da Lei Orgânica do Ministério Público), a fim de discutir a essencialidade de produtos de higiene menstrual; assegurando a vigência da norma constitucional de seletividade e da essencialidade (desoneração fiscal).

Por fim, no âmbito da saúde, deve o Ministério Público articular junto aos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, campanhas na rede de atenção primária à saúde para conscientizar os usuários do Sistema Único

de Saúde sobre os riscos à saúde que a utilização de produtos inadequados ao período menstrual acarretam às adolescentes, mulheres e homens transexuais.

A junção de tais atividades, que são deveres do Ministério Público, promove o direito à dignidade menstrual e alcança, em larga medida, à promoção à igualdade racial. Evita-se a evasão escolar. Empodera-se, com informações, adolescentes e mulheres. Reduz a existência de doenças que decorrem da falta de cuidados de higiene no período menstrual. Eleva-se a autoestima, numa perspectiva de gênero e de raça, de quem passa por constrangimentos sociais e culturais que decorrem de um fato natural.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Destarte, é certo que as adolescentes, mulheres e homens trans em período reprodutivo, em situação de vulnerabilidade social e econômica, em sua maioria pertencentes à população negra, sofrem a negação do direito à dignidade menstrual, o que se agrava em situação de privação de liberdade.

Os dados trazidos apontam a falta de informação, produtos de higiene e condições de saneamento básico que possibilitem a higiene no período menstrual, que levam a perda da possibilidade de estar em espaços como o trabalho, a escola e o lazer. A violação de um direito, por interdependência, implica a agressão a outros.

Em outras palavras, a negação da vivência digna de um fenômeno biológico, acarreta prejuízos à saúde, constatado por meio doenças decorrentes da ausência de itens adequados de higiene e prejuízos à educação, vez que a pobreza menstrual enseja também a evasão escolar.

Em razão disso, o sistema jurídico, na esteira do princípio da dignidade da pessoa humana, previu mecanismos constitucionais de combate à pobreza menstrual, protegendo especialmente, adolescentes,

especialmente negras, que estão privadas do mínimo de higiene em tal período.

Entre o hiato da enunciação do direito ao enfrentamento à pobreza menstrual à sua concretude está o Ministério Público, enquanto Instituição essencial. É dever do Ministério Público, observada a leitura de gênero e raça, intervir em tal realidade.

Para tanto, deve fomentar a criação de políticas públicas para garantir o período menstrual digno a todos, provocando os Poderes Públicos a desenvolver ações que promovam o saneamento básico, a educação sexual e a desoneração tributária de itens de higiene necessários durante o período menstrual.

Além disso, deve exigir que as normas já em vigência, como a distribuição de absorventes e /ou coletores menstruais, bem como a estrutura física das escolas, com banheiros adequados, tornem-se realidade.

Em suma, cabe ao Ministério Público zelar e cobrar a igualdade ao direito à menstruação digna para todos, especialmente às adolescentes negras, para que deixem de ser objeto de discurso de direitos humanos e se tornem, de fato, sujeitos de direitos.

## 6. REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Paula Andrade; MIMICA, Marcelo Jenne. **Síndrome do choque tóxico**. Revista Arquivos Médicos dos Hospitais e da Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo. 2012; 57(2):81-4. Disponível em: <<https://arquivosmedicos.fcmsantacasasp.edu.br/index.php/AMSCSP/article/view/286/299>>. Acesso em: 10 mai. 2023;

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004;

BÍBLIA. Português. **Bíblia sagrada – Primeira Eucaristia**. 1ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2013;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22 mar. 2023;

BRASIL. Decreto n. 11.432, de 8 de março de 2023. **Regulamenta a Lei n. 14.214, de 6 de outubro de 2021, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11432.htm)>. Acesso em 30 mar. 2023;

BRASIL. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm)>. Acesso em 30 mar. 2023;

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em 30 mar. 2023;

BRASIL. Lei n. 14.214, de 6 de outubro de 2021. **Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14214.htm)>. Acesso em 30 mar. 2023;

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS**. 3ª ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <[https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_saude\\_populacao\\_negra\\_3d.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacao_negra_3d.pdf)>. Acesso em 2 mai. 2023;

CARDOSO, Clara Tavares; HUPSEL, Gabriela Prates; GUEDES, Luiza da Rocha. **Direito e neutralidade: pobreza menstrual nas prisões reflete desigualdade de gênero**. Disponível em: <<https://www.conjur.com>>.



br/2021-out-24/opiniao-direito-neutralidade-pobreza-menstrual-prisoas>. Acesso em 5 mai. 2023;

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos Para Uma Teoria Geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021;

HOOKE, Bell. **Ensinado a Transgredir: A Educação como Prática da Liberdade**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2017;

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. **Relatório do Projeto Mães Livres: A maternidade invisível no sistema de Justiça**. Disponível em: <[http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Maes\\_Livres\\_IDDD.pdf](http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Maes_Livres_IDDD.pdf)>. Acesso em 5 mai. 2023;

INSTITUTO LOCOMOTIVA. **A relação das brasileiras com o período menstrual e o fenômeno da pobreza menstrual**. Disponível em: <<https://ilocomotiva.com.br/wp-content/uploads/2022/04/pobreza-menstrual-no-brasil-2022-locomotiva-PG-divulgacao.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2023;

KILOMBA, Grada. **Memórias de Plantão: Episódios de Racismo Cotidiano**. Trad. Jess Oliveira. 1ª ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019;

ROUMIEH, Erica. **O que é pobreza menstrual?** Disponível em: <<https://www.fluxosemtabu.com/post/o-que-%C3%A9-pobreza-menstrual-causas-consequ%C3%Aancias-e-direitos-humanos>>. Acesso em: 5 mai. 2023;

SANTOS, Boaventura de Souza. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013;

SOUZA, Neusa Santos. **Tornar Negro ou As Vicissitudes da Identidade do Negro Brasileiro em Ascensão Social**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021;

UNICEF. **Pobreza Menstrual no Brasil: Desigualdades e Violações de Direitos**. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual\\_relatorio-unicef-unfpa\\_maio2021.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf)> Acesso em: 2 mai. 2023.

# RACISMO NÃO É ESPETÁCULO! UMA REFLEXÃO SOBRE O RACISMO CONTRA JOGADORES NEGROS DO FUTEBOL



AMANDA RIBEIRO DOS SANTOS<sup>1</sup>

ANA CAROLINE MONTEIRO DE MORAIS<sup>2</sup>

ANDRÉ LUIZ QUERINO COELHO<sup>3</sup>

AUGUSTO CÉSAR DA SILVA TOSTES<sup>4</sup>

RENATO DOS SANTOS SANT'ANNA<sup>5</sup>

---

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Pitanga. Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Pós-Graduada em Direito Constitucional pela Universidade Católica de Brasília.

2 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Medianeira. Bacharela em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Graduada em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Pós-graduanda em Direitos Humanos e Responsabilidade Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

3 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia. Bacharel em Direito pelas Faculdades Milton Campos. Pós-Graduado em Direito Tributário pelas Faculdades Milton Campos.

4 Promotor Substituto do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na Promotoria de Justiça da Comarca de Piraí do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Pós-Graduado em Direito e Processo de Trabalho pela Faculdade Estácio de Sá.

5 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul. Bacharel em Direito pela Estácio de Sá / RJ. Pós-Graduado em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

RESUMO: Este artigo analisa o racismo que está presente nos campos de futebol e relembra alguns fatos históricos e outros mais recentes, em que atos discriminatórios estão diretamente relacionados à forma de organização da prática esportiva. Nesse contexto, o estudo sobre as consequências jurídicas é essencial, para que o Ministério Público brasileiro possa concretizar o direito à igualdade racial para jogadores negros.

PALAVRAS-CHAVE: Igualdade Racial; Ministério Público; Direitos Humanos; Futebol; Racismo Recreativo

## 1. INTRODUÇÃO

Edson Arantes do Nascimento, Manoel Francisco dos Santos, Leônidas da Silva, Waldir Pereira são quatro homens negros que fizeram história no futebol. Talvez, não tão conhecidos por seus nomes – uma das facetas do racismo –, mas que encantaram, nos gramados, gerações pelo mundo. Eles são, respectivamente, mais conhecidos como: Rei Pelé, Mané Garrincha, Diamante Negro e Didi – Folha Seca. Até hoje, eles são referenciados, mas enfrentaram resistência, preconceito e discriminação para terem a presença que tiveram.

Não obstante o legado, pessoas negras continuam sendo vítimas de violência racial no futebol.

Em 2005, durante o jogo entre São Paulo e Quilmes, válido pela Libertadores da América, o jogador Desábato – do time estrangeiro – ofendeu o jogador brasileiro Edinaldo Batista Libânio – Grafite –, chamando-o de macaco.

Em 2014, num jogo entre Grêmio e Santos, durante a Copa do Brasil, o goleiro Mário Lúcio Duarte Costa – Aranha – foi vítima de insultos racistas pela torcida do time de Porto Alegre. Torcedores do Grêmio, sem constrangimento ou pudor, o chamaram de macaco e imitaram o animal, quando o jogador tocava na bola.

Em 2023, na partida entre Real Madrid e Valência da Liga Espanhola, a torcida do time Valência massacrou, com ofensas raciais, o jogador brasileiro Vinícius José Paixão de Oliveira Júnior – Vini Jr.

As imagens que percorreram o mundo, em tempo real, demonstram – pelo choro e pela desolação – a impotência do atleta, ainda que acolhido por outros jogadores, em enfrentar a violência racial naquele momento. As imagens são chocantes. E o mais estarrecedor: não foi a primeira vez e muito dificilmente seja a última.

Esse cenário é cotidiano. Está nas várzeas, nos rachas de fim de semana, nos campeonatos infantojuvenis e, sobretudo, nas competições profissionais mais concorridas, que envolvem cifras milionárias. Cabe, assim, estudar as respostas que o sistema normativo tem para tais situações e qual a postura que o Ministério Público deve ter no enfrentamento dessa forma de violência nos espetáculos de futebol.

## **2. DO RACISMO**

Prefacialmente, é preciso estabelecer que o racismo é uma construção ideológica (com pseudoapoio científico e religioso), bem estruturada e ramificada, o qual estabelece a superioridade e, logo, a inferioridade entre pessoas, tendo por base de distinção a cor da pele.

Assim, a pele branca é a norma, o padrão, o belo, o erudito, o imbuído de pureza e de religiosidade, o sensível, o rico, o racional e, sobretudo, o humanizado.

Por consequência, o outro: a pele negra é o violento, o insensível, o irracional, o irracional, o intempestivo, o primitivo, o sexualizado, o insaciável, o propenso ao crime, ao pactário com o demônio, o mau, o horrível e, logo, o animalizado e que deve ser domesticado.

Grada Kilomba (2019, p. 130) e Neusa Santos Souza (2021, p. 57) sintetizam, respectivamente, as assertivas:

*O racismo não é biológico, mas discursivo. Ele funciona através de um regime discursivo, uma cadeia de palavras e imagens que por associação se tornam equivalentes: africano – África – selva – selvagem – primitivo – inferior – animal – macaco.*

*O irracional, o feio, o ruim, o sujo, o sensitivo, o superpotente e o exótico são as principais figuras representativas do mito negro. [...] A representação do negro como elo entre o macaco e o homem branco é um das falas míticas mais significativas de uma visão que reduz e cristaliza a instância biológica.*

Avançando, em razão dessa suposta diferença, se justificaram inúmeras atrocidades contra a pessoa negra. Isso porque houve a interdição de acesso à humanidade e, logo, a direitos fundamentais. O processo de escravização reificou profundamente a pessoa negra. Outrossim, o racismo estabeleceu a estrutura de organização da sociedade. Por consectário, há posições estabelecidas e lugares fixados para as pessoas, numa sociedade racializada, havendo uma relação de hierarquização.

Sobre o racismo estrutural, Sílvio de Almeida (2019, p. 46-50) ensina que:

*[...] o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo 'normal' com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade*

*cujo racismo é regra e não exceção. O racismo é parte de um processo social que ocorre pelas costas dos indivíduos e lhes parece legado pela tradição.*

Uma das consequências é a destruição da autoimagem da pessoa negra, que busca a todo custo o padrão racial construído como positivo (o branco). Disso decorre a interdição de relações afetivas afrocentradas, a modificação de padrões físicos e estéticos, a desconstrução de uma identidade cultural, religiosa e histórica. E, ao fim, o aniquilamento.

Novamente, com Neusa dos Santos (2021, p. 73-77):

*Para o negro, entretanto, ser o melhor, a despeito de tudo, não lhe garante o êxito, a consecução do ideal. É que o ideal do ego negro, que é em grande parte construído pelos ideais dominantes, é o branco. E ser branco lhe é impossível. [...] O negro que elege o branco como ideal do ego engendra em si mesmo uma ferida narcísica, grave e dilacerante, que, como condição de cura, demanda ao negro a construção de um outro ideal de ego.*

O racismo cria uma relação de poder e dominação que visa à extinção do outro (no caso, do negro). O processo de escravização comprova a assertiva e as ações supremacistas, que chegaram ao clímax, com nazismo, igualmente.

Achille Mbembe (2021, p. 17) elucida que:

*[...] o biopoder parece funcionar mediante a divisão entre pessoas que devem viver e as que*

*devem morrer. Operando com base na divisão entre os vivos e os mortos, tal poder se define em relação a um campo biológico – do qual toma o controle e no qual se inscreve. Esse controle pressupõe a distribuição da espécie humana em grupos, a subdivisão da população em subgrupos e o estabelecimento de uma censura biológica entre uns e outros. Isso é o que Foucault rotula com o termo (aparentemente familiar) “racismo” [...]*

Sobre a violência como poder, Han (2017, p. 31) aponta: “quanto mais violência se exerce tanto mais poder se adquire. A violência exercida sobre o outro multiplica o cabedal de sobrevivência. Ao matar, a pessoa suplanta a morte. Mata-se na crença de, assim, poder vencer a morte”.

Assim, é possível afirmar que as ofensas raciais contra jogadores negros dissociam deles o que lhes é mais caro: a humanidade. Há desintegração da personalidade. Busca-se, com elas, exterminar a autoimagem do atleta, retirando a sua presença daquele local, que, para os agressores, não o pertenceria. O racismo vence quando o atleta desiste e mais quanto cria uma barreira para que outros negros, especialmente, crianças e jovens sequer se arrisque na atividade.

Especialmente, uma elucubração é cabível, diante dos casos que envolveram o jogador Vinícius Jr. Há outros jogadores negros no elenco de seu clube: Rüdiger, Mendy, Eder Militão e Tchouaméni, Alaba, Camavinga, Rodrygo. No entanto, é Vinícius quem tem o espaço de protagonismo e, possivelmente, seja a referência do time. Além disso, dentre os jogadores negros, é o que, aparentemente, percebe maior remuneração, inclusive pela exploração de sua imagem.

Ainda, é o que mais age com liberdade dentro de campo (irreverência nas comemorações – gingado nas

jogadas – velocidade), ou, numa ótica racista, o que menos está domesticado. Há outra sutileza. É inconcebível, para muitos, numa sociedade racializada, que o jogador negro ocupe mais espaço de estrelato que o atleta branco. Quanto ao caso de Vinícius Júnior, a escalada das ofensas envolve ameaça de morte. Um boneco, representativo do jogador, foi colocado enforcado num viaduto (G1 Mundo). A mensagem é direta: os racistas querem a morte, a eliminação do negro. E, mais, qualquer outro negro que ouse fazer o mesmo terá o aquele fim.

A cogitação é que a violência racial, para além de instrumento de ação de grupos supremacistas, tem por objetivo retirar a presença de todos os negros, efetivamente, daquele espaço de competição.

### **3. UMA PARTE DA HISTÓRIA NEGRA DO FUTEBOL BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE BRASILEIRA NOS CAMPOS DE FUTEBOL**

A popularização do futebol, no Brasil, se dá no fim do século XIX e no início do século XX. Nesse contexto, formalmente, ocorreu a abolição da escravidão negra no país. Isso, no entanto, não alterou a realidade fática do negro. Ele continuou à margem do sistema sociocultural. Por conseqüência, as práticas esportivas – à exceção da capoeira (que foi criminalizada) – não tinham a participação negra.

Salvo raríssimas exceções, os clubes não aceitavam, entre os seus associados e, conseqüentemente, os que praticavam o esporte, pessoas negras. Ainda que não houvesse formalmente segregação racial, ela existia na prática, dentro de um propósito maior de branqueamento da população nacional. Ilustrativamente, clubes exigiam escolaridade mínima e um padrão econômico, o que era inviável para quem saía da condição de objeto para a de sujeito (ainda que formalmente).



Sobre esse aspecto, Abdias Nascimento (2016, p. 85), com base nos estudos de Skidmore, ressalta:

*Até mesmo Joaquim Nabuco, o enérgico defensor do escravo, estava comprometido na política de embranquecimento, ao expressar as suas esperanças de que “Esse admirável movimento imigratório não concorre apenas para aumentar, rapidamente, em nosso país, o coeficiente da massa ariana pura: mas também, cruzando-se e recruzando-se com a população mestiça, contribui para elevar, com igual rapidez, o teor ariano do nosso sangue” [...]*

Marcelo Medeiros Carvalho (2018) explica que:

*O futebol surgia como uma oportunidade de restabelecer a ordem social embaralhada pela abolição, em 1888, e pela proclamação da República, em 1889. A formação dos times dentro dos clubes tinha forte orientação racial. Aqueles que não restringiam estatutariamente a brancos o acesso aos seus quadros eram seletivos por meio dos preços de mensalidade e título. Se tudo isso falhasse, ainda havia a condição de que um novo associado deveria ser aceito por dois terços dos já existentes. Alguns clubes fugiram a essas regras. A Associação Atlética Ponte Preta foi a pioneira em ter cidadãos negros em seus quadros, desde a fundação do time em 11 de agosto de 1900. Entre os fundadores da Ponte Preta existiam negros e mulatos, como Benedito Aranha, que fez parte da primeira diretoria alvinegra.”*

No entanto, paulatinamente, houve o inevitável avanço da participação negra nos campos de futebol. Ao contrário de esportes como críquete, para o futebol basta uma bola – ainda que de meia – e um campo, mesmo que de chão batido. À margem dos clubes criados, assim, o esporte também caiu no gosto dos negros. No avanço, houve o incentivo à profissionalização, o que forçou, em razão dos objetivos, gradualmente, os clubes a aceitarem jogadores negros.

Nesse ponto, cabe uma importante referência histórica de inclusão dos negros nas competições. Em 1924, o Vasco da Gama, do Rio de Janeiro, em razão de proibição da inscrição de jogadores negros – os quais compunham o seu elenco –, se recusou a participar da principal divisão carioca. Consta do manifesto, que ficou conhecido como Carta Resposta Histórica 1924 e se encontra disponível no Centro de Memórias do Vasco, o seguinte trecho:

*Quanto à condição de eliminarmos doze dos nossos jogadores das nossas equipes, resolveu por unanimidade a Diretoria do C.R. Vasco da Gama não aceitar, por não se conformar com o processo porque foi feita a investigação das posições sociais desses nossos consócios, investigação levada a um tribunal onde não tiveram nem representação nem defesa.*

Mesmo com a abertura, que se deu paulatinamente e com muita resistência, a cor da pele continuou e persiste em ser motivo de violência contra jogadores negros.

Outro fato histórico que ajuda a demonstrar que o racismo está incrustado no futebol se deu na Copa do Mundo de 1950. O Brasil sediou os jogos e a Seleção Brasileira chegou à final. Bastava um empate para o título. No entanto, a Seleção do Uruguai silenciou o Maracanã, ao vencer o jogo

por 2x1. No episódio que ficou conhecido por “Maracanaço”, a imprensa e a opinião pública da época logo trataram de responsabilizar atletas negros pelo insucesso coletivo. Recaiu sobre Barbosa, Juvenal e Bigode o preço da derrota, sendo o primeiro, que era o goleiro, o mais penalizado.

Fábio Henrique Alves da Silva e Paula Ângela de Figueiredo e Paula destacam o seguinte:

*Esse evento serviu como legitimação teórica das teorias raciais, isto é, o estigma do atleta negro enquanto fadado ao fracasso, como foi o caso de Barbosa, goleiro negro que defendeu a seleção brasileira naquele mundial. Desde então, constituiu-se no imaginário popular a concepção de que goleiros negros não eram competentes o suficiente para defenderem a seleção brasileira; ou seja, esses arqueiros passaram a ser preteridos em relação aos goleiros brancos. Além disso, legitimou-se a concepção de que negros não possuíam estrutura emocional suficiente para embates de grande envergadura (Skolaude, 2015, p. 15)*

Comparativamente, em 2014, em nova Copa do Mundo de Futebol no Brasil, houve retumbante fracasso da Seleção Brasil. No Mineirão, no jogo das semifinais, a Seleção da Alemanha goleou a Seleção Brasileira. O placar mais elástico que o de 1950 não caiu na conta do goleiro, o qual, por coincidência, era branco.

Os dois eventos demonstram a presença do racismo nas nossas relações dentro do futebol. Não é dado ao negro a possibilidade de errar.

Em outros termos, não adianta ser o melhor jogador, se ele for negro, pois a estrutura de poder irá lhe impedir de acessar àquele espaço. Ou, caso o negro falhe como

jogador (processo natural do esporte), será excluído pela sua inferioridade.

Essa forma sutil de presidir relações interfere na vida de jovens negros que aspiram à carreira profissional de futebol e influencia negativamente aqueles que já se profissionalizaram e resistem em continuar no meio esportivo.

#### 4. DA NEGAÇÃO DO RACISMO NO FUTEBOL

Voltando aos casos da violência citados, é comum que, numa postura efetivamente racista, haja negação da ocorrência de racismo por diversos atores sociais. Normalmente, busca-se minimizar os acontecimentos. Sobre essa dinâmica, Kilomba (2019, p. 44), com acuidade, destaca o seguinte:

*Esses são, porém, dois mecanismos diferentes de defesa do ego (não distinguidos na língua portuguesa). Na última, um sentimento, um pensamento ou experiência são admitidos ao consciente em sua forma negativa. Por exemplo: “Nós não estamos tirando o que é Delas/es” ou “Nós não somos racistas”.*

Apressadamente, dirigentes, rivais e jornalistas indicam que a situação foi isolada ou, de forma mais grave, que as ofensas decorreriam de um processo natural que envolve a disputa esportiva, alegando ser mais resistente quem, com frieza, suporta a “provocação”.

No caso citado do goleiro Aranha, em 2014, os dirigentes do Grêmio afirmaram que a vítima fez uma grande encenação, provocando a torcida, ou seja, tentaram justificar os atos racistas, que foram públicos e notórios (El País, 2017).

Na sequência de casos envolvendo Vinícius Jr., num deles: “o capitão do Mallorca, Antonio Raíllo, acusou Vinícius

Junior de provocar seus adversários com danças. “Quando é chamado de provocador, ele usa o coringa do racismo”, disse Raíllo à imprensa espanhola” (BBC News Brasil, 2023).

Noutro caso, o treinador da equipe do atleta, Carlos Ancelotti, em entrevista coletiva, disse que: “Na Espanha, não vejo essa forma de racismo” (GE, 2022).

Como se observa, é notável o comportamento condescendente – de dirigentes, dos clubes, de atletas e das organizações que promovem as competições esportivas – com as práticas racistas, somente recriminando os atos, de forma superficial, quando há grande repercussão na mídia.

A partir dessa omissão, que nada mais é do que reafirmadora do racismo, cabe, então prescrutar as consequências jurídicas.

## **5. DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS**

### **5.1. DO ROMPIMENTO DO CONTRATO E DO DANO MORAL: EFICÁCIA HORIZONTAL E DIAGONAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Os contratos firmados por jogadores de futebol e os seus clubes envolvem regimentos especiais, sobretudo quando maiores as cifras envolvidas. No entanto, dentro desse regime, aplica-se a eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Sendo a pessoa o eixo central do sistema jurídico, ao contrato se aplicam normas cogentes que tutelam a dignidade humana.

Sobre o tema, com autoridade expõe Perlingieri (2008, p. 769):

*A exigência de respeito da personalidade, de seu livre desenvolvimento, incide sobre a noção de ordem pública, sobre os limites e sobre a função da autonomia negocial, sobre a interpretação dos atos através dos quais se manifesta, sobre a*

*individualização das fronteiras do ilícito e de seu fundamento, sobre as configurações não apenas das relações familiares, mas também daquelas patrimoniais, sobre a concepção e tutela da relação de trabalho, sobre o juízo de valor do associativismo e de seus possíveis escopos.*

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a incidência das normas de direitos fundamentais em relações privadas:

*DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. CÁLCULO DO VALOR DO BENEFÍCIO DE COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA DEVIDA POR ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA FECHADA. CONTRATO QUE PREVÊ A APLICAÇÃO DE PERCENTUAIS DISTINTOS PARA HOMENS E MULHERES. QUEBRA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. 1. A isonomia formal, assegurada pelo art. 5º, I, CRFB, exige tratamento equitativo entre homens e mulheres. Não impede, todavia, que sejam enunciados requisitos de idade e tempo de contribuição mais benéficos às mulheres, diante da necessidade de medidas de incentivo e de compensação não aplicáveis aos homens. 2. Incidência da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, com prevalência das regras de igualdade material aos contratos de previdência complementar travados com entidade fechada. 3. Revela-se inconstitucional, por violação ao princípio da isonomia (art. 5º, I, da Constituição da República), cláusula de contrato de previdência complementar que, ao prever regras distintas entre homens e mulheres para cálculo e concessão de complementação de aposentadoria, estabelece valor inferior do*

*benefício para as mulheres, tendo em conta o seu menor tempo de contribuição. 5. Recurso extraordinário conhecido e desprovido (Recurso Extraordinário 639138 / RS)<sup>6</sup>.*

Corolário da eficácia horizontal dos direitos fundamentais está a eficácia diagonal. Segundo o jurista chileno Sergio Gamonal C. (2018, p. 14-15), eficácia diagonal dos direitos fundamentais é a eficácia irradiada dos direitos fundamentais na proteção das relações entre particulares caracterizadas pelo desequilíbrio ou desproporcionalidade fática diante da hipossuficiência ou vulnerabilidade:

*[...] a eficácia diagonal, por sua vez, se aplica à relação empregado-empregador que, apesar de ser uma relação privada, não é, propriamente uma relação entre iguais, uma vez que na maioria das vezes deve existir subordinação para configurar a relação de emprego. Surge daí, portanto, a eficácia diagonal, que diz respeito à forma como o trabalhador deve, no seio da empresa, em sua relação de trabalho, ter respeitados os seus direitos fundamentais (PADILHA, 2014, p. 241).*

Trata-se de uma eficácia diagonal porque, em tese, as partes estão em situações equivalentes (particular-particular), mas, na prática, há um império do poder econômico, razão por que se defende a observância dos direitos fundamentais nessas relações. Em suma, a eficácia diagonal dos direitos fundamentais é a incidência dos

---

<sup>6</sup> Outros exemplos em julgamento do Supremo Tribunal Federal: Recurso Extraordinário 201819 e Ação Direta de Inconstitucionalidade 2572.

direitos fundamentais em relações privadas marcadas pela desigualdade entre os particulares, especialmente onde se verifique um contraponto entre o poder econômico e a vulnerabilidade.

Segundo Samuel Sales Fonteles (2022, p. 64):

*[...] eficácia diagonal pode ser compreendida como uma forma “qualificada” de eficácia dos direitos fundamentais entre particulares, justamente por ter por premissa a proteção de um sujeito de direito vulnerável – ou mesmo hipervulnerável, a depender do caso –, em posição fática e jurídica desfavorecida, objetivando resguardar os seus direitos fundamentais e dignidade [...]*

Sobre isso, por exemplo, Tribunal Superior do Trabalho já tem aplicado a eficácia diagonal dos direitos fundamentais nas relações trabalhistas para combater atos discriminatórios (Recurso de Revista 1882-80.2010.5.02.0061).

Indubitável, portanto, a incidência da eficácia diagonal dos direitos fundamentais nas relações privadas envolvendo jogadores negros e entidades esportivas, não só pelo poderio econômico dessas últimas, mas, sobretudo, pela condição de vulnerabilidade, por si só, das pessoas negras.

De outro lado, a irradiação constitucional de proteção à pessoa implica a aplicação do diálogo de fontes nas relações obrigacionais. Assim, Constituição da República, Consolidação das Lei Trabalhistas, Código Civil, Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Igualdade Racial e a Lei n. 9.615/98 conformam um microssistema de proteção ao atleta que se profissionaliza. Há aplicação da teoria do diálogo de fontes (BENJAMIN; 2010, p. 108):



*O uso da expressão do mestre, diálogo de fontes, é uma tentativa de expressar a necessidade de uma aplicação coerente das leis do direito privado, coexistentes no sistema. É denominada “coerência” derivada ou restaurada (cohérence dérivée ou restaurée, que, em um momento posterior à descodificação, à tópica e à microrrecodificação, procura uma eficiência não só hierárquica, mas funcional do sistema plural e complexo de nosso direito contemporâneo, a evitar a ‘antinomia’, a ‘incompatibilidade’ ou a ‘não coerência’.*

Assim, a persistência de práticas racistas no contexto de uma competição legítima que o atleta negro se recuse dela a participar. E, ainda, não havendo medidas de proteção tanto do clube quanto da entidade organizadora, abre-se a possibilidade de rescisão do contrato sem multa ao jogador.

A espreitar efeitos para a relação contratual, a Lei n. 9.615/98 enuncia como valores e princípios subjacentes à finalidade da avença:

*Art. 1º O desporto brasileiro abrange práticas formais e não-formais e obedece às normas gerais desta Lei, inspirado nos fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito.*

*Art. 2º [...] III – da democratização, garantido em condições de acesso às atividades desportivas sem quaisquer distinções ou formas de discriminação; XI – da segurança, propiciado ao praticante de qualquer modalidade desportiva, quanto a sua integridade física, mental ou sensorial; [...]*

O Código Civil tem a seguinte previsão:

*Art. 476. Nos contratos bilaterais, nenhum dos contratantes, antes de cumprida a sua obrigação, pode exigir o implemento da do outro*<sup>7</sup>. No regime geral, ainda, está prevista a função social do contrato (art. 422 do Código Civil). Sobre o tema, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Edson Fachin (2015, p. 126-128), em doutrina leciona que:

*Nessa ordem de ideias, tem-se com clareza que um contrato realizado pode possuir um sentido teleológico que extrapola em muito a relação entre os contratantes. Quando os contratos firmados não atendem à sua função social, violam princípio de status constitucional expressamente previsto no Código Civil [...] Probidade e boa fé são princípios obrigatórios nas propostas e negociações preliminares, na conclusão do contrato, assim na sua execução, e mesmo depois do término exclusivamente formal dos pactos. Desse modo, quem contrata não mais contrata tão só o que contrata, via que adota e oferta um novo modo de ver a relação entre contrato e ordem pública.*

A contratação, nesse contexto, não tem apenas, dentro de uma ótica centrada na pessoa, a troca de serviços por remuneração. Há um espectro mais que deve permitir o desenvolvimento da personalidade do atleta e a progressão

---

<sup>7</sup> A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho é consolidada no sentido de que o postulado da exceção de trabalho não cumprido se aplica nas relações trabalhistas. Por todos: Recurso Ordinário 1001268-03.2017.5.02.0000.

na atividade esportiva. Em decorrência disso, no curso do contrato se acentuam os deveres laterais da boa-fé objetiva, especialmente pelos clubes. Merece realce o dever de proteção. Em estudo denso sobre o tema, Judith Martins-Costa (2018, p. 244) pontifica:

*[...] o interesse que tutela é outro: não o prestar, mas o interesse de proteção, para que, da relação obrigacional, e independentemente da realização da prestação, não resultem danos injustos para a contra parte. [...] os deveres de proteção não têm por escopo favorecer o interesse do credor à prestação, mas sim o seu interesse à integridade de sua esfera jurídica que é também um interesse derivado da relação.*

Portanto, constitui violência forçar uma pessoa negra a desempenhar uma atividade esportiva dentro de um ambiente permeado de violência racial. Os efeitos da possibilidade de alegar o descumprimento contratual se estende ao jogador negro que tenha sido vítima indireta da agressão racial. Com isso, afirma-se que há uma responsabilidade objetiva – que espraia efeitos às relações privadas – dos clubes e das entidades em criar e manter um cenário esportivo livre de discriminação racial.

No caso de grandes clubes, especialmente os de nível internacional, é importante assentar que eles possuem poderio econômico, que, comparativamente, ultrapassam estados-nações. Jacques Chevallier (2009, p. 49), sobre a interferência de empresas internacionais na tomada de decisões a nível mundial, como forma de enquadramento da soberania dos Estados, na pós-modernidade, aduz:

*[...] os operadores econômicos não são mais somente os destinatários de normas internacionais, mas efetivamente os co-autores dessas normas através de pressões que exercem por ocasião da elaboração delas. O processo de transnacionalização em curso tende a uma interpenetração cada vez mais manifesta dos interessados do 'de-dentro' e do 'de-fora' dos interesses públicos e privados.*

Dos casos analisados, há informações que indicam que a multa rescisória, no caso de Vinícius Jr., é equivalente a cinco bilhões de reais (GE, 2023). Com efeito, ele está inserido numa competição internacional que movimentava vultosas quantias. A organização, portanto, tem condições suficientes de assegurar um ambiente seguro e sem violência racial para que o jogador possa trabalhar.

Destarte, a omissão do clube configura ilícito contratual por violação à proteção constitucional à pessoa e autoriza o desfazimento do contrato com os seus consectários (perdas e danos).

Ademais, dentro da relação contratual, o cenário de violência é ofensivo a direitos da personalidade, implicando a responsabilidade civil pelos ilícitos causados, os quais deveriam ser evitados objetivamente (art. 186 e art. 927 do Código Civil).

Com reforço da doutrina, cabe uma conceituação, ainda que não exauriente de dano moral (MORAES, 2017, p. 183-184):

*Nesse sentido, o dano moral não pode ser reduzido à 'lesão a um direito da personalidade', nem tampouco ao 'efeito extrapatrimonial da lesão a um direito subjetivo, patrimonial ou extrapatrimonial'. Trata-se-á sempre de violação*

*da cláusula geral de tutela da pessoa humana, seja causando-lhe um prejuízo material, seja violando direito (extrapatrimonial) seu, seja, enfim, praticando, em relação à dignidade, qualquer 'mal evidente' ou 'perturbação', mesmo se ainda não reconhecido como parte de alguma categoria jurídica.*

Sobre o dano moral e o ato de discriminação racial (SANTOS; COELHO, 2022, p. 427):

*Assim, as práticas discriminatórias, que exemplificam as definições de racismo estrutural, institucional ou recreativo, são ofensivas à dignidade da pessoa, aos direitos da personalidade e ao imperativo de tutela de promoção do direito fundamental à igualdade racial. Outrossim, tais condutas (omissivas ou positivas), juridicamente, são atos ilícitos e ensejam a responsabilidade civil do infrator. No entanto, a forma como é veiculada a ofensa por espalhar efeitos para outras pessoas, atingindo toda uma coletividade.*

Observadas as disposições normativas, as ofensas contra o jogador especificamente configuram dano moral indenizável, tanto individual, como coletivamente, conforme se abordará no em tópico posterior.

## **5.2. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS CLUBES, DAS ENTIDADES DESPORTIVAS E DOS DIRIGENTES**

Como já enfatizado, a ofensa racial em práticas esportivas constitui ilícito civil. É dever dos responsáveis pelo

evento estruturar um cenário que seja livre de violência e, especialmente, de violência racial. Diante disso, há um direito difuso correspondente.

Com a vigência do Estatuto do Torcedor, a responsabilidade das entidades organizadoras, dos clubes e do Poder Público é objetiva. Há expressamente o seguinte dever a ser observados por essas pessoas jurídicas e físicas:

*Art. 1º-A. A prevenção da violência nos esportes é de responsabilidade do poder público, das confederações, federações, ligas, clubes, associações ou entidades esportivas, entidades recreativas e associações de torcedores, inclusive de seus respectivos dirigentes, bem como daqueles que, de qualquer forma, promovem, organizam, coordenam ou participam dos eventos esportivos.*

Outrossim, foram estabelecidos direitos aos torcedores. Dentre eles a participação nas atividades livre de violência e preconceito racial:

*Art. 13. O torcedor tem direito a segurança nos locais onde são realizados os eventos esportivos antes, durante e após a realização das partidas.*

*Art. 13-A. São condições de acesso e permanência do torcedor no recinto esportivo, sem prejuízo de outras condições previstas em lei: IV - não portar ou ostentar cartazes, bandeiras, símbolos ou outros sinais com mensagens ofensivas, inclusive de caráter racista ou xenófobo; [...]*

*V - não entoar cânticos discriminatórios, racistas ou xenófobos;*

*Art. 19. As entidades responsáveis pela organização da competição, bem como seus dirigentes respondem solidariamente com as entidades de que trata o art. 15 e seus dirigentes, independentemente da existência de culpa, pelos prejuízos causados a torcedor que decorram de falhas de segurança nos estádios ou da inobservância do disposto neste capítulo.*

Com efeito, houve a ampliação da responsabilidade pela prevenção da violência nas práticas desportivas. Há um compartilhamento que envolve os clubes (que recebem os jogos) e as entidades que organizam as competições, em confluência, inclusive com os dirigentes. Conforme apontado, por coordenação normativa, dentro do microsistema, aplicam-se as regras do Código de Defesa do Consumidor (Artigos 3º e 14).

Cabe mencionar ainda que a responsabilização objetiva no Estatuto do Torcedor está fundada na teoria do risco. Segundo Sérgio Cavalieri Filho (2020, p. 23), “risco é perigo, probabilidade de dano, importando, isso dizer que aquele que exerce atividade perigosa deve-lhe assumir os riscos e reparar o dano dela decorrente”.

Em confluência aos argumentos, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu:

*CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. ESTATUTO DE DEFESA DO TORCEDOR. OBRIGAÇÃO DO TIME MANDANTE DE ASSEGURAR A SEGURANÇA DO TORCEDOR ANTES, DURANTE E APÓS A PARTIDA. OBSERVÂNCIA. FATO OCORRIDO EM VIA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE FALHA DE SEGURANÇA. [...] 3. O Estatuto de Defesa do Torcedor (EDT) foi editado com o objetivo de frear a violência nas praças esportivas, de modo a assegurar a segurança*

*dos torcedores. O direito à segurança nos locais dos eventos esportivos antes, durante e após a realização da partida está consagrado no art. 13 do EDT e não se restringe ao estádio ou ginásio, mas abrange também o seu entorno. A responsabilidade pela prevenção da violência nos esportes é das entidades esportivas e do Poder Público, os quais devem atuar de forma integrada para viabilizar a segurança do torcedor nas competições. 4. O art. 14 do EDT é enfático ao atribuir à entidade de prática desportiva detentora do mando de jogo e a seus dirigentes a responsabilidade pela segurança do torcedor em evento esportivo. Havendo falha de segurança nos estádios, as entidades responsáveis pela organização da competição e seus dirigentes responderão solidariamente, independentemente da existência de culpa, pelos prejuízos causados ao torcedor (Art. 19 do EDT) (Recurso Especial 2.040.570/RJ)*

Nesse contexto, a prática da violência racial constitui duas modalidades de dano. Uma à vítima direta e outra à coletividade. A prática tolerada de violência racial nos campos de futebol rebaixa o nível de segurança social. Indica retrocesso no marco civilizatório de direitos humanos. Afeta a dignidade humana refletida no processo de formação do povo brasileiro. Afasta pessoas negras, sejam interessadas em torcer presencialmente, sejam com interesse em desempenhar as atividades futebolísticas. O professor Antônio Junqueira (2009, p. 382) conceitua danos sociais da seguinte forma:



*Os danos sociais, por sua vez, são lesões à sociedade, no seu nível de vida, tanto por rebaixamento de seu patrimônio moral – principalmente a respeito da segurança – quanto por diminuição de sua qualidade de vida. Os danos sociais são causa, pois, de indenização punitiva por dolo ou culpa grave, especialmente, repetimos, se atos que reduzem as condições coletivas de segurança, e de indenização dissuasória, se atos em geral de pessoa jurídica, que trazem uma diminuição do índice de qualidade de vida da população.*

Ainda possa haver celeuma quanto à classificação jurídica (dano social – dano moral coletivo – dano existencial), não há dúvida de que a omissão, dolosa ou não, gera a responsabilidade civil e, logo, o dever de indenizar.

### **5.3. DAS CONSEQUÊNCIAS NA JUSTIÇA DESPORTIVA**

Para além da responsabilidade civil, a omissão, em enfrentar as práticas discriminatórias, têm sanções na esfera da Justiça Desportiva. Com efeito, a tolerância e, logo o racismo reflexo, podem ensejar a punição das entidades, torcidas e clubes.

Nesse sentido, prevê o art. 37 do Estatuto do Torcedor:

*Art. 37. Sem prejuízo das demais sanções cabíveis, a entidade de administração do desporto, a liga ou a entidade de prática desportiva que violar ou de qualquer forma concorrer para a violação do disposto nesta Lei, observado o devido processo legal, incidirá nas seguintes sanções:*

*I – destituição de seus dirigentes, na hipótese de violação das regras de que tratam os Capítulos II, IV e V desta Lei;*

*II – suspensão por seis meses dos seus dirigentes, por violação dos dispositivos desta Lei não referidos no inciso I;*

*III – impedimento de gozar de qualquer benefício fiscal em âmbito federal; e*

*IV – suspensão por seis meses dos repasses de recursos públicos federais da administração direta e indireta, sem prejuízo do disposto no art. 18 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998.*

Além disso, a Lei n. 9.615/98 dispõe sobre as seguintes penalidades a serem aplicadas também em situações que envolvam violência racial:

*Art. 50. A organização, o funcionamento e as atribuições da Justiça Desportiva, limitadas ao processo e julgamento das infrações disciplinares e às competições desportivas, serão definidos nos Códigos de Justiça Desportiva, facultando-se às ligas constituir seus próprios órgãos judicantes desportivos, com atuação restrita às suas competições.*

*§ 1º As transgressões relativas à disciplina e às competições desportivas sujeitam o infrator a:*

*I – advertência;*

*II – eliminação;*

*III – exclusão de campeonato ou torneio;*

*IV – indenização;*

*V – interdição de praça de desportos;*

*VI – multa;*

*VII – perda do mando do campo;*

*VIII – perda de pontos;*

*IX – perda de renda;*

*X – suspensão por partida;*

*XI – suspensão por prazo.*

*Art. 50-A. Além das sanções previstas nos incisos I a XI do § 1º do art. 50, as violações às regras antidopagem podem, ainda, sujeitar o infrator às seguintes penalidades:*

*I – nulidade de títulos, premiações, pontuações, records e resultados desportivos obtidos pelo infrator; e*

*II – devolução de prêmios, troféus, medalhas e outras vantagens obtidas pelo infrator que sejam relacionadas à prática desportiva.*

Não obstante as legislações estejam em vigência há muito tempo, existe uma percepção de condescendência, quando se constatam violências contras atletas negros, sejam por torcedores ou por outros jogadores. A gravidade da ofensa racial e o seu efetivo devastador à construção da imagem do negro exige sanção proporcional.

Direito sem sanção e, sem apenamento adequado, não passa de conselho. Nesse sentido, há uma exigência de prevenção geral a fim de se buscar o nível civilizatório que eliminará qualquer forma de racismo e de discriminações. Ainda que devam ser ponderados aspectos como reincidência, medidas de minoração dos danos, hipoteticamente, as agressões – como as praticadas contra Vinícius Júnior, implicaria a exclusão do adversário da competição. Com bem ensina na doutrina (ÁVILA, 2018, p. 229):

*O postulado da proporcionalidade aplica-se nos casos em que exista uma relação de causalidade entre um meio e um fim concretamente perceptível [...] Um meio é adequado quando promove minimamente o fim. [...] Um meio é necessário quando não houver meios alternativos que possam promover igualmente o fim sem restringir na mesma intensidade os direitos fundamentais afetados. [...] Um meio é proporcional quando o valor da promoção do fim não for proporcional ao desvalor da restrição dos direitos fundamentais.*

Com efeito, a mitigação da responsabilidade de fatos graves e criminosos de racismo nos campos de futebol revelam a incapacidade das Instituições em enfrentar adequadamente à questão, em seu aspecto preventivo e repressivo.

#### **5.4. DAS CONSEQUÊNCIAS CRIMINAIS**

Inicialmente, importa consignar que, em 2023, houve substancial mudança na Lei de Crimes Raciais. Destaca-se, nesse sentido, a participação do Grupo de Trabalho da Igualdade Racial, coordenado, à época, pela Procuradora de Justiça Miriam Freitas, em audiência pública realizada em

março de 2021 na Câmara dos Deputados em que se sugeriu mudanças na legislação criminal.

As alterações promovidas pela Lei 14.532/2023 equipararam o crime de injúria racial ao de racismo. A mudança foi importante por reconhecer que a injúria racial também consiste em ato de discriminação, de modo a seguir os entendimentos dos Tribunais Superiores (Habeas Corpus 154248 / DF) que já vinham afirmando que o crime de injúria racial não prescreve e que poderiam ser enquadrados como racismo.

Dessa forma, se, antes, algumas figuras eram tratadas como injúria preconceituosa (espécie de crime contra a honra), agora se cuidam de crime de ação penal pública incondicionada, que exige o dever de investigação, enquanto uma obrigação processual positiva.

A mudança é salutar. Observe-se que, no citado evento envolvendo o jogador de alcinha Grafite, não houve o processo em razão da falta de condição de procedibilidade, justamente porque, na época, o crime era de ação penal condicionada à representação.

Os tipos penais são os seguintes:

*Art. 2º-A. Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional.*

*Pena: reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.*

*Parágrafo único. A pena é aumentada de metade se o crime for cometido mediante concurso de 2 (duas) ou mais pessoas.*

*Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.*

§ 2º-A. Se qualquer dos crimes previstos neste artigo for cometido no contexto de **atividades esportivas**, religiosas, artísticas ou culturais destinadas ao público:

*Pena: reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e proibição de frequência, por 3 (três) anos, a locais destinados a práticas esportivas, artísticas ou culturais destinadas ao público, conforme o caso.*

Art. 20-A. Os crimes previstos nesta Lei terão as penas aumentadas de 1/3 (um terço) até a metade, quando ocorrerem em contexto ou com **intuito de descontração, diversão ou recreação**.

Art. 20-C. Na interpretação desta Lei, o juiz deve considerar como discriminatória qualquer atitude ou tratamento dado à pessoa ou a grupos minoritários que cause constrangimento, humilhação, vergonha, medo ou exposição indevida, e que usualmente não se dispensaria a outros grupos em razão da cor, etnia, religião ou procedência.

Em suma, sobreleva o recrudescimento a partir das seguintes modificações:

- a) não cabimento de suspensão condicional do processo;
- b) impossibilidade de oferta de acordo de não persecução penal<sup>8</sup>;
- c) inafiançabilidade de todas as condutas por determinação constitucional;

---

<sup>8</sup> Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Ordinário em Habeas Corpus 222599 / SC.

- d) possibilidade abstrata de imposição de regime, quanto quantum de pena, semiaberto ou fechado;
- e) possibilidade abstrata da decretação da prisão preventiva;
- f) dispensa de especial fim de agir para configuração do elemento subjetivo do tipo penal.

A conduta, quando praticada em prática esportiva, é mais reprovável, o que enseja uma causa de aumento de pena. Além disso, se configurado racismo recreativo, há maior punição. Adilson Moreira (2019, p. 18) registra:

*O uso do humor para produzir descontração está amplamente presente na atividade recreativa favorita dos brasileiros, embora as pessoas se recusem a interpretar esses atos como ofensas raciais. Insultos racistas estão amplamente presentes nos campos de futebol e também em programas esportivos, sem que isso cause qualquer tipo de consternação.*

Carlos Alberto Figueiredo da Silva (2007, p. 17) destaca:

*[...] as críticas que são dirigidas aos jogadores brancos, em sua maioria, referem-se ao atleta. Entretanto, as que são dirigidas aos jogadores negros e mestiços atacam sobretudo o sujeito e não o atleta. Este processo é dissimulado pela comunicação imposta pela mídia, o que Bourdieu (1970) já havia constatado na comunicação pedagógica em relação à reprodução da ideologia. Assim, entendo que esta comunicação acarreta uma perpetuação do racismo de forma não consciente.*

Embora exista controvérsia sobre a efetividade da punição penal na promoção e efetivação dos direitos da população negra, é certo que a nova lei buscou tornar a resposta estatal mais dura, imprimindo maior eficiência à persecução penal e efetivando as finalidades da pena, ou seja, a punição e a prevenção.

## **6. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATUAÇÃO ANTIRRACISTA NO FUTEBOL**

O Ministério Público é órgão de resistência. As promessas de cidadania que se colhem da Constituição da República exigem que a Instituição enfrente situações que envolvam violência contra bens jurídicos que compõem os valores e os interesses coletivos, que permitem a convivência harmônica e democrática de pessoas plurais. Trata-se de poder-dever. Assim, é dever do Ministério Público intervir, em decorrência de sua missão, e da qualificação (difusa) do interesse nos casos de racismo em práticas esportivas.

Nessa tessitura, o Ministério Público é o instrumento entre o objetivo constitucional abstrato – promover o bem de todos, sem preconceitos de raça e cor e a sua realização –, como transformação das condições de vida em sociedade.

### **6.1. EDUCAÇÃO ANTIRRACISTA**

O primeiro eixo de atuação do Ministério Público é a disseminação de práticas educacionais antirracistas, tendo como diretriz, por exemplo, os artigos 9º e 21 do Estatuto da Igualdade Racial.

*Art. 9º A população negra tem direito a participar de atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer adequadas a seus interesses e condições, de modo a contribuir para o*



*patrimônio cultural de sua comunidade e da sociedade brasileira.*

*Art. 21. O poder público fomentará o pleno acesso da população negra às práticas desportivas, consolidando o esporte e o lazer como direitos sociais.*

Por meio de Procedimento Administrativo, o Ministério Público pode intervir perante direções dos clubes, torcidas e entidades organizadoras, para que sejam adotadas boas práticas de prevenção à violência racial.

O membro do Ministério Público pode palestrar sobre o tema a jogadores, dirigentes, integrantes da imprensa e de torcidas. Além disso, especialmente, em razão dos incentivos fiscais percebidos, pelos grandes clubes, fomentar que sejam, nas competições, difundidas mensagens de conscientização e de responsabilização pelos atos ilícitos de conotação racista.

Ainda, auxiliar na elaboração de fluxos de atuação, quando há constatação, ilustrativamente, em categorias de base, de ofensas entre jogadores e partida de torcedores contra jovem negros, que buscam a profissionalização. Ao lado disso, por exemplo, a valorização da história de jogadores negros nos clubes, como recentemente fizeram, Fluminense e Vasco da Gama, como forma de prática antidiscriminatória.

Além disso, induzir que, nas fases iniciais (infantil, infantojuvenil, juvenil) sejam incluídas disciplinas, para os jogadores, treinadores e integrantes do clube que envolvam a prevenção de condutas discriminatórias. Destaca-se que são poucos atletas que tiveram a postura de enfrentamento e a consciência racial de Vinícius Júnior. A mensagem, por ele postada, logo depois da última ofensa, que leva a diversos jogadores negros a resistirem diz isto:

*Não foi a primeira vez, nem a segunda e nem a terceira. O racismo é o normal na La Liga. A competição acha normal, a Federação também e os adversários incentivam. Lamento muito. O campeonato que já foi de Ronaldinho, Ronaldo, Cristiano e Messi hoje é dos racistas. Uma nação linda, que me acolheu e que amo, mas que aceitou exportar a imagem para o mundo de um país racista. Lamento pelos espanhóis que não concordam, mas hoje, no Brasil, a Espanha é conhecida como um país de racistas. E, infelizmente, por tudo o que acontece a cada semana, não tenho como defender. Eu concordo. Mas eu sou forte e vou até o fim contra os racistas. Mesmo que longe daqui.*

A mudança no comportamento pressupõe que outros atletas negros tenha essa força e essa consciência de como enfrentar a violência.

## **6.2. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS: DANO MORAL COLETIVO E A FUNÇÃO PUNITIVA DA RESPONSABILIDADE CIVIL**

A garantia dos direitos fundamentais, sem a efetiva observância da dignidade da pessoa humana, não passa de um engodo aos princípios norteadores da sociedade, a qual se diz justa e igualitária. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 94):

*Em suma, o que se pretende sustentar de modo mais enfático é que a dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais de todas as dimensões (ou gerações, se assim preferirmos).*

*Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade.*

Ainda com Sarlet (2009, p. 94):

*[...] constitui pressuposto essencial para o respeito da dignidade da pessoa humana a garantia da isonomia de todos os seres humanos, que, portanto, não podem ser submetidos a tratamento discriminatório e arbitrário, razão pela qual não podem ser toleradas a escravidão, a discriminação racial, perseguições por motivos de religião, sexo, enfim, toda e qualquer ofensa ao princípio isonômico na sua dupla dimensão formal e material.*

Em relação ao conceito de discriminação racial, o art. 1º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial dispõe:

#### *Artigo 1*

*1. Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de sua vida.*

Disso decorre a legitimação para tornar punível qualquer discriminação atentatória aos direitos e às liberdades fundamentais (CF, art. 5º, XLI). E, como é notório, o racismo afeta a dignidade da pessoa humana, gerando constrangimentos e humilhações que podem caracterizar a ofensa à honra, que é uma das hipóteses de dano moral suscetível de compensação pecuniária (art. 5º, X, CF).

Ocorre que a indenização por dano moral prevista no texto constitucional não se restringe à esfera individual. Lesados valores de um grupo, não há como negar a essa coletividade a defesa do seu patrimônio imaterial. A lesão a um bem difuso ou coletivo corresponde a um dano não patrimonial que merece a devida compensação.

Em que pese a existência do dano moral coletivo – e, por conseguinte, sua indenização – ter passado por um período de afirmação, atualmente está consolidado nos tribunais. Aliás, da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se absorve que:

*[...] o dano moral coletivo, compreendido como o resultado de uma lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade, se dá quando a conduta agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva” (Recurso Especial 1.473.846 / SP).*

De se observar, assim, que o dano moral coletivo se afasta da concepção individualista própria da responsabilidade civil para se aproximar de outra mais social, preocupada com valores de uma determinada comunidade.

Dessa forma, evidenciado fatos de violência racial, a serem apurados por meio de inquérito civil público, a

legitimidade indeclinável da propositura da ação, é do Ministério Público. Além da previsão constitucional (art. 129 inciso III), o Estatuto do Torcedor faz referência expressa ao Código de Defesa do Consumidor:

*Art. 40. A defesa dos interesses e direitos dos torcedores em juízo observará, no que couber, a mesma disciplina da defesa dos consumidores em juízo de que trata o Título III da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990.*

Assim, em conjunto com as disposições da Lei de Ação Civil, evidenciados casos de violência racial, que afetam a dignidade da vítima e da coletividade, deve o Ministério Público propor ação civil pública ou firmar compromisso de conduta com os infratores.

Aqui, é importante que, além de eventual reparação pecuniária, sejam buscadas obrigações de fazer, especialmente, com o estabelecimento da adoção de práticas antidiscriminatórias por parte do requerido. Como referência, o termo de ajustamento de conduta firmado com o Carrefour, quando da morte de um homem negro numa de suas unidades, indica a possibilidade de efetiva mudança prospectiva quanto ao enfreamento ao racismo.

### **6.3. O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**

Por fim, na esfera criminal, é preponderante a posição do Ministério Público. E para iniciar a reflexão sobre o tópico, não é demasiado lembrar a omissão da Instituição no caso Simone André Diniz (PAIVA; HEEMANN, 2020), que foi apreciado no sistema interamericano de proteção de direitos e humanos e indicou a necessidade de mudança interna sobre a atuação antirracista.

Assim, ao Ministério Público, cabe o controle externo da atividade policial (art. 129 inciso VII da Constituição da República). Nesse sentido, é importante a presença do Ministério Público, nos Juizados Especiais dos Torcedores e, em dias de jogos, a fim de acompanhar, com efetividade, a identificação e a responsabilidade daqueles que praticam o crime de racismo em campos de futebol.

Não se pode olvidar que o controle perpassa pela análise da impossibilidade de afiançabilidade e pela fiscalização da efetividade das diligências investigativas.

## **7. AMOR NEGRO E O CASO VINI JR.**

Há um laço inquebrantável de solidariedade, afeto e amor que une pessoas negras. O liame nasceu forçadamente e a partir do racismo. Em seu ápice, dentro do processo de escravização, propositalmente famílias eram separadas. Casamentos eram feitos por vontade do senhor e desfeitos como estratégia de dominação de membros de tribos rivais, na África, colocados juntos em navios negreiros.

Mãe lactantes despojadas de seus filhos. Mulheres reiteradamente estupradas. Ração distribuída à míngua àqueles que vinham de além-mar e nas senzalas. Na violência de igual projeção a todos os negros, surgiu um amor que humanizava e mantida a sobrevivência. Mulheres adotavam e acolhiam crianças.

Homens protegiam mulheres e crianças como mães e irmãos. Água e ração divididos sem recurso à força ou à lei do mais forte. Pactos de lealdade forjados contra a violência do feitor. Os doentes eram acolhidos e tratados como filhos. Açoites uniam pelo receio de que seria o próximo. As palavras de Castro Alves esboçam em versos uma parcela dessa triste história:

*Ontem plena liberdade,*

*A vontade por poder...*  
*Hoje... cúm'lo de maldade,*  
*Nem são livres p'ra morrer. .*  
*Prende-os a mesma corrente*  
*— Férrea, lúgubre serpente —*  
*Nas roscas da escravidão.*  
*E assim zombando da morte,*  
*Dança a lúgubre coorte*  
*Ao som do açoute... Irrisão!..*

O que ligava todos aqueles desgraçados na escravização: a pele negra. Esse vínculo é o amor negro. É o compartilhamento da dor, do sofrimento, dos medos enfrentados pelo racismo. É o amor negro que cria a couraça e dá a força para resistir e, mais, para existir.

A saudosa Procuradora de Justiça Miriam de Freitas, primeira mulher negra do Ministério Público do Estado do Paraná, em seu último ato, em evento da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Paraná (live Racismo institucional no Sistema de Justiça), emocionada, reafirmou a sua humanidade, a sua negritude e o seu amor negro diante da violência racial:

*É uma tortura psicológica que jamais sai da nossa mente. [...] A vida no negro no Brasil, o negro atual, é uma tragédia e eu sou parte desta comunidade. O que se faz para qualquer um*

*deles, meu irmão, me atinge gravemente e é rara a noite que eu não chore. O racismo é algo que destrói uma pessoa [...]*

No caso de jogador Vini Jr. uma avalanche de amor negro acolheu a questão, que, em absoluto, a ele não se limita. Assim, como a inspiração da querida Procuradora de Justiça, as reações – que precisam ser mais contundentes, colocaram luz sobre a questão. Clubes, jogadores, imprensa, personalidades repudiaram os atos. Empresas se reposicionaram sobre o fato, chegando a cortar o patrocínio da La Liga. A postura antirracista é fruto desse calor que vem do amor negro. A mudança começa por nós.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Futebol é paixão, sonho, esperança e espetáculo. Mas também um negócio milionário. E lamentavelmente palco do racismo – do cotidiano ao estrutural. Historicamente, no Brasil, não foi esporte com a inserção negra, que, atualmente, enfrenta resistência e opressão.

A partir do estudo de casos recentes, especialmente, os que envolveram o jogador Vini Jr. é possível indicar que o sistema normativo concebe meios – como imperativos de tutela – a reprimir e evitar a violência nos campos de futebol. Viu-se a possibilidade de configuração de violação positiva do contrato, quando os jogadores estão submetidos à exposição racista nas competições, além da configuração de dano moral individual e de dano que afeta a sociedade e a coletiva.

A omissão dos clubes, ligas, torcidas, no Brasil, além de sujeitá-los ao dever de indenizar por ato ilícito enseja a aplicação de sanções na Justiça Desportiva, que reclamam, todavia, maior rigor e adequação à gravidade da violência racial. Viu-se, ainda, que a ação é crime.



O Ministério Público, enquanto órgão constitucionalmente promotor de direitos fundamentais, deve atuar, na esfera cível e criminal, para disseminar uma cultura antidiscriminatória nos futebol, e, logo, transformar a realidade fática.

Por fim, a esperança do enfrentamento do racismo vem da própria sociedade. O caso do jogador Vinícius Júnior trouxe alento às manifestações de apoio e de enfrentamento à violência racial.

Como nos ensinou Miriam Freitas, Procuradora de Justiça do Ministério Público do Paraná, onde há amor, há resistência.

## 9. REFERÊNCIAS

ALVES, Castro. **Navio Negroiro (poema)**. Disponível em <[http://objdigital.bn.br/Acervo\\_Digital/livros\\_eletronicos/o%20navio%20negreiro.pdf](http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/livros_eletronicos/o%20navio%20negreiro.pdf)>. Acesso em 5 mai. 2023;

**Anelotti defende Vinicius Junior, mas diz: “Na Espanha, não vejo essa forma de racismo”**. Disponível em <<https://ge.globo.com/futebol/futebol-internacional/futebol-espanhol/noticia/2022/09/17/ancelotti-defende-vinicius-junior-mas-diz-nao-vejo-racismo-na-espanha.ghml>>. GE, 17 de set. de 2022. Acesso em 10 mai. 2023;

ÁVILA, Humberto Bergamann. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018;

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Novos estudos e pareceres de direito privado**. São Paulo: Saraiva, 2009;

BENJAMIN, Antônio Herman. **Manual de Direito do Consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010;

**Boneco com camisa de Vinícius Jr. aparece ‘enforcado’ em ponte em Madri; jogador espera punição contra crimes de ódio, diz representante**. G1 Mundo, 26 de jan. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/01/26/boneco-com-camisa->

de-vinicius-jr-aparece-enforcado-em-ponte-em-madri-jogador-  
espera-punicao-contra-crimes-de-odio-diz-representante.ghhtml>.  
Acesso em: 5 mai. 2023;

**BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2006;

BRASIL. Decreto n. 10.932, de 10 de janeiro de 2022. **Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm)>. Acesso em: 04 mai. 2023;

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em: 02 jan. 2023;

BRASIL. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. **Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm)>. Acesso em: 02 jan. 2023;

BRASIL. Lei n. 10.671, de 15 de maio de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.671.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.671.htm)>. Acesso em: 02 mai. 2023;

BRASIL. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. **Institui o Estatuto da Igualdade Racial;** altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF, 2010;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.473.846/SP.** Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma.

Julgamento em 21 fev. 2017. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201401841291&dt\\_publicacao=24/02/2017](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401841291&dt_publicacao=24/02/2017)>. Acesso em 5 mai. 2023;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 2.040.570/RJ**. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgamento em 25 abr. 2023. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202200789126&dt\\_publicacao=27/04/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200789126&dt_publicacao=27/04/2023)>. Acesso em 5 mai. 2023;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2572**. Relator Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 24 out. 2022. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1984268>>. Acesso em: 5 mai. 2023;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 154248/DF**. Relator Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento em 16 jun. 2021. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5373453>>. Acesso em 5 mai. 2023;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 639138/RS**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Relator para Acórdão Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento em 18 ago. 2020. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754111259>>. Acesso em 5 mai. 2023;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 201819/RJ**. Relatora Ministra Ellen Gracie. Relator para Acórdão Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgamento em 11 out. 2005. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1641534>>. Acesso em 5 mai. 2023;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 639138/RS**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Relator para Acórdão Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento em 18 ago. 2020. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754111259>>. Acesso em 5 mai. 2023;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus 222599/SC**. Relator Ministro Edson Fachin. Segunda Turma. Julgamento em 07 fev. 2023. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766490810>>. Acesso em 5 mai. 2023;

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 1882-80.2010.5.02.0061**. Sétima Turma. Relator Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho. Julgamento em 03 ago. 2016. Disponível em <<https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/c3fd503f42333f25cab16f159c810c3b>>. Acesso em 5 mai. 2023;

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso Ordinário 1001268-03.2010.5.02.0000**. Seção Especializada em Dissídios Coletivos. Relator Ministro Maurício Godinho Delgado. Julgamento em 17 fev. 2020. Disponível em <<https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/1b4575d6b022718e80ef59d198be0e23>>. Acesso em 5 mai. 2023;

CARVALHO, Marcelo Medeiros. **O negro no futebol brasileiro: inserção e racismo**. 24 de maio de 2014. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/o-negro-no-futebol-brasileiro-insercao-e-racismo/>>. Acesso em: 5 mai. 2023;

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2020;

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009;

ESCOLA SUPERIOR DO MPPR. **Racismo institucional no Sistema de Justiça [LIVE]**. 1º de dezembro de 2022. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=X8YUgLvKeWQ>>. Acesso em 5 mai. 2023;

FACHIN, Luiz Edson. **Direito Civil: Sentidos, Transformações e Fim**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015;

FONTELES, Samuel Sales. **Direitos fundamentais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022;

GAMONAL C., Sergio. **De la eficacia horizontal a la diagonal de derechos fundamentales en el contrato de trabajo: una perspectiva latinoamericana.** *Latin American Legal Studies*. Volumen 3, 2018;

HAN, Byung-Chul. **Topologia da Violência.** Trad. Enio Paulo Gianchini. Petropólis. Rio de Janeiro: Vozes, 2017;

KILOMBA, Grada. **Memórias de Plantão: Episódios de Racismo Cotidiano.** Trad. Jess Oliveira. 1ª ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019;

LACERDA ABRAHÃO, Bruno Otávio de; SOARES, Antônio Jorge. **O Que o Brasileiro Não Esquece Nem a Tiro É o Chamado Frango de Barbosa: questões sobre o racismo no futebol brasileiro.** *Movimento*, vol. 15, núm. 2, abril-junio, 2009, pp. 13-31. Escola de Educação Física. Rio Grande do Sul, Brasil. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/1153/115315433002.pdf>>. Acesso em 2 mai. 2023;

MARTINS-COSTAS, Judith. **A Boa Fé no Direito Privado: Critérios para a sua Aplicação.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018;

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: Biopoder, Soberania, Estado de Exceção, Política da Morte.** São Paulo: NI Edições, 2021;

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à Pessoa Humana: Uma Leitura Civil-Constitucional dos Danos Morais.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2017;

MOREIRA, Adilson. **Racismo Recreativo** (Feminismos Plurais). Pólen Livros. Edição do Kindle, 2019;

**Não foi 1ª, 2ª ou 3ª: 10 vezes em que Vini Jr. foi vítima de racismo na Espanha.** BBC News Brasil, 22 de maio de 2023. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/c729gypd570o>>. Acesso em 10 mai. 2023;

NASCIMENTO, Abdias. **O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de Racismo Mascarado.** 3ª ed. São Paulo: Perspectivas, 2016;

**Os 98 anos da Resposta Histórica.** Disponível em: <<https://vasco.com.br/os-98-anos-da-resposta-historica/>>. Acesso em: 5 mai. 2023;

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional.** 4ª ed. São Paulo: Método, 2014;

PAIVA, Caio. HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos.** 3ª ed. Belo Horizonte: CEI, 2020;

PERLINGIERI, Pietro. **O Direito Civil na Legalidade Constitucional.** Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro, Renovar, 2008;

PIRES, Breiller. **Grêmio e Aranha, uma história de racismo perverso e continuado: Visto por dirigentes como “pessoa perigosa”, goleiro revive o trauma dos ataques racistas.** El País. São Paulo, 17 jul. 2017. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/17/deportes/1500309484\\_868649.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/17/deportes/1500309484_868649.html)>. Acesso em 10 mai. 2023;

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 7ª edição. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009;

SANTOS, Amanda Ribeiro dos; COELHO, André Luiz Querino. **O ato racista e o dano moral coletivo: reflexões sobre a atuação do Ministério Público.** In: *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público.* 10ª edição, 2022, p. 417-453. Brasília: CNMP, 2022. Disponível <<https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/225>>. Acesso em 5 mai. 2023;

SILVA, Carlos Alberto Figueiredo da Silva. **A linguagem racista no futebol brasileiro.** *Corpus et Scientia*, ano 3, vol. 3, n. 1, p. 01-20, maio 2007. Disponível em: <<http://apl.unisuam.edu.br/revistas/index.php/corpusetscientia/article/view/164/160>>. Acesso em 5 mai. 2023;

SILVA, Fábio Henrique Alves da; PAULA, Paula Ângela de Figueiredo e. **Os Impactos do Racismo na Subjetividade do Jogador de Futebol Negro.** *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 40. Disponível em? <<https://doi.org/10.1590/1982-3703003230122>> Acesso em 5 mai. 2023;

SOUZA, Neusa Santos. **Tornar Negro ou As Vicissitudes da Identidade do Negro Brasileiro em Ascensão Social**. 1ª ed Rio de Janeiro: Zahar, 2021;

**Vinicius Junior vai sair do Real Madrid? Veja salário, multa e contrato.** Disponível em <<https://ge.globo.com/futebol/futebol-internacional/noticia/2023/05/23/vinicius-junior-vai-sair-do-real-madrid-salario-contrato-multa.ghtml>>. GE, 23 de mai. 2023. Acesso em 24 mai. 2023.

# A BUSCA DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NOS CONCURSOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ: UM RECORTE HISTÓRICO E PROPOSITIVO



AMANDA RIBEIRO DOS SANTOS<sup>1</sup>

ANDRÉ LUIZ QUERINO COELHO<sup>2</sup>

AUGUSTO CÉSAR DA SILVA TOSTES<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente artigo aborda a efetividade das ações afirmativas nos concursos para membros do Ministério Público do Paraná, que foram implementadas antes da Resolução n. 170/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Questiona-se se há cláusulas de discriminação indireta que provoquem impacto desproporcional, de maneira a atingir a efetividade da política afirmativa interna.

---

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Pitanga. Endereço profissional: Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Pós-Graduada em Direito Constitucional pela Universidade Católica de Brasília.

2 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Matelândia. Bacharel em Direito pelas Faculdades Milton Campos. Pós-Graduado em Direito Tributário pelas Faculdades Milton Campos.

3 Promotor Substituto do Ministério Público do Estado do Paraná, atualmente com atribuições na Promotoria de Justiça da Comarca de Piraí do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Pós-Graduado em Direito e Processo de Trabalho pela Faculdade Estácio de Sá.



PALAVRAS-CHAVE: Igualdade Racial; Ministério Público; Direitos Humanos; ações afirmativas.

## 1. INTRODUÇÃO

Observada a história (de luta do movimento negro), hoje, as cotas raciais, em concursos públicos e vestibulares, têm aspectos multifacetados. Isso porque podem ser analisadas por vários prismas, tais como: social, político, econômico e jurídico. Além disso, permitem diversos enfoques de estudo sobre a experiência da política afirmativa.

Nesse contexto, se pretende discutir, neste espaço, num primeiro momento, um exemplo histórico, a sua estrutura normativa, ainda que sem exaustação, e a sua finalidade.

Posteriormente, especialmente a partir de debates no Grupo de Trabalho de Igualdade Racial do Ministério Público do Estado do Paraná – conduzidos pela saudosa Procuradora de Justiça Miriam de Freitas Santos –, e de dados extraídos de concursos públicos do Ministério Público brasileiro, trazer diretrizes de aperfeiçoamento do modelo adotado nos concursos públicos para membros do Ministério Público do Estado do Paraná, como uma construção de igualdade racial.

## 2. POLÍTICA AFIRMATIVA

As políticas afirmativas não são novidades no sistema jurídico nacional. E, sobretudo, a partir de um recorte de raça ou de origem, são instrumentos que já foram utilizados pelo Estado Brasileiro.

A Lei de Terras, que influenciou a divisão da propriedade privada e da atual formação agrária brasileira, em contextos de latifúndios, previa a concessão de vantagens para colonização europeia (de pessoas brancas) no Brasil:

*Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacifica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação estrangeira na forma que se declara. [...]*

*Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração pública, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem.*

*Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente.*

Oportuna, sobre o tema, a reflexão do efeito que as cotas tiveram no passado de formação da estrutura econômica do país com a Lei de Terras:

*E lhes alcançaram juntas de bois, arados, implementos agrícolas, sementes, e o direito de usar a natureza – a floresta, os rios e minerais – para se capitalizarem. No processo, milhares não conseguiram pagar a dívida colonial e*

*foram anistiados. E quando ressarciram foi em condições módicas (GOLIN, 2014).*

Portanto, políticas afirmativas podem ser utilizadas no sistema jurídico, com um recorte racial. Elas são instrumentos temporários que concretizam finalidades constitucionais de alta carga axiológica, atingindo um patamar mínimo de igualdade dentro de uma estrutura social desigual.

Elucida Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 56):

*[...] temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.*

Ainda, deve-se assentar que a política afirmativa deve ser algo transitório e constantemente reavaliada quanto ao atingimento de seus fins. Além disso, devem ser acompanhadas de outras medidas que colaborarem efetivamente para modificação da estrutura que marginaliza e exclui pessoas de acesso a bens e a direitos.

Observada a classificação usual das normas jurídicas, as políticas afirmativas decorrem de normas principiológicas:

*Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes*

*da conduta havida como necessária à sua promoção (ÁVILA, 2018, p. 102).*

Ao lado das normas principiológicas, há atos normativos secundários – regras –, que dão concretude à finalidade axiológica que decorre do enunciado prescritivo de um princípio e, logo, realiza a política afirmativa. No entanto, não há pretensão de esgotamento, sendo que, ao fim, há diálogo interpretativo com o princípio, que não tem sua incidência obstada por falta de interpolação legislativa:

*A normatividade atribuída à Constituição e conseqüentemente aos princípios constitucionais, explícitos ou implícitos, descortina outro importante debate, agora voltado à eficácia jurídica desses comandos [...] A legislação, muito embora relevante para o desenvolvimento dos princípios constitucionais e à subsequente execução dos programas traçados pela Constituição, quando ausente, não inibe que essa modalidade normativa produza efeitos (ROCHA, 2016, p. 81).*

Assim, as políticas afirmativas para a população negra decorrem dos valores e dos princípios constitucionais (art. 3º da Constituição da República) que dão enfrentamento ao racismo, cujo bloco de constitucionalidade/convencionalidade foi somado pela Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (aprovada na forma do art. 5º. §3º, da Constituição da República):

## Artigo 5º.

*Os Estados Partes comprometem-se a adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo.*

Antes da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, o Supremo Tribunal Federal já havia afirmado a constitucionalidade das cotas raciais em concursos públicos, durante o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 41, julgada em 8 de junho de 2017.

Portanto, as cotas raciais em concursos públicos são um reclamo de equidade racial. Não há questionamento! Ao contrário, há imposição normativa cogente.

Assim, cabe analisar a finalidade do instituto nas breves linhas a seguir.

### **3. DA FINALIDADE DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS**

Em geral, a finalidade da política afirmativa é a promoção da igualdade. No caso das cotas raciais, em

concursos públicos e vestibulares, há um alargamento da finalidade. A prospecção de mudança da realidade e da estrutura pressupõe uma reconstrução da pessoa negra, até então interdita, conforme escancara Sueli Carneiro (2023, p. 121):

*São múltiplas as interdições desencadeadas pelo dispositivo de racialidade. O negro é interdito enquanto ser humano, enquanto sujeito, enquanto sujeito de direitos, enquanto sujeito moral, político e cognoscente. A interdição é um operador de procedimentos de exclusão, presentes tanto na produção discursiva como nas práticas sociais derivadas da inscrição de indivíduos e grupos no âmbito da anormalidade, na esfera do não ser, da natureza e da razão. As interdições são aliadas, enfim, da formação de um certo imaginário social que naturaliza a inferioridade dos negros.*

Pode-se apontar que as cotas raciais em concursos asseguraram:

a) promoção da igualdade racial, enquanto um direito fundamental e um dever fundamental, além de uma obrigação convencional do Estado Brasileiro;

b) enfrentamento ao racismo, que é um objetivo da República Federativa do Brasil;

c) modificação das estruturas de organização social, que permitem a mobilidade socioeconômica da família de pessoas negras, que passam a ter acesso a bens materiais e imateriais;

d) reconstrução da imagem da pessoa negra, afastando estigmas, mitos e preconceitos que decorreram da discriminação racial no processo de escravização, com a sua inclusão e presença em esferas de decisórias;

- e) reparação histórica em decorrência da violência da escravização de pessoas negras;
- f) fomento da pluralidade e a diversidade no serviço público e em âmbito acadêmico;
- g) construção de uma cidadania para pessoas negras, até então marginalizadas, dando possibilidade concreta de vivência democrática.

Ainda, a Promotora de Justiça Livia Sant'Anna Vaz (2022, p. 83) atribui finalidade revolucionária à política de cotas raciais:

*Mas se essa presença se multiplica – e vem acompanhada de uma postura antirracista pautada na identidade, consciência e letramento raciais – ela é revolucionária. Por isso, podemos dizer que as cotas raciais – notadamente no contexto brasileiro – são uma revolução silenciosa.*

Nesse contexto, a discussão se passa quanto ao meio de promoção da finalidade, ou seja, a forma de estruturação das cotas raciais. Busca-se, conforme exposto, revisar o êxito da política afirmativa. Disso, decorre a seguinte indagação: A finalidade constitucional/convencional está sendo cumprida? Há meios de aprimoramento da política de cotas nos concursos do Ministério Público do Paraná?

#### **4. DO MODELO DA POLÍTICA DE COTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ**

O concurso público é a principal forma de acesso a cargos públicos, sendo desdobramento dos princípios da moralidade administrativa, eficiência e impessoalidade. Por meio dele, se assegura a igualdade de chances, de modo a

densificar a isonomia. Pode-se, assim, afirmar-se que se trata de uma garantia difusa que compõe o direito fundamental à boa administração.

Ademais, por força do modelo republicano, o concurso público é insuprimível por reforma constitucional, na medida em se constitui em cláusula pétrea. Especificamente, dada a complexidade e o alto-relevo dos deveres institucionais do Ministério Público, a Constituição da República de 1988 previu um regramento mínimo para o ingresso de membros na Instituição:

*Art. 129 § 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação.*

No Estado do Paraná, há diversas formalidades na formação do procedimento e dos atos administrativos que levam à realização de concurso público para membros da Instituição (Lei Complementar n. 85/99).

Compete ao Procurador-Geral de Justiça determinar a abertura do concurso público. Ao Conselho Superior do Ministério Público cabe a eleição dos membros que comporão a banca examinadora do concurso público, que também pode sugerir ao Procurador-Geral de Justiça a abertura de concurso público. Ao Conselho Superior, ainda, cabe a formação da Comissão de Concurso. E o mais importante:

*Art. 92. O concurso obedecerá ao regulamento elaborado pelo Conselho Superior do Ministério Público.*



Portanto, é dentro desse órgão colegiado que se estabelecem as diretrizes que vão dar concretude às finalidades das políticas de cotas raciais no concurso para membros.

Esclarecida tal sistemática, o Estado do Paraná, por meio da Lei Estadual n. 14.274/2003, prevê cotas raciais em concursos públicos:

*Art. 1º. Ficam reservadas aos afrodescendentes, 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos, efetuados pelo Poder Público Estadual, para provimento de cargos efetivos.*

[...]

*Art. 4º. Para efeitos desta lei, considerar-se-á afrodescendente aquele que assim se declare expressamente, identificando-se como de cor preta ou parda, a raça etnia negra.*

O Ministério Público do Estado do Paraná, assim, desde 2008, aplica a política de cotas raciais em seus concursos para membros.

Com base na Lei Estadual n. 14.274/2003, foram realizados os concursos de 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2017 e 2018. Já o concurso de 2021, foi realizado, quanto à política de cotas raciais, com base na Resolução n. 170/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público:

*Art. 2º Serão reservadas aos negros o mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do Quadro de Pessoal do Conselho Nacional do Ministério Público e do Quadro de Pessoal do Ministério Público, bem*

*como de ingresso na carreira de membros dos órgãos enumerados no art. 128, incisos I e II, da Constituição Federal.*

Constata-se que houve um salto qualitativo, pois se ampliou o número de vagas reservadas à população negra. A resolução do Conselho Nacional do Ministério Público é norma mais favorável à finalidade da política de cotas.

Ainda, estudados todos os editais de concursos realizados pelo Ministério Público do Estado do Paraná, quanto à política de cotas, pode se estabelecer a seguinte ordem de atos da inscrição à nomeação:

- a) candidato, no ato da inscrição, opta pelas cotas;
- b) antes da prova objetiva, é realizada a banca de heteroidentificação com os candidatos que se autodeclararam negros;
- c) realização das provas objetivas;
- d) realização das provas discursivas;
- e) sindicância de vida pregressa (que inclui comprovação de atividade jurídica, condição de higidez psicofísica);
- f) realização de provas orais;
- g) análise de títulos;
- h) homologação;
- g) nomeação.

Diante de tal contextualização, agora, propõe-se uma análise da execução da política levada a cabo pelo Ministério Público do Paraná em todos os seus certames.

## **5. ESTUDO HISTÓRICO E COMPARATIVO DA POLÍTICA DE COTAS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ**

A primeira constatação é a de que, proporcionalmente, é baixíssimo o número de candidatos que se inscrevem como

negros e que efetivamente comparecem para a realização da heteroavaliação.

Ao longo dos anos, a situação é refletiva na tabela que se segue:

| <b>Concurso MPPR</b> | <b>Total de candidatos inscritos</b> | <b>Total de candidatos negros inscritos</b> | <b>Percentual de negros em relação aos inscritos em geral</b> |
|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| <b>2021</b>          | 4543                                 | 102                                         | 2,25%                                                         |
| <b>2018</b>          | 4422                                 | 193                                         | 4,36%                                                         |
| <b>2017</b>          | 3094                                 | 98                                          | 3,17%                                                         |
| <b>2016</b>          | 6011                                 | 204                                         | 3,39%                                                         |
| <b>2014</b>          | 2645                                 | 91                                          | 3,44%                                                         |

Tabela 1 – Análise do percentual de negros em relação aos inscritos em geral, nos certames do MPPR, realizados de 2014 a 2021.

Importante registrar que esses números são todos referentes aos candidatos inscritos em tais concursos, antes mesmo de se submeterem à avaliação pela comissão de heteroidentificação.

Ainda, analisando-se os dez concursos ocorridos de 2008 a 2021, foram aprovados apenas 14 candidatos cotistas negros, num universo de 499 candidatos aprovados, totalizando apenas 2,80% de aprovação de beneficiários.

Evidentemente, esse panorama se reverbera na Instituição. Segundo dados de setembro de 2020, dentre os 771 membros ativos, havia apenas 38 negros, isto é, 4,92% do total.

A título de comparação, a fim de demonstrar que a situação não é circunstancial, de outros concursos públicos

realizados recentemente e de expressão como o do Ministério Público do Paraná, tem-se isto:

| <b>Instituição</b> | <b>Número total de inscritos</b> | <b>Número de negros inscritos</b> | <b>Percentual de negros em relação ao total de inscritos</b> |
|--------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| <b>MPPA 2022</b>   | 6779                             | 1442                              | 21,27%                                                       |
| <b>MPMG 2022</b>   | 7200                             | 1159                              | 16,10%                                                       |
| <b>TJPR 2021</b>   | 11127                            | 1261                              | 11,33%                                                       |
| <b>MPSC 2021</b>   | 2924                             | 228                               | 7,80%                                                        |
| <b>MPRS 2020</b>   | 3989                             | 306                               | 7,67%                                                        |
| <b>MPPR 2021</b>   | 4543                             | 102                               | 2,25%                                                        |

Tabela 2 – Análise comparativa do percentual de negros em relação aos inscritos em geral, nos certames selecionados para estudo.

Os dados chamam atenção. A partir deles é preciso perquirir as causas da ínfima participação negra no concurso público para ingresso de membros no Ministério Público do Estado do Paraná.

## **5.1. DA ANÁLISE DOS DADOS**

Para a reflexão, o primeiro ponto é que, comparativamente, o número de inscritos como negros, para a política de cotas, é aquém da representatividade negra do Estado do Paraná, que corresponde a 34%, conforme dados do IBGE de 2018.

Agrava a situação o direcionamento do olhar comparativo para a amostra da população negra no país, já que o concurso tem espectro nacional. O percentual da

população negra brasileira, também segundo dados do IBGE, é de 56,1%.

Outro dado comparativo útil à pesquisa se dá com o universo de negros que realizaram curso superior em Direito e, potencial e hipoteticamente, estariam aptos (sem análise do período de experiência de três anos) a realizarem o concurso público. Em 2020, o percentual de negros matriculados no Curso de Direito no Brasil correspondia a 36,1% (INEP, 2020), sendo que, como já demonstrado, no último concurso ministerial paranaense, pouco mais de 2% de candidatos se inscreveram para concorrerem às cotas raciais.

Como se não bastasse isso, ao se comparar o concurso do Ministério Público do Estado do Paraná com o da Magistratura paranaense, tem-se uma diferença entre os percentuais de negros inscritos: 2,25% no concurso ministerial e 11,33% no concurso para o cargo de Juiz. Note-se: enquanto um negro se inscreve no concurso do Ministério Público, cinco pretendem a vaga da magistratura.

## **5.2. CLÁUSULAS DE DISCRIMINAÇÃO INDIRETA E A TEORIA DO IMPACTO DESPROPORCIONAL**

Esse cenário exige uma revisão da política de cotas raciais no Ministério Público do Estado do Paraná. Com efeito, a ação afirmativa, adotada como vanguardista pela Instituição, diante dos resultados, deve ser revista com o fim de ampliar a participação de candidatos negros e, logo, alargar a diversidade racial no Ministério Público.

Em outros termos, a análise de dados pode apontar para uma prática não intencional de discriminação indireta, assim definida na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância:

*Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.*

A discriminação indireta também é chamada de discriminação invisível. Sobre esse ponto, é a lição de André de Carvalho Ramos (2016, p. 507):

*A discriminação indireta é mais sutil: consiste na adoção de critério aparentemente neutro (e, então justificável), mas que, na situação analisada, possui impacto desproporcional negativo em relação a determinado segmento vulnerável.*

Para aferir possíveis discriminações indiretas, a doutrina americana criou a teoria do impacto desproporcional (*disparate impact doctrine*), também chamada de teoria do impacto adverso. Por ela, há violação ao princípio da igualdade quando os efeitos práticos de determinadas normas de caráter aparentemente neutro causam um dano excessivo aos integrantes de determinados grupos vulneráveis.

Joaquim Barbosa (2001, p. 24), ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, definiu a teoria do impacto desproporcional:

*[...] toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semi governamental de cunho legislativo ou administrativo, ainda que não provida de intenção discriminatória no momento de sua concepção, deve ser condenada por violação do princípio da igualdade material se, em consequência de sua aplicação, resultarem efeitos nocivos de incidência especialmente desproporcional sobre certas categorias de pessoas.*

Outrossim, os resultados analisados, ainda que indiquem o papel de vanguarda à oxigenação da Instituição quanto à presença de pessoas negras, apontam a possibilidade da existência de cláusulas de discriminação indireta não intencionais que se constituem em verdadeiro empecilho ao avanço de pessoas negras nos certames organizados pelo Ministério Público do Paraná e, por conseguinte, à concreção da finalidade da política afirmativa.

Assim, na sequência, o presente estudo propõe a análise de quatro pontos, que serão esmiuçados, para, adiante, permitir a formulação de sugestões de ampliação da política afirmativa no Ministério Público do Paraná.

### **5.2.1. DA HETEROAVALIAÇÃO**

Esse, talvez, seja o ponto a exigir maior reflexão, pois a banca de heteroavaliação ou heteroidentificação consiste na confirmação da autodeclaração do candidato, por meio de análise fenotípica e tem o escopo essencial de evitar fraudes no sistema de cotas, mas significa uma fase adicional para candidatos negros.

Nesse contexto, no ano de 2020, a Comissão Pérolas Negras, do Movimento Nacional de Mulheres do Ministério Público, realizou um estudo sobre a efetividade das cotas

raciais no Ministério Público brasileiro e, sobre a comissão de heteroavaliação, foi apontado que (SANTOS et al, 2022, p. 85):

*Na maioria dos documentos analisados, os critérios de heteroidentificação constavam dos editais, exceto nos editais dos concursos do Ministério Público do Estado da Bahia e do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Os editais traziam a previsão de que a avaliação recairia sobre o conjunto de características físicas condizentes com a percepção social do(a) candidato(a) como uma pessoa negra ou qualquer outra informação capaz de auxiliar subsidiariamente a comissão na análise da condição de pessoa negra. Alguns editais estabelecem que a decisão da comissão se dê por maioria, e não por unanimidade. Quanto à fase em que está prevista a etapa de heteroidentificação dos candidatos(as), não há padrão. Observou-se ser comum a verificação da autodeclaração ocorrer em seguida à prova discursiva/subjetiva (Ministérios Públicos de Mato Grosso, Santa Catarina e Paraíba); em outros, tal etapa coincide com a fase de inscrição, seja preliminar (Paraná), seja definitiva (Mato Grosso do Sul). Houve seleções em que a heteroidentificação ocorreu após a prova preambular (Goiás e Minas Gerais) ou posteriormente à prova oral (Bahia). Esse é um fator de análise importante, pois fornece dados relevantes para a constatação de falhas de inclusão, resultantes da avaliação tardia dos(as) candidatos(as) beneficiários das cotas raciais, que, muitas vezes, sequer chegam à etapa da heteroidentificação por concorrerem com*



*candidatos(as) não negros(as) inscritos(as) como cotistas.*

Novamente, no presente estudo comparativo com os Ministérios Públicos do Pará, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e com o Tribunal de Justiça do Paraná – em que há um maior número de candidatos negros inscritos – destaca-se que apenas no Ministério Público do Paraná se realiza a heteroavaliação antes da prova objetiva.

Conforme foi defendido pelas autoras do artigo Para além dos editais: cotas raciais no Ministério Público brasileiro (2022, p. 89), a previsão da heteroavaliação em etapas iniciais do certame pode resultar em:

*1. Impede que candidatos(as) não negros(as) inscritos(as) como cotistas concorra(m) com cotistas efetivamente negros(as), excluindo-os preliminarmente das próximas etapas do certame;*

*2. Possibilita – nas hipóteses de dúvida razoável, reconhecida pela comissão recursal – a transferência de cotistas para a lista de ampla concorrência, quando não tenham a sua autodeclaração validada (mediante previsão editalícia);*

*3. Permite um fidedigno estudo de avaliação de desempenho de candidatos cotistas (efetivamente negros), no decorrer do concurso, para fins de análise e revisão dos termos da política pública.*

Entretanto, tal fator, por hipótese, pode se revelar como excludente, por razões econômicas. Ainda que a política de cotas não tenha finalidade socioeconômica, não se deve ignorar que uma etapa adicional no certame, justamente para assegurar a efetividade da política, ocasione um ônus para a população negra, que ocupa os níveis mais baixos das camadas sociais<sup>4</sup>.

Dessa forma, parece racional que o candidato negro opte por fazer e se inscrever num certame em que os obstáculos iniciais sejam menores e, em caso de avanço ao longo das fases classificatórias/eliminatórias e mais próximo à aprovação, busque os recursos necessários para participar de mais um ato de seleção. Em outras palavras, a heteroavaliação, quando já vencida ao menos a prova objetiva, é um ponto de escolha racional e menos onerosa, pois seria realizada apenas naqueles certames em que o candidato alcance êxito nas primeiras etapas.

A esse cenário se soma a possibilidade de coincidência de certames, que, por razões diversas, leva à multiplicidade de variáveis que podem afastar candidatos negros do concurso para membros do Ministério Público do Paraná.

Tais reflexões são essenciais para aperfeiçoamento dessa etapa do certame para candidatos negros, sob a perspectiva da efetividade da política afirmativa. Questiona-se se a heteroavaliação não poderia ser realizada, por exemplo, na véspera das provas objetivas ou logo após, bem

---

4 A análise das linhas de pobreza monetária, propostas pelo Banco Mundial (*World Bank*), demonstram o percentual de pobres negros muito superior ao verificado para a população de cor ou raça branca. Em 2021, considerando a linha de US\$ 5,50 diários, a taxa de pobreza das pessoas brancas era 18,6%, ao passo que entre as pessoas pretas o percentual foi de 34,5% e, entre as pardas, 38,4%. Considerando a linha de US\$ 1,90 diários, a diferença também foi expressiva: enquanto 5,0% das pessoas brancas tinham rendimentos abaixo da linha, 9,0% das pessoas pretas e 11,4% das pardas situavam-se também abaixo (IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua 2021).

como dispensada para aqueles já submetidos e aprovados em comissão anterior.

Assim, o momento da heteroavaliação dos próximos certames do Ministério Público do Paraná deve ser redefinido, com o escopo de ampliar a participação de candidatos negros, considerando os dados e os aspectos acima destacados.

## **5.2.2. DAS PROVAS OBJETIVAS E DISCURSIVAS**

Não se ignora que o concurso do Ministério Público do Paraná se notabiliza pelo elevado grau de complexidade e de dificuldade. O grau de exigência se coaduna com a história da Instituição e, sobretudo, pelo nível de denodo e de responsabilidade que se exige do Ministério Público e, logo, de seus integrantes. Ademais, é um imperativo que é desdobramento do dever constitucional de eficiência (art. 37 da Constituição da República).

A Administração Pública deve ainda, com eventual aprovação do candidato no concurso, por corolário da eficiência, continuar a acompanhar a aptidão do aprovado (negro ou não – cotista ou não) para o exercício da função. Logo, o estágio probatório é mecanismo que permite correções de eventuais distorções daqueles que foram aprovados em concurso público.

No entanto, o grau de exigência, para candidatos cotistas, pode implicar em barreira que torna inacessível o cargo público. E, por desdobramento causal, uma forma de afastar a presença de negros na Instituição.

Por exemplo, no último concurso do Ministério Público do Paraná (2021), observa-se a seguinte normativa sobre a fase preambular no regulamento:

*Art. 13. A prova preambular, com a finalidade de selecionar os 250 (duzentos e cinquenta)*

*primeiros candidatos que obtiverem nota mínima 60 (sessenta) a serem admitidos às fases subsequentes do concurso, terá a duração máxima de 5 (cinco) horas, constando de 100 (cem) questões objetivas de pronta resposta e apuração padronizada pela Comissão de Concurso, contendo cada questão 5 (cinco) alternativas, nela não se admitindo qualquer espécie de consulta. Cada questão terá o valor unitário de 1,0 (um) ponto. [...] § 5º Os candidatos negros ou pardos concorrerão à seleção das 250 (duzentas e cinquenta) primeiras notas a que alude o caput deste artigo. Será utilizada a cota reservada de 20% (vinte por cento) quando o número de candidatos negros ou pardos classificados entre as 250 (duzentas e cinquenta) melhores notas for inferior a 50 (cinquenta), o que implicará a aprovação adicional de candidatos suficientes a completar tal número (cinquenta), sendo admitidos à nova fase, nesta hipótese, todos os candidatos empatados na trigésima melhor nota entre os candidatos negros ou pardos.*

A conjugação dos dois critérios resultou em menos de 50 (cinquenta) candidatos negros habilitados para participar das fases seguintes. Logo, na próxima fase do concurso, o percentual de 20% já deixou de ser atingido.

A fase seguinte, caracterizada pelas provas discursivas, foi regida pelos seguintes termos:

*Art. 21. [...] § 7º Os candidatos que obtiverem as 50 (cinquenta) melhores notas nas provas escritas, os empatados na quinquagésima colocação, que alcançarem nota mínima de 5,0 (cinco)*

*por grupo de disciplinas e média final igual ou superior a 6,0 (seis) pontos, estarão aptos, provisoriamente, para realizarem as inscrições definitivas. [...] § 10 Os candidatos negros ou pardos concorrerão à seleção das 50 (cinquenta) primeiras notas a que alude o §7º deste artigo. Será utilizada a cota reservada de 20% (vinte por cento) quando o número de candidatos negros ou pardos classificados entre as 50 (cinquenta) melhores notas for inferior a 10 (dez), o que implicará a aprovação adicional de candidatos suficientes a completar tal número (dez), sendo admitidos à nova fase, nesta hipótese, todos os candidatos empatados na décima melhor nota entre os candidatos negros ou pardos.*

Os critérios acima mencionados e a defasagem no número de candidatos cotistas da fase anterior permitiram a presença de apenas 3 (três) aprovados e habilitados para a próxima fase, conforme o Edital 2, publicado em 5 de abril de 2022, muito abaixo do percentual mínimo e esperado de 20% pela política afirmativa.

Assim, deve-se indagar se as notas de cortes e as cláusulas de barreira não deveriam ser objeto de reflexão pelas próximas comissões organizadoras, em razão dos dados e aspectos acima destacados ao longo do certame e, especialmente, o afunilamento da participação de candidaturas negras. Sobre a temática, já foi inclusive dito o seguinte:

*A baixa efetividade das ações afirmativas pode caracterizar violação dos princípios constitucionais da igualdade e da não discriminação. Essa realidade impõe uma atuação crítica, a fim de garantir a efetividade à política de promoção da igualdade. Nessa perspectiva, a adoção apenas de nota mínima*

*aos(às) cotistas se revela mais justo e adequado à desejada eficácia do sistema de cotas, porque não vincula a aprovação do concurso a critérios eliminatórios combinados, como cláusulas por número de candidatos, logo no início do certame. A obtenção de nota mínima classificaria automaticamente para as fases seguintes e ensejaria a ampliação da participação de candidaturas negras (SANTOS et al, 2022, p. 88).*

E sobre a nota mínima, deve-se refletir se, ao menos nas primeiras fases do certame (provas objetivas e discursivas), o alcance de 50% da nota total, quando não atingido o percentual de 20% de candidaturas negras, não pode ser previsto como critério de aprovação e potencializador da política afirmativa, diante da continuidade da avaliação técnica dos classificados nas etapas seguintes.

### **5.2.3. DAS NOMEAÇÕES**

No último concurso do Ministério Público do Paraná (2021), foi observado de maneira inédita e digna de elogios, depois da intervenção da Coordenadora do Núcleo de Promoção da Igualdade Racial, Procuradora de Justiça Miriam de Freitas Santos, a proporcionalidade da política de cotas no momento das nomeações dos aprovados.

A medida assegura a possibilidade de representatividade, em horizonte futuro, de membros do Ministério Público, em menor tempo, nos últimos níveis da carreira e, nos órgãos de representatividade institucional (Conselho Superior, Colégio de Procuradores, Corregedoria, Ouvidoria, Procuradoria-Geral de Justiça).

Em outras palavras, a postura institucional, embora não expressamente regulamentada até o momento, atendeu

efetivamente a finalidade da política de cotas e tem o efeito de propiciar de modo mais célere, em razão da posição da antiguidade, diversidade nos múltiplos espaços de atuação do Ministério Público.

## **6. DO ESTUDO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Conselho Nacional do Ministério Público apresenta especial preocupação com a promoção da igualdade racial. Em tal contexto, ainda que pendente de publicação, foi realizada pesquisa sobre o “Perfil Étnico-Racial do Ministério Público”. O estudo traz uma constatação que é visível e sensível: é parca a presença negra no Ministério Público brasileiro.

O Ministério Público do Paraná, dentre todos o Brasil, ocupa a sexta pior colocação no índice de inclusão racial, considerando-se a representatividade negra em comparação com a população de cada Estado.

Assim, a postura institucional do Ministério Público do Paraná a respeito do incremento da política afirmativa deve estar alinhada à perspectiva nacional, que será direcionada com os resultados colhidos.

Nesse ponto, é importante assegurar o protagonismo da instituição, nacionalmente reconhecida como defensora dos direitos humanos.

## **7. DA DESCONSTRUÇÃO DE ENTRAVES À POLÍTICA DE COTAS NOS CONCURSOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: EM BUSCA DA MAXIMIZAÇÃO DE RESULTADOS**

A política interna do Ministério Público do Estado do Paraná, ainda que de forma pioneira tenha sido marcada pela implementação das cotas raciais nos certames para membros antes da Resolução n. 170/2017

do Conselho Nacional do Ministério Público, permitindo a representatividade racial nos seus quadros, deve ser objeto de constante avaliação e aperfeiçoamento.

Nesse contexto, as seguintes iniciativas podem maximizar os resultados até o momento obtidos:

a) a revisão do momento de realização da banca de heteroidentificação, para que as entrevistas sejam realizadas na véspera ou logo após a realização da primeira fase, ainda que o resultado seja divulgado posteriormente, bem como a dispensa de candidatos já avaliados em comissões anteriores à nova entrevista de heteroavaliação, salvo comprovada necessidade que envolva motivadamente a reavaliação, em qualquer fase do concurso público<sup>5</sup>;

b) a definição de novos critérios para a nota mínima, ao menos nas primeiras fases do certame (provas objetivas e discursivas), com o redutor, por exemplo, que considere aprovados os candidatos que alcançaram o percentual de 50% de acerto, até atingir o percentual de 20% de candidaturas negras, para participação nas fases seguintes;

c) a previsão, expressa no regulamento do concurso, da forma de provimento dos cargos vagos, respeitando-se a distribuição proporcional aos aprovados cotistas.

A existência da política de cotas não pode servir a outro instrumento que não seja incluir a população negra em concursos públicos, visto que a previsão formal de mecanismos inacessíveis, efetivamente, permite a continuidade do *status quo ante* e pode reproduzir a ideia de democracia racial:

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, a título de exemplo, o Edital do LIX Concurso para Ingresso na Carreira do Ministério Público de Minas Gerais trazia a seguinte previsão: "7.2.1. O candidato enquadrado na condição de negro perante a Comissão de Verificação constituída para concursos anteriores do Ministério Público de Minas Gerais terá seu enquadramento mantido para este LIX Concurso Público".



*Pretos e brancos convivem harmoniosamente, desfrutando iguais oportunidades de existência, sem nenhuma interferência, nesse jogo de paridade social, das respectivas origens raciais ou étnicas. A existência dessa pretendida igualdade racial constitui mesmo, nas palavras do professor Thales de Azevedo, 'maior motivo de orgulho nacional' (NASCIMENTO, 2016, p. 48).*

De forma sutil, as restrições – de fato – existentes permitem evidenciar que o sucesso de alguns pouquíssimos negros aprovados no concurso público do Ministério Público do Paraná não é uma conquista coletiva ou direcionada à coletividade. Insere-se, assim, em eventual discurso contrário à democracia racial. Isto é, que, em determinado momento, para quatorze pessoas negras, houve mobilidade social.

Nessa tessitura, adverte Sueli Carneiro (2023, p. 52): “E o outro elemento é a ingenuidade em que certas pessoas podem incorrer ao ousar explicitar a existência do racismo no país, diante do pacto de silêncio no qual o problema está imerso”.

Dessa forma, o Ministério Público do Estado do Paraná, que em seus quadros, no Conselho Superior (responsável pelo Regulamento do concurso), teve como componente a saudosa Procuradora de Justiça Miriam de Freitas Santos, tem a oportunidade de rever a sua política de cotas raciais.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas de cotas, baseadas em critérios étnico-racial, não são novidades no sistema normativo brasileiro e já foram utilizadas para fomentar a colonização europeia no Brasil.

Atualmente, a política de cotas raciais para negros, em concursos públicos, tem assento constitucional e convencional, já tendo sido reconhecida a compatibilidade pelo Supremo Tribunal Federal com a Constituição da

República, diante da perspectiva de que a construção da igualdade racial não é um dado pronto, mas uma realidade a ser alcançada.

Internamente, sobretudo a partir da gestão da Procuradora de Justiça Miriam de Freitas Santos, não somente as ações afirmativas, mas política antirracista global do Ministério Público do Paraná passou um tratamento acelerado e profícuo – com a participação de Promotores e Promotoras cotistas nas reflexões diárias e também em eventos acadêmicos e institucionais.

Numa fusão de horizontes, especialmente, diante das mudanças sociais e do aprofundamento das questões raciais entre nós, passado, presente e futuro do Ministério Público do Paraná se unem e demonstram que a política de cota já trouxe avanços internos e ainda pode significar marcos históricos.

Os dados apontam que o Ministério Público do Paraná deve rever eventuais entraves que podem impactar de modo não intencional e desproporcional a população negra, ao permitir dificuldades invisíveis de acesso a candidatos cotistas em seus concursos.

Assim, as proposições apresentadas, que reconhecem os avanços realizados na historicidade ao longo dos anos pelo Ministério Público do Paraná, pretendem fomentar reflexões e maximizar a política de cotas raciais.

## 9. REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto Bergamann. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018;

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 170, de 13 de junho de 2017. **Dispõe sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro, bem como de ingresso na**

**carreira de membros dos órgãos enumerados no art. 128, incisos I e II, da Constituição Federal.** Brasília: CNMP, 2017;

BRASIL. Decreto n. 10.932, de 10 de janeiro de 2022. **Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm)>. Acesso em: 04 mai. 2023;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADC 41/DF.** Relator Ministro Roberto Barroso. Publicado em 17/08/2017. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371754/false>>. Acesso em: 2 mai. 2023;

CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo da Racialidade: A Construção do Outro Como Não Ser Como Fundamento do Ser.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2023;

GOLIN, Tau. **Os cotistas desagradecidos.** Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/os-cotistas-desagradecidos/>>. Acesso em 5 mai. 2023;

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2021,** Brasília – DF;

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2020,** Brasília – DF;

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e o princípio da igualdade.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001;

NASCIMENTO, Abdias. **O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de Racismo Mascarado.** 3 ed. São Paulo: Perspectivas, 2016;

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016;

ROCHA, Mauro Sérgio. **Aplicação Direta dos Princípios Constitucionais: Controle de Constitucionalidade das Decisões Judiciais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2016;

SANTOS, Amanda Ribeiro dos *et al.* **Para além dos editais: cotas raciais no Ministério Público brasileiro**. In: MARCON, Chimelly Louise de Resenes (Org.). *A defesa dos Direitos Humanos na visão de Mulheres do Ministério Público*. 1ª ed. São Paulo: Tirant lo blanch, 2022, p. 82-100;

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003;

VAZ, Livia Sant'Anna. **Cotas Raciais**. São Paulo: Jandaíra, 2022;

VITORELLI, Edilson. **Estatuto da Igualdade Racial e Comunidades Quilombolas**. 3ª ed. Bahia: Juspodivm, 2016.

# BRASIL: UMA SOCIEDADE FUNDADA COM BASE NO RACISMO, NOTADAMENTE O RACISMO ESTRUTURAL



DAPHNER CAROLINE DE AGUIAR RIBEIRO<sup>1</sup>

RONER RIBEIRO DA SILVA<sup>2</sup>

---

**RESUMO:** A escolha do tema do presente artigo veio de sua grande relevância e repercussões econômica, social e jurídica, tendo em conta os números envolvidos e as diversas situações e estados de coisas que a perpetuação do racismo desencadeia na sociedade, o que envolve numerosas discussões doutrinárias ao longo do tempo, e, muitas vezes, a predominância das teses das elites dominantes em detrimento dos grupos minoritários e excluídos em relação a poder de fala, os quais apresentam dificuldade de ocupar cargos e postos de direção e poder. Diante desse cenário, pretendeu-se abordar conceitualmente as diversas camadas de racismo, aprofundando-se no racismo estrutural. Inicialmente, realizou-se uma abordagem histórica sobre essa temática, analisando-se o surgimento da divisão de raça e classe social e sua manifestação na

---

<sup>1</sup> Residente Jurídico no Ministério Público do Estado do Paraná - MPPR. Pós-graduanda em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Especialista em Direito Constitucional, Administrativo e Tributário (Universidade Estácio de Sá). Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba - Lâurea Acadêmica (UFPB).

<sup>2</sup> Pós-graduando em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (Faculdade Verbo Educacional). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

sociedade. Na sequência, investigou-se de que forma o racismo estrutural se manifesta no sistema jurídico e de justiça, apresentando-se uma nova forma de racismo, qual seja, o racismo algorítmico. Conclui-se que o racismo faz parte e permeia toda a história do Brasil, por se tratar de um processo contínuo e que se retroalimenta. Dessa forma, ao se olhar a sociedade atual, com suas divisões e privilégios de classes sociais, percebe-se que se trata de um problema contemporâneo, porém com raízes e bases bem sedimentadas e pensadas pelas elites dirigentes com o passar dos anos. Em relação à metodologia, recorreu-se a uma abordagem qualitativa, com objetivo descritivo, tendo como procedimento de pesquisa a revisão bibliográfica no sentido de subsidiar a análise crítica que se pretende.

**PALAVRAS-CHAVE:** Racismo no Brasil. Racismo Estrutural. Raça e Classe. Racismo no Sistema Jurídico. Racismo Algorítmico.

## **INTRODUÇÃO**

O racismo é uma prática sedimentada e fundante da sociedade brasileira. Por ser um processo dinâmico e histórico, não se pode entender a sociedade atual sem discorrer, pesquisar e encontrar as raízes das dificuldades e problemas contemporâneos, tal como o privilégio de certas classes sociais, notadamente a elite branca, e a exclusão e marginalização das pessoas negras e pardas, sem se voltar origens e peculiaridades que fizeram do racismo um sustentáculo, molde e mote para o início, desenvolvimento e perpetuação de tais desigualdades.

A escolha das discussões do presente artigo advém de sua grande repercussão social, jurídica e econômica, visto que há, no Brasil, processos antigos e contínuos de reprodução de marginalização e desigualdade. Em outras palavras, o que se trata nesse estudo é a repercussão de

como o racismo se apresenta e se realiza na sociedade, havendo mudanças substanciais de percepções, decisões e direcionamentos a depender de como tal temática é abordada.

Assim, tendo em conta os números envolvidos e as diversas situações e estados de coisas que a conservação e a reprodução do racismo produzem na sociedade, o tema é de extrema relevância, comportando diversas discussões doutrinárias ao longo do tempo, das mais variadas matizes e, muitas das vezes, prevalecendo as teses das elites dominantes em detrimento dos grupos minoritários e excluídos em relação a poder de fala, que permanecem em desigualdade tanto econômica quanto em oportunidades, sem possibilidade de ocupar cargos e postos de direção e poder.

Neste artigo, portanto, procurou-se promover uma discussão sobre o conceito de racismo em suas diversas camadas, de modo a diferenciar e especificar os termos que comumente são utilizados como sinônimo cotidianamente, principalmente por puro desconhecimento.

No capítulo 1, após discorrer sobre os conceitos conforme indicados no parágrafo anterior, percorreu-se e aprofundou-se a concepção do racismo estrutural e de que forma ele se instalou, evoluiu e pôde continuar sua expansão desde a colonização da América Latina, notadamente no Brasil, em diversos períodos históricos, a partir do império, passando à república, com destaque aos momentos de ruptura democrática, até como o fenômeno se apresenta na atualidade.

O capítulo 2 dedica-se a analisar o conceito de raça, percorrendo a origem do termo, seu desenvolvimento ao longo da história e as diversas consequências e influências que as ideias dele decorrentes provocaram ao longo do tempo. Nesse intento, observou-se como o termo foi deslocado do campo das ciências biológicas para o das ciências sociais, bem como de que forma o conceito foi

desvirtuado, a fim de classificar e segregar os povos em civilizados e selvagens, desembocando no determinismo biológico e geográfico do século XIX. Ao final, analisou-se de que modo tal conceito influenciou na sistematização e divisão das classes sociais.

O capítulo 3 aborda as manifestações do racismo no sistema jurídico. Em um primeiro momento, analisa-se quatro concepções doutrinárias, quais sejam, o direito como justiça, norma, poder e relação social, conectando tais conceitos às definições de racismo individual, institucional e estrutural. Ao final, foram tecidas algumas considerações acerca do direito como relação social e o racismo estrutural, bem como de que maneira determinados grupos perpetuam o sistema racista na sociedade.

O tema racismo estrutural e sistema de justiça é debatido no capítulo 4. São apresentados os compromissos do Brasil no combate à discriminação racial, além do que se analisa como condutas racistas são reproduzidas, ainda que inconscientemente, dentro das instituições que possuem como atribuição a proteção de grupos socialmente vulneráveis. Em subtópico, aborda um novo modelo de prática discriminatória, denominado racismo algorítmico.

Por fim, em relação à metodologia, recorreu-se a uma abordagem qualitativa, com objetivo descritivo, utilizando-se como procedimento de pesquisa a revisão bibliográfica no sentido de subsidiar a análise crítica que se pretende.

## **AS CAMADAS DO RACISMO: DO INDIVIDUAL AO ESTRUTURAL**

Inicialmente, antes de adentrar especificamente o tema racismo estrutural, é imperioso diferenciar os conceitos de racismo, preconceito e discriminação racial, uma vez que são frequentemente compreendidos e utilizados como sinônimos.



Em relação ao preconceito racial, este pode ser concebido como um juízo de valor baseado em uma concepção sobre determinado grupo racial específico, podendo resultar em comportamentos discriminatórios. No caso, o indivíduo pratica o preconceito, por exemplo, quando afirma que pessoas negras são preguiçosas ou que árabes são extremistas religiosos (ALMEIDA, 2019).

Já a discriminação racial consiste em oferecer tratamento diferenciado a alguém ou a um grupo de indivíduos, em virtude da raça à qual pertencem (ALMEIDA, 2019). Exemplo conhecido de tal ato foi o regime de segregação racial implementado na África do Sul, conhecido como *Apartheid*.

Por fim, o racismo pode ser conceituado como um conjunto de práticas discriminatórias conscientes ou inconscientes, que tem a raça como fundamento, provocando uma disparidade entre sujeitos pertencentes a diferentes grupos raciais (ALMEIDA, 2019).

Nessa lógica, consoante os ensinamentos de Sílvio Luiz Almeida, o racismo pode ser dividido em três concepções, quais sejam, a individualista, a institucional e a estrutural. A primeira está relacionada ao aspecto comportamental do indivíduo ligada ao preconceito, ou seja, trata-se de um fenômeno ético perpetuado por grupos isolados, devendo ser combatido na esfera civil e penal. A segunda, por sua vez, refere-se a um tipo de discriminação baseada na raça, em que determinados grupos, dentro de uma estrutura social, política e econômica, normalizam atos de discriminação e perpetuam a desigualdade social, por meio do poder e da dominação. Já a última, objeto do estudo, refere-se ao racismo inerente à ordem social, ou seja, o racismo como pilar estrutural da sociedade (ALMEIDA, 2019).

Nesse caminhar, o autor assim se manifesta sobre o racismo estrutural:

*[...] o racismo é sempre estrutural, ou seja, de que ele é um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade. Em suma, o que queremos explicitar é que o racismo é a manifestação normal da sociedade, e não um fenômeno patológico ou que expressa algum tipo de anormalidade. O racismo fornece o sentido, a lógica e a tecnologia para a reprodução das formas de desigualdade e violência que moldam a vida social contemporânea. De tal sorte, todas as outras classificações são apenas modos parciais - e, portanto, incompletos - de conceber racismo (ALMEIDA, 2019, pág. 15).*

Aprofundando e ampliando o debate, Dennis de Oliveira indica que olhar o racismo apenas como um comportamento ou atitude numa perspectiva ética e individual “[...] pode levar à ilusão de que processos educativos ou mesmo mecanismos dissuasórios por meio de normas punitivas seriam o suficiente” (OLIVEIRA, 2021, pág. 63). O autor, porém, analisa que o racismo no Brasil é estrutural na medida em que normaliza determinadas relações sociais baseadas na divisão da sociedade de classes, sendo o racismo a raiz que determina tal estado de coisas, tornando-se, portanto, parte da estrutura da sociedade, ou seja, um racismo estrutural, ainda mais evidente “[...] em um país atravessado historicamente por mais de três séculos de escravidão de africanos abolida de forma conservadora tardiamente” (OLIVEIRA, 2021, pág. 64).

Nessa perspectiva, o escritor aduz que entender que o racismo é estrutural “[...] é conceber o racismo como produto de uma estrutura sócio-histórica de produção e reprodução de riquezas” (OLIVEIRA, 2021, pág. 64). Dessa forma, na América Latina, quando a ideia de raça foi utilizada para legitimar a colonização luso-espanhola, estando em

um polo os europeus como superiores e noutro os povos conquistados/subjugados (índios, negros e mestiços), procedeu-se à classificação das pessoas em diferentes raças, em estrutura hierárquica, tendo por consequência a divisão do trabalho associada a essas identidades, cada uma com o seu lugar e posição definida a desempenhar como atores sociais, com os primeiros, europeus, nos cargos superiores e de autoridade, e os últimos ocupando a base da pirâmide social, em posições de trabalho manual, mais desgastante e com menos benefícios e reconhecimento na sociedade (QUIJANO, 2000).

Tal situação também ocorreu no Brasil. Durante o período monárquico, o Estado foi concebido, em vários aspectos, como o jurídico e o econômico, para preservar a raça negra escravizada, visto que esses indivíduos eram considerados mercadorias e não seres humanos, e, portanto, patrimônio das elites, mas ainda sim tidos como trabalhadores.

Nessa época, o arcabouço jurídico possibilitava restrições e marginalização de determinados homens e mulheres, notadamente negros e negras, tais como: Ato do Império de 1824, que impedia os negros de estudarem; edição da Lei de Terras em 1850, na qual alguns grupos são proibidos de adquirir terras (RIBEIRO, 2019).

Com a inevitável abolição, o Estado, ante aquela massa de homens e mulheres negros livres e, agora, indesejáveis, promove modificações jurídicas que influíram na possibilidade de benefícios materiais, direitos básicos e distribuição de riquezas por parte de determinados grupos sociais, de modo a aflorar a mentalidade da elite dirigente: passam os negros, notadamente a partir de 1888, a serem considerados como preguiçosos, que não gostam de trabalhar, vadios (RACISMO ESTRUTURAL..., 2020) (ENTENDA O QUE..., 2019).

Proclamada a República, o Estado continuou seu aparelhamento com o objetivo de manter um racismo

estrutural com, por exemplo, a Lei de proibição da Capoeira de 1890, que vedava a sua prática (a capoeira continuou sendo considerada crime até 1937, com pena de até 6 meses de prisão) e a Lei de Vadiagem de 1941, esta última com destinatários marcados, qual sejam, a população de homens e mulheres negras sem acesso ao mercado de trabalho (RIBEIRO, 2019).

Esse estado de coisas permaneceu e tornou-se cada vez mais sutil no decorrer da história do Brasil, materializando-se tanto em épocas de ruptura democrática (Era Vargas, 1937 a 1945 e Regime Militar, 1964 a 1985) quanto em períodos republicanos democráticos (governo Vargas, Dutra, Juscelino e Jânio, de 1945 a 1964). Nessa condição, cada vez mais a estrutura jurídica, econômica, ideológica e política tornou-se opressiva e normalizadora de comportamentos racistas tidos, então, como consequências do sistema capitalista imposto, caracterizado pela desigualdade social e diferença entre classes.

Exemplificando tais atitudes e suas consequências pode-se citar a diminuta participação de negros e negras em cargos de gerência no Poder Judiciário, Legislativo e Executivo (facilmente perceptível pela observação de uma reunião ministerial do Poder Executivo, uma sessão da Câmara ou do Senado Federal, ou mesmo durante uma pauta de julgamento do Supremo Tribunal Federal), bem como a mortalidade desproporcional entre pessoas negras, notadamente jovens, nas periferias.

Dessa forma, o racismo subdivide-se em camadas, realizando-se tanto individualmente, quanto de forma coletiva, institucional ou estrutural. Assim, constata-se que a atual situação da sociedade brasileira é resultado de longos anos de divisão e distribuição desigual de riquezas e privilégios, processo que sempre beneficiou a elite dirigente minoritária em desfavor e contraste a uma maioria alijada de cargos, locais de fala e oportunidades em pé de igualdade (na educação, no concurso público, na saúde etc.).

## 2. RAÇA E CLASSE: ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE RAÇA E CLASSE SOCIAL COMO ISSO SE MANIFESTA NA SOCIEDADE

O termo “raça” era utilizado na área das ciências biológicas, especificamente na botânica e na zoologia, como uma forma de facilitar a catalogação de plantas e animais. Na Idade Média, por sua vez, era utilizado para especificar as três classes sociais vigentes, o clero, a nobreza e o servo. Apenas no século XVII, com o desenvolvimento do movimento intelectual e filosófico do iluminismo, é que a expressão passou a ser utilizada no campo das ciências sociais. Em um primeiro momento, “raça” referia-se a um conjunto de pessoas com fenótipo semelhante, sendo a cor da pele o fator determinante, que repartiu a humanidade em branca, preta e amarela. Posteriormente, com o desenvolvimento da biologia molecular e da genética, comprovou-se que a divisão da humanidade em raças era equivocada, uma vez que não havia diferença biológica entre o homo sapiens (MUNANGA, 2009).

No caso em tela, observa-se que o problema não reside em agrupar o ser humano de acordo com o fenótipo, mas sim no fato de se estabelecer uma hierarquização de raça baseada na cor da pele. Esse escalonamento foi idealizado pelos europeus conquistadores, e, por pertencerem à raça branca, consagrou-se a ideia de que estes seriam a raça superior. Nesse sentido, o antropólogo Kabengele Munanga explica que:

*[...] os indivíduos da raça “branca”, foram decretados coletivamente superiores aos da raça “negra” e “amarela”, em função de suas características físicas hereditárias, tais como a cor clara da pele, o formato do crânio (dolicocefalia), a forma dos lábios, do nariz, do queixo, etc. que segundo pensavam, os tornam*

*mais bonitos, mais inteligentes, mais honestos, mais inventivos, etc. e conseqüentemente mais aptos para dirigir e dominar as outras raças, principalmente a negra mais escura de todas e conseqüentemente considerada como a mais estúpida, mais emocional, menos honesta, menos inteligente e portanto a mais sujeita à escravidão e a todas as formas de dominação* (MUNANGA, 2004, pág. 5).

Desse modo, observa-se que a ideia de raça foi edificada pela filosofia iluminista, sendo um produto da modernidade. Isso porque as revoluções liberais pautaram-se na ideologia da razão e dos direitos universais do homem, sendo tais manifestações consideradas fundamentais para a vitória da civilização. A grande controvérsia está no fato de tal ideologia dividir o mundo entre civilizados (racionalis) e selvagens (irracionalis) e de que as nações civilizadas deveriam levá-la aos povos primitivos, substituindo a guerra em nome da fé, pela guerra em nome da razão, a qual se denominou de colonialismo. Nesse diapasão, preleciona Silvio Luiz de Almeida:

*Do ponto de vista intelectual, o iluminismo constituiu as ferramentas que tornaram possível a comparação e, posteriormente, a classificação, dos mais diferentes grupos humanos com base nas características físicas e culturais. Surge então a distinção filosófico-antropológica entre civilizado e selvagem, que no século seguinte daria lugar para o dístico civilizado e primitivo* (ALMEIDA, 2019, pág. 19).

O fato é que a classificação e o escalonamento das raças serviram como um instrumento de dominação para justificar as arbitrariedades da doutrina colonialista, bem como uma forma de legitimar o processo de desumanização dos povos considerados primitivos. Segundo Achille Mbembe (2014) “a vulgaridade, a brutalidade tão habitualmente desenvolva se sua má-fé fizeram do colonialismo um exemplo perfeito de antiliberalismo”.

Diante desse desvirtuamento, no século XIX, em virtude da acepção positivista, o homem deixa de ser objeto filosófico e passa a ser objeto científico. É nessa época que os conceitos de determinismo biológico e geográfico são estabelecidos. O primeiro refere-se às características biológicas e o segundo diz respeito às condições ambientais, sendo que ambas as concepções visam esclarecer as principais diferenças entre as “raças”. Desse modo, os adeptos de tais estudos acreditavam que “a pele não branca e o clima tropical favoreciam o surgimento de comportamentos imorais, lascivos e violentos, além de indicarem pouca inteligência” (ALMEIDA, 2019).

Ressalta-se que no Brasil tal ideologia foi registrada por grandes escritores, entre eles destaca-se Aluísio Azevedo em seu livro “O Cortiço”, no qual o autor registrou os problemas sociais segundo a ótica determinista/naturalista. Na obra, o escritor retrata o determinismo biológico e o geográfico, seja por meio da história de convivência da escrava Bertoleza (o explorado) com o português João Romão (o explorador), seja pelo processo de animalização de Jerônimo (português), em virtude do ambiente em que vive (ALMEIDA, 2019).

Somado a isso, nessa mesma época, as grandes potências mundiais do Imperialismo iniciaram um processo de dominação político-econômica em nações consideradas inferiores, pautando-se na ideologia do determinismo social. Tal fato ficou conhecido como o neocolonialismo, movimento justificado no discurso da inferioridade racial, subdesenvolvimento e desorganização política (ALMEIDA, 2019).

A partir do século XX, com o desenvolvimento da antropologia e após o genocídio perpetrado pelo *III Reich*, constatou-se que raça é um conceito substancialmente político de âmbito socioantropológico. Desse modo, a concepção de raça é determinada conforme a ideologia da época e utilizada para perpetuar e justificar as desigualdades, a segregação e a marginalização de grupos socialmente vulneráveis (CHAVES, 1971).

### **3. O RACISMO ESTRUTURAL NO SISTEMA JURÍDICO**

O sistema jurídico é composto por normas, instituições e procedimentos que regulam a aplicação do direito em uma determinada sociedade. Nessa lógica, a doutrina clássica divide o direito em quatro concepções: direito como justiça, norma, poder e relação social.

O direito como justiça está relacionado com uma validade ética, ou seja, valores que fundamentam o sistema jurídico. Nessa perspectiva, existem valores basilares que devem ser protegidos, por exemplo, a vida, a liberdade e a igualdade. Para os jusnaturalistas, o direito é um valor que transcende a norma jurídica, desse modo, caso o direito natural seja violado por uma norma, esta será considerada injusta (BOBBIO, 2008).

A grande controvérsia está na definição do que é justo e injusto; dessa forma, dependendo da concepção adotada, a ideia de justiça é variável e cada sociedade reflete esses valores em seu ordenamento jurídico. Nesse intento, o jusnaturalismo serviu como justificativa para a escravidão, bem como suporte para a ideologia racista. Assim, as leis que legitimavam a escravidão como suposta ordem natural das coisas refletiam apenas os valores considerados justos pela sociedade à época e fundamentavam a superioridade de uma raça em detrimento de outras, por exemplo, ao considerar o negro um bem semovente (ALMEIDA, 2019).



Por sua vez, o direito como norma, também denominado de juspositivismo, é uma teoria que defende a ideia de que a validade do direito se baseia exclusivamente na sua posituação, em outras palavras, são regras impostas e garantidas pelo Estado que independem de considerações éticas ou morais. Trata-se de um sistema fechado e autônomo, desvinculado de valores externos (BOBBIO, 2001).

No entanto, de acordo com o escritor e ativista Sílvio Luiz de Almeida (2019), o direito como norma possui características semelhantes às do racismo individual. Isso porque, na concepção individualista, o racismo é tratado como um problema jurídico de violação de regras, as quais são tratadas como modelo de organização lógica da sociedade. Assim, segundo o autor, “tanto o racismo quanto o próprio direito são retirados do contexto histórico e reduzidos a um problema psicológico ou de aperfeiçoamento racional da ordem jurídica de modo a eliminar as irracionalidades” (ALMEIDA, 2019).

Por seu turno, a terceira concepção baseia-se na ideia de que a essência do direito é o poder, ou seja, sem esse fator interno as normas seriam meras abstrações. Dessa forma, direito e poder se relacionam em diferentes níveis sociais e de Estado, esboçando sistemas jurídicos parciais que influenciam as instituições governamentais, a fim de se integrarem à ordem estatal, por meio de uma decisão soberana (REALE, 2010).

Nessa perspectiva, o direito como poder é compatível com a ideia de racismo institucional, uma vez que a norma é fruto de determinado grupo político que detém o poder institucional. Nesse diapasão, Sílvio Luiz Almeida dispõe em sua obra o seguinte:

*[...] O direito, portanto, apresenta-se como aquilo que Michel Foucault denominou como “mecanismo de sujeição e dominação”, cuja*

*existência pode ser vista em relações concretas de poder que são inseparáveis do racismo, como nos revelam cotidianamente as abordagens policiais, as audiências de custódia e as vidas nas prisões (ALMEIDA, 2019, pág. 91)*

Registra-se que nessa concepção o direito também pode ser utilizado como uma ferramenta de correção do funcionamento institucional e, como exemplo, cita-se a política de cotas para negros nas universidades públicas do país (ALMEIDA, 2019).

Por fim, o direito como relação social, na fase contemporânea, é construído por meio de relações econômicas e sociais. Nessa lógica, as normas jurídicas resultam das relações entre sujeitos de direito. Por esse motivo, o direito, nessa concepção, caminha com a dimensão estrutural do racismo, nas palavras de Almeida (2019, págs. 93 e 94) “o direito não é apenas incapaz de extinguir o racismo, como também é por meio da legalidade que se formam os sujeitos racializados”.

Dessa forma, considerando que o racismo é uma forma de discriminação baseada em determinadas características de grupos específicos, em virtude de uma hierarquização de raças, verifica-se que essa discriminação é frequentemente perpetuada em relações sociais, como, por exemplo, acesso a emprego, educação e recursos sociais. Assim, pelo fato de a sociedade ser estruturalmente racista, as interações entre os sujeitos de direito são influenciadas e resultam em relações sociais desiguais.

Como exemplo de tal perspectiva menciona-se o perfil elitizado dos integrantes do Ministério Público, uma vez que a instituição é integrada em sua maioria por membros do sexo masculino e de cor branca, conforme dados da pesquisa realizada em 2015 pelo Centro de Estudos e Segurança e Cidadania (PESQUISA REVELA..., 2017).

Por fim, ressalta-se que, em 2022, o Conselho Nacional do Ministério Público assinou termo de execução de pesquisa com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada a fim de mapear o perfil étnico-racial do quadro funcional da instituição. Contudo, não seria surpresa se, após a conclusão dos estudos, o perfil étnico-racial encontrado entre os membros fosse majoritariamente formado por indivíduos da cor branca (CNMP e IPEA..., 2022), conforme acima explicitado.

#### **4. O RACISMO ESTRUTURAL NO SISTEMA DE JUSTIÇA**

O sistema de justiça é um dos elementos que compõem o sistema jurídico e se refere a instituições e procedimentos que têm como objetivo garantir o cumprimento das leis e assegurar o acesso à justiça. Dessa forma, o sistema é composto, em geral, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público, pelos órgãos de aplicação das leis penais, entre outros.

Nessa perspectiva, cumpre destacar que o Estado brasileiro é signatário da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (adotada pela Resolução n. 2.106-A 000 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965 e ratificado pelo Brasil em 27 de março de 1968) e esta visa combater a discriminação racial em todas as suas formas e manifestações, bem como assegurar a compreensão e o respeito à dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1969).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, alinhada à referida convenção, tem como um dos seus objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, visando “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988). Além disso, a Carta Magna repudia o racismo e criminaliza a sua prática, constituindo crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão.

Ressalta-se, ainda, que o Brasil também é signatário da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e que esta entrou em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo, em 27 de junho de 2021 (BRASIL, 2022).

No entanto, apesar de todo esse arcabouço protetivo, a população negra é a que apresenta os menores índices de desenvolvimento social. Isso se deve aos quase quatro séculos de escravidão africana no Brasil, salientando-se que, mesmo com a abolição do sistema escravista, os brancos criaram outros mecanismos, a fim de manter o negro em um lugar de subordinação na sociedade (WESTIN, 2020). Desse modo, ainda que a população negra corresponda a 55,8% dos brasileiros (DIEESE, 2022), verifica-se que a segregação é a regra, e que o sistema é moldado de forma a não permitir a ascensão social de tais agentes, perpetuando um ciclo de pobreza e marginalização.

Diante desse cenário, a atuação do Ministério Público, instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, é de extrema importância no combate ao racismo em sua tripla dimensão, quais sejam, individual, institucional e estrutural, uma vez que a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis são de sua atribuição.

A grande questão está em como não reproduzir condutas racistas tanto dentro da própria instituição, que tem como atribuição a proteção de grupos socialmente vulneráveis, quanto em outros locais de poder que compõem o sistema de justiça, notadamente o Poder Judiciário. Isso porque a estrutura social é racista e os agentes podem reproduzi-la de forma inconsciente, baseando-se erroneamente em um estereótipo de riscos (CARDOSO, 2020). Como exemplo disso, cita-se trecho da sentença proferida pela magistrada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, da 5ª Vara Criminal de Campinas/SP “[...] vale

anotar que o réu não possui estereótipo padrão de bandido, possui pele, olhos e cabelos claros, não estando sujeito a ser facilmente confundido”.

Desse modo, é comum que inocentes sejam encarcerados em virtude de falhas no procedimento de justiça, pois em muitos casos a única semelhança entre o autor do fato delituoso e o agente apontado injustamente como o infrator é a cor da pele. Como exemplo, tem-se o caso de Sílvio José da Silva Marques, que foi condenado a quase 17 (dezessete) anos de prisão por latrocínio tentado, ficando encarcerado por mais de 5 (cinco) anos. Destaca-se que a condenação se baseou exclusivamente no reconhecimento fotográfico do agente pela vítima, embora Sílvio, lutador de MMA na época, estivesse treinando em uma academia a 30 km do local dos fatos (NOSSOS CASOS..., 2022).

Não bastasse a conotação valorativa de que o negro seria o arquétipo de criminoso, surge uma nova questão, a saber, o uso da tecnologia no âmbito da segurança pública. A tecnologia trouxe mais uma ferramenta para a elucidação dos fatos criminosos, qual seja, o sistema de reconhecimento facial; contudo, o algoritmo, também nesse caso, é programado pela elite dominante e privilegiada, que se encontra em espaços de poder e decisão, e contém um viés e reflete a estrutura racista da sociedade.

Em um cenário ideal, o instrumento facilitaria a identificação de agentes criminosos, por meio de um banco de dados, baseado no fenótipo individual (como, por exemplo, tamanho da boca e do nariz, distância entre os olhos, entre outros). Entretanto, a tecnologia possui uma margem de erro considerável em relação às pessoas negras, aprofundando o racismo estrutural, conforme se demonstra no próximo tópico.

## 4.1 O RACISMO ALGORÍTMICO E O SISTEMA DE RECONHECIMENTO FACIAL

O reconhecimento facial é uma técnica de identificação biométrica, que consiste em associar uma característica específica da face de uma pessoa (pontos nodais) a um banco de dados. Tal tecnologia vem sendo aplicada nas atividades policiais. No caso, o algoritmo calcula as características fenotípicas do indivíduo, gerando uma assinatura digital exclusiva; em seguida, essas assinaturas são comparadas às contidas num banco de dados de imagens, geralmente composto por indivíduos com mandados de prisão em aberto. Assim, quando uma imagem é capturada pela câmera e apresenta um nível de semelhança acima de um limite preestabelecido, o sistema emite um alerta (BEZERRA; MAGNO, 2020).

No Brasil, o reconhecimento facial passou a ser oficialmente autorizado no âmbito da segurança pública a partir de 2019, por meio da Portaria nº 793/2019. Atualmente, a Portaria MJSP nº 483/2021 fomenta a “[...] implantação de sistemas de videomonitoramento com soluções de reconhecimento facial e uso de inteligência artificial, dentre outros recursos” (BRASIL, 2021), objetivando o combate à criminalidade.

Ocorre, no entanto, que a tecnologia não é neutra e reforça a estrutura racista da sociedade. Isso porque a estruturação e programação de tais tecnologias são realizadas pela elite dominante e privilegiada, que se encontra em espaços de poder e decisão, de tal forma que o sistema de reconhecimento facial apresenta um índice elevado de erros na identificação de pessoas negras, principalmente mulheres negras (BEZERRA; MAGNO, 2020).

De se destacar, ainda, que, atualmente, o Brasil conta com uma população carcerária em torno de 832.000 (oitocentas e trinta e duas mil) pessoas, sendo que destas, aproximadamente 442.000 (quatrocentas e quarenta e duas

mil) são pretas e pardas (SISDEPEN, 2022, pág. 8 e 9). Dessa maneira, considerando que o banco de dados é composto por pessoas que já passaram pelo sistema penitenciário e que grande parte desses indivíduos tem fenotipagem específica, verifica-se que não há uma diversificação dos dados usados na construção dos algoritmos. Essa dinâmica evidencia o quanto o sistema de reconhecimento facial é discriminatório e privilegia a branquitude.

Assim, instala-se uma nova concepção de racismo, qual seja, o racismo algorítmico. Trata-se de uma forma de discriminação que ocorre quando uma sequência lógica e precisa descreve um processo computacional enviesado em relação a pessoas de determinadas raças. Isso acontece porque tais programas são construídos com base em dados que refletem o preconceito e as desigualdades presentes na sociedade (SILVA, 2022, p. 69). Nas palavras de Silva, o racismo algorítmico é:

*o modo pelo qual a disposição de tecnologias e imaginários sociotécnicos em um mundo moldado pela supremacia branca realiza a ordenação algorítmica racializada de classificação social, recursos e violência em detrimento de grupos minorizados. Tal ordenação pode ser vista como uma camada adicional do racismo estrutural, que, além do mais, molda o futuro e os horizontes de relações de poder, adicionando mais opacidade sobre a exploração e a opressão global que já ocorriam desde o projeto colonial do século XVI (SILVA, 2022, p. 69).*

Nesse contexto, cita-se o programa de monitoramento, idealizado pela Prefeitura da Cidade de São Paulo, denominado de “Smart Sampa”, que estava com lançamento

previsto para dezembro de 2022. O projeto da prefeitura pretendia espalhar mais de 20 (vinte) mil câmeras pela cidade até 2024, objetivando aprimorar a segurança pública. Ocorre, todavia, que o Tribunal de Contas do Município questionou o edital de contratação de videomonitoramento, uma vez que este apresentava termos racistas e discriminatórios, tais como monitoramento de situações classificadas como “vadiagem e permanência” e aspectos físicos baseados na “cor da pele”. Ressalta-se que após a correção da nomenclatura o procedimento licitatório foi autorizado (FRANCO, 2023).

O que se percebe é que o padrão algorítmico de monitoramento tem destinatário certo, o negro, pobre e periférico. Os termos utilizados inicialmente pela prefeitura do Estado de São Paulo no edital de contratação revelam o racismo daqueles que idealizaram o projeto. Ora, a regra é que o banco de dados seja preenchido com imagens que levem em consideração pontos nodais da face e não a cor da pele ou movimentos classificados como de vadiagem. Afinal, o que é vadiagem? Uma pessoa de pele de coloração branca circulando em uma praça pública está em um momento de lazer, por sua vez, uma pessoa de pele de cor preta no mesmo contexto fático estaria em situação de vadiagem?

Diante de projetos dessa natureza, é imperiosa a atuação do Ministério Público Estadual a fim de que apure possíveis violações de direitos humanos no sistema de reconhecimento facial e evite o encarceramento em massa de inocentes, em virtude da aplicação de um algoritmo idealizado por uma sociedade estruturalmente racista.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como se pôde observar ao longo do presente artigo, o racismo faz parte e permeia tanto o início da história do Brasil, quanto influencia o seu caminho e desenvolvimento,



por se tratar de um processo contínuo e que se retroalimenta. Ao se olhar a sociedade atual, com suas divisões e privilégios de classes sociais, percebe-se que se trata de um problema contemporâneo, porém com raízes e bases bem sedimentadas e pensadas pelas elites dirigentes com o passar dos anos.

Buscou-se alçar ao debate o conceito de racismo, diferenciando-se e especificando-se diversos termos que comumente são utilizados como sinônimo. Aprofundou-se a concepção de racismo estrutural, seu início com a colonização da América Latina e uma análise de como o ideário percorreu e acompanhou a história do Brasil, produzindo a atual sociedade estruturalmente racista.

Essa construção teórica foi necessária para se compreender como o racismo se manifesta no sistema jurídico, em geral, e no sistema de justiça, em particular. Assim, foram traçadas as interligações entre o direito como relação social e o racismo estrutural, bem como de que modo os atores sociais fazem perdurar ao longo do tempo o racismo no desempenho de seus papéis na sociedade. Observou-se o avanço que o Brasil obteve no combate ao racismo, seja com a assinatura da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial e da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, como também com a consolidação de direitos de grupos discriminados, notadamente a população negra, bem como a criminalização do racismo, ambos positivados na Constituição Federal de 1988.

Em que pesem as conquistas e aprimoramentos vivenciados no país nos últimos anos, forçoso notar que há muito a ser feito. Isso porque as estatísticas demonstram que a população negra, que representa mais de 50% dos cidadãos brasileiros, enfrenta muitos e novos desafios (a exemplo do racismo algorítmico) e permanece deslocada da maioria dos locais de poder e de decisão, nos cargos e

empregos públicos, nos cargos eletivos das várias esferas de governo, bem como nos cargos de direção das empresas privadas e também nas próprias instituições em que se processa a Justiça, nomeadamente o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Contra este estado de coisas e para cumprir o fundamento da dignidade da pessoa humana e os objetivos de erradicar a pobreza e marginalização e promover o bem de todos, sem preconceitos e origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, insculpidos no art. 1º e 3º da Carta Magna, é imprescindível a participação ativa da sociedade civil organizada, por meio de movimentos que representem os diversos grupos sociais discriminados (por meio do ingresso de ações civis públicas, representação contra o abuso e desvio de poder e campanhas de conscientização).

Além disso, cabe aos atores do sistema de justiça, sobretudo o Ministério Público, promover maiores debates sobre a inclusão de grupos sociais excluídos no próprio órgão, bem como a implementação de ações afirmativas na instituição, com vistas a que se chegue, num futuro próximo, à paridade de participação entre negros e brancos que represente proporcionalmente a população brasileira, tanto em relação a servidores quanto em relação a membros.

Nessa busca também é de vital importância a atuação do Poder Legislativo, no sentido de elaboração e aprovação de cada vez mais leis de inclusão e ações afirmativas, pois, não se desconhecendo a importância de leis já aprovadas, fato é que se tem apenas 25 (vinte e cinco) anos da promulgação da atual Constituição Federal e de intensificação de tal processo, ante ao menos 400 (quatrocentos) anos de escravização, marginalização e exclusão do povo africano.

Encerrando o presente artigo, para sempre se recordar que a luta pela igualdade é um processo e que as vitórias e resultados de hoje são consequências de ideias e batalhas

travadas ao longo do tempo, registram-se duas passagens de personagens fundamentais e marcantes da história, um brasileiro e outro sul-africano. O primeiro, Luiz Gama, abolicionista, disse que:

*Em nós, até a cor é um defeito. Um imperdoável mal de nascença, o estigma de um crime. Mas nossos críticos se esquecem que essa cor, é a origem da riqueza de milhares de ladrões que nos insultam; que essa cor convencional da escravidão tão semelhante à da terra, abriga sob sua superfície escura, vulcões, onde arde o fogo sagrado da liberdade (GAMA, 2000).*

Por sua vez, Nelson Mandela, bem lembrou e ressaltou que:

*Ninguém nasce odiando outra pessoa por sua cor da pele, sua origem ou sua religião. As pessoas podem aprender a odiar e, se podem aprender a odiar, pode-se ensiná-las a aprender a amar. O amor chega mais naturalmente ao coração humano que o contrário (MANDELA, 2012).*

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen, 2019.

BEZERRA, Josenildo Soares; MAGNO, Madja Elayne da Silva Penha. Violência negra: o dispositivo de reconhecimento facial e a disciplinaridade dos corpos. **Revista Novos Olhares**, São Paulo, v. 9, n. 2, ago./dez. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/novosolhares/article/view/165698/169548>. Acesso em: 1 mai. 2023.

BOBBIO, Norberto. **Justiça, validade e eficácia**. In: BOBBIO, Norberto. Teoria geral do direito. Tradução: Denise Agostinetti; revisão da tradução: Silvana Cobucci Leite. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 25-48.

BOBBIO, N. **Teoria da Norma Jurídica**. São Paulo: Edipro, 2001.

BRASIL. **Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF, 8 dez. 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html#:~:text=DECRETO%20n%C2%BA%2065.810%2C%20DE%208,as%20Formas%20de%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html#:~:text=DECRETO%20n%C2%BA%2065.810%2C%20DE%208,as%20Formas%20de%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial). Acesso em: 03 mai. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 mai. 2023.

BRASIL. **Portaria n. 483, de 9 de novembro de 2021**. Regulamenta os Eixos de Valorização dos Profissionais de Segurança Pública e de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social no âmbito da Política e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, financiados com os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, transferidos na forma do inciso I do art. 7º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Brasília, DF, 9 nov. 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mj-sp-n-483-de-9-de-novembro-de-2021-359080774>: 1 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 10.932, de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF, 10 jan. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm). Acesso em: 3 mai. 2023.

BRASIL. **Sistema Nacional de Informações Penais – SISDEPEN**. 13º Ciclo. Brasília, DF, Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento Penitenciário Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/>

depen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios-e-manuais/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-dez-2022.pdf. Acesso em: 1 mai. 2023.

CARDOSO, Lourenço. Branquitude e Justiça: Análise sociológica através de uma fonte jurídica: Documento técnico ou talvez político? **Journal of Hispanic and Lusophone Whiteness Studies (HLWS)**, vol. 1, article 6, 2020, pág. 84-106. Disponível em: <https://digitalcommons.wou.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=hlws>. Acesso em: 03 mai. 2023.

CHAVES, Mendes Gonzaga. Minorias e seu estudo no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v. II, n. 1, p.149-168, 1971. Disponível: <http://www.periodicos.ufc.br/revciensio/article/view/42512>. Acesso em: 24 abr. 2023.

CNMP e IPEA celebram termo para mapear o perfil étnico-racial do Ministério Público brasileiro. **Secretaria de comunicação social do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, mai. 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15302-cnmp-e-ipea-celebram-termo-para-mapear-o-perfil-etnico-racial-do-ministerio-publico-brasileiro>. Acesso em: 30 abr. 2023.

**Entenda o que é Racismo Estrutural**. [S.l.]. Produção: Canal Preto, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lryL8ZAMq-E&list=PLt9grt6qaODGctK17JxAKERzwmo9S4mN&index=3>. Acesso em: 30 abr. 2023.

DIEESE. Brasil: a inserção da população negra no mercado de trabalho. São Paulo: **DIEESE**, 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2022/populacaoNegra2022/index.html?page=>. Acesso em: 03 mai. 2023.

GAMA, Luiz. **Primeiras trovas burlescas & outros poemas**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MANDELA, Nelson Rolihlahla. **Longa caminhada até a liberdade**. Paraná: Nossa Cultura, 2012.

MBEMBE, Achille. **Crítica da Razão Negra**. Lisboa: Antígona, 2014.

MUNANGA, Kabengele. **Negritude: usos e sentidos. (Coleção Cultura Negra e Identidades)**. Belo Horizonte: Grupo Autêntica, 2009. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582176443/>. Acesso em: 14 abr. 2023.

MUNANGA, Kabengele. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. Programa de educação sobre o negro na sociedade brasileira. Tradução. Niterói: EDUFF, 2004. Disponível em: [biblio.fflch.usp.br/Munanga\\_K\\_UmaAbordagemConceitualDasNocoosDeRacaRacismoidentidadeEEtnia.pdf](http://biblio.fflch.usp.br/Munanga_K_UmaAbordagemConceitualDasNocoosDeRacaRacismoidentidadeEEtnia.pdf). Acesso em: 03 maio 2023.

Nossos casos. **Innocence project Brasil**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.innocencebrasil.org/nossos-casos>. Acesso em: 30 abr. 2023.

OLIVEIRA, Dennis de. **Racismo Estrutural: uma perspectiva histórico-crítica**. São Paulo: 1ª Ed., 2021.

Pesquisa revela perfil elitizado e distorções na atuação do MP. **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC)**, Rio de Janeiro, set. 2017. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/reportagens/pesquisa-revela-perfil-elitizado-e-distorcoes-na-atuacao-do-mp/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

QUIJANO, A. *et. al.* **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

Racismo Estrutural - Djamila Ribeiro e Silvio Almeida. [S.l.]. Produção: **Feminismos Plurais, 2020**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZADKtsNnx74&list=PLt9grrt6qaODGCtK17JxAKERzwm09S4mN&index=4>. Acesso em: 30 abr. 2023.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Tarcízio. **Racismo Algorítmico**: inteligência artificial e discriminação nas redes digitais. São Paulo: Edições Sesc, 2022.

WESTIN, Ricardo. Negro continuará sendo oprimido enquanto o Brasil não se assumir racista, dizem especialistas. **Agência Senado**, Brasília, jun. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/06/negro-continuara-sendo-oprimido-enquanto-o-brasil-nao-se-assumir-racista-dizem-especialistas>. Acesso em: 03 mai. 2023.

# RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, INTOLERÂNCIA E EXCLUSÃO SOCIAL EM PERSPECTIVA DECOLONIAL



EMILY DE SIQUEIRA DIEDRICH<sup>1</sup>

MAYKON ZAHAILA CESAR<sup>2</sup>

NÁTALY JUBANSKI<sup>3</sup>

---

**RESUMO:** O presente artigo objetiva analisar a influência da história da colonização na criação de desigualdades sociais, especialmente relacionadas à construção sociopolítica da raça, que é usada para diferenciar e estabelecer hierarquias nas relações sociais. Buscar-se-á ainda, examinar como a colonialidade continua a existir e se manifestar na perpetuação do racismo no Brasil e assim fornecer uma base para desconstruí-lo, utilizando perspectivas decoloniais. O trabalho foi construído com base no método dedutivo e foi utilizada a técnica de pesquisa análise documental indireta em livros e periódicos científicos especializados disponíveis na internet. Como resultado, tem-se que as consequências da ideologia de raças têm se manifestado de forma persistente e duradoura

---

1 Graduada em Direito pelo Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais - CESCAGE. Pós-Graduanda Lato Sensu em Direito e Processo do Trabalho pela Escola Brasileira de Direito - EBRADI.

2 Graduado em Direito pelo Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais - CESCAGE. Pós-Graduado Lato Sensu em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Unina.

3 Graduada em Direito pelo Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais - CESCAGE. Pós-Graduada Lato Sensu em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná - EMAP.



ao longo dos séculos, atravessando diferentes períodos históricos, construções sociais, étnicas, linguísticas e culturais que caracterizam a sociedade brasileira. No entanto, a decolonialidade tem sido reconhecida como resultado de um processo histórico de luta e resistência contra a lógica da colonialidade e seus efeitos materiais, simbólicos e epistêmicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Racismo, colonialidade, desigualdades sociais, perspectivas decoloniais.

## **1. INTRODUÇÃO**

O colonialismo teve uma trajetória extensa e significativa cujos efeitos ainda são sentidos atualmente, como é o caso do racismo. A ideia de raça, inicialmente concebida como uma forma de diferenciação entre os povos, acabou sendo utilizada de maneira mais perversa pelos europeus colonizadores como uma justificativa para a dominação das outras populações.

Essa prática foi marcada pelo eurocentrismo, em que a ideologia colonizatória estabelecia a superioridade do homem branco europeu sobre outras raças, etnias e culturas, deixando traços profundos na formação cultural brasileira que ainda são evidentes nos dias atuais.

Sendo assim, a problemática que norteia o presente artigo é: como o discurso e a estrutura social eurocêntrica perpetuam o racismo, a discriminação e a exclusão social das minorias étnicas, e como a perspectiva decolonial pode ajudar a descolonizar esses pensamentos e práticas?

A ideia é de que a estrutura social eurocêntrica não leva em consideração as perspectivas, experiências e necessidades das minorias étnicas. Isso pode levar a políticas públicas discriminatórias, a falta de acesso a serviços públicos, educação de qualidade e empregos bem remunerados. A perspectiva decolonial, por sua vez,

oferece uma abordagem crítica para a descolonização do pensamento e das práticas eurocêntricas. Ela busca desconstruir a ideia de que as culturas e povos europeus são superiores, destaca a importância da justiça social e da igualdade de oportunidades para todas as pessoas e trabalha para reconhecer a diversidade cultural e valorizar as perspectivas e conhecimentos das diversas culturas. Isso significa trabalhar para criar políticas públicas que levem em consideração as necessidades e perspectivas das minorias étnicas, bem como combater o racismo e a discriminação em todas as formas.

O objetivo em questão é o de relacionar o contexto histórico do colonialismo e suas implicações na construção de estruturas de poder raciais bem como tratar as perspectivas teóricas e aportes decoloniais na compreensão das questões sobre racismo, discriminação racial e a intolerância.

A justificativa social da presente pesquisa reside na necessidade urgente de compreender as raízes históricas e sociais dessas questões que continuam a afetar desproporcionalmente as minorias étnicas. Ao lançar luz sobre essas questões, é possível contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e equitativa, promovendo a igualdade de oportunidades e a valorização da diversidade cultural. Para atingir este objetivo, serão utilizados estudos que ilustram as disparidades raciais presentes na sociedade.

## **2. O COLONIALISMO E SUAS CONSEQUÊNCIAS**

A globalização atual é o resultado final de um processo que começou com a formação da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado, que se tornou o novo modelo de poder mundial. Um dos principais pilares desse modelo é a classificação social da população mundial com base na ideia de raça, que é uma construção mental

que surgiu da experiência da dominação colonial e agora permeia várias dimensões importantes do poder mundial, incluindo a racionalidade específica eurocêntrica. Apesar de ter surgido a partir do colonialismo, esse pilar provou ser mais resiliente e duradouro do que o próprio sistema colonial. À vista disso, o padrão de poder que atualmente predomina mantém elementos de colonialidade em sua estrutura. (QUIJANO, 2005, p. 117)

A ideologização de uma racionalidade dominante, que serve para justificar e naturalizar opressões, tem suas raízes na colonização, que estabeleceu verdades eurocêntricas como parte da construção de um projeto de modernidade imposto a todas as sociedades exploradas. Consequentemente, as hierarquias sociais que polarizam conceitos como primitivo/civilizado, oriente/ocidente, moderno/colonial, branco/negro, rico/pobre, centros/periferias, e outras classificações similares, são propagadas em narrativas sociais e, muitas vezes, são internalizadas pelas pessoas que são discriminadas ou criminalizadas, bem como pelos povos oprimidos. (SILVEIRA; NASCIMENTO; ZALEMBESSA, 2021, p. 04)

O colonialismo representa um mecanismo usado por um sistema imposto aos povos negros, árabes, indígenas e amarelos, visando à ocupação e exploração total, através da expropriação de terras e da exploração da força de trabalho das populações dominadas. A violência é o principal instrumento empregado para esse fim. Assim, os brancos europeus estabeleceram uma hierarquia que os coloca no topo de um sistema que eles mesmos criaram, permitindo que cometam todo tipo de crueldade na ocupação e dominação de outras nações. (SOUZA; PASSOS, 2021, p. 520)

Conforme preceitua Juan de Araujo Telles, Maria Helena Rodrigues Navas Zamora e Rosangela Franklin dos Santos Rozante (2021, p. 72):

*O colonialismo é um regime de dominação que se instaura quando povos colonizadores invadem o território de outros povos, expropriam e exploram suas terras, suas riquezas, bem como sua força de trabalho em benefício próprio. Isto é, quando subjagam os povos por meio do seu aparato político, religioso e bélico e estabelecem a soberania.*

Apesar dos períodos coloniais terem chegado ao final nos países da África, Ásia e das Américas, as influências da colonização mantiveram-se na mente dos envolvidos, tanto colonizadores quanto os colonizados. Esse fato, é a razão principal responsável por afetar a formação de ideias das elites e grupos sociais dominantes, que através de um complexo de superioridade, impõem às classes subalternas e à sociedade em geral a crença de que há apenas um modo de vida possível, onde as normas e valores são definidos pelas concepções dos grupos dominantes. Como resultado, estes grupos são responsáveis por perpetuar comportamentos e políticas sociais excludentes. (ASSIS; SOUZA, 2019, p. 160)

Aníbal Quijano (1997) propôs o conceito de colonialidade para explicar os desdobramentos sociopolíticos do processo de colonização das Américas, que vão além das particularidades do colonialismo histórico e não desaparecem com a independência ou descolonização. Esse conceito visa elucidar como a modernidade está intrinsecamente vinculada à experiência colonial e como as formas coloniais de dominação continuam a ser reproduzidas pelos mecanismos do sistema-mundo capitalista colonial-moderno. Assim, a distinção entre colonialidade e colonialismo permite compreender a continuidade das estruturas de poder e subordinação mesmo após o fim das administrações coloniais. Segundo

essa perspectiva, a colonização das Américas e a constituição da economia-mundo capitalista são partes integrantes de um mesmo processo histórico iniciado no século XVI. (ASSIS, 2014, p. 614)

De acordo com essa teoria, a colonialidade é um componente essencial e particular do sistema global de poder capitalista, que se baseia na imposição de hierarquias raciais e étnicas sobre as populações do mundo. Esse padrão de poder se manifesta em todas as esferas da vida social e opera em níveis tanto materiais como subjetivos, permeando as dimensões cotidianas e estruturais da existência social. (SOUZA; PAIM, 2019, p. 43)

Nas palavras de Rayann Kettuly Massahud De Carvalho (2020, p. 19):

*Para além da sua complexa forma de manifestação, a colonialidade vai se caracterizar pela criação de uma classificação social a partir das categorias raciais. Ou seja, a compreensão de que há raças hierarquicamente superiores e raças inferiores somente será constituída a partir da modernidade e, conseqüentemente, da invasão da América. Esse imaginário inventado a partir da experiência colonial vai expandir-se para o restante do mundo.*

Essa colonialidade exerce uma influência opressora e violenta, impondo a ideia de que apenas o pensamento europeu é válido. Isso resulta na marginalização e negação dos conhecimentos e saberes dos povos indígenas, afro-brasileiros, quilombolas, ciganos, comunidades rurais, ribeirinhas, e outras minorias, apesar de haver algumas formas de resistência contra essa visão hegemônica. (SOUZA; PAIM, 2019, p. 44)

Ainda, é a colonialidade que serve como meio principal para a amplificação e reforço das coerções constituídas pelo capitalismo, colonialismo e patriarcado. A colonialidade é essencialmente uma forma de continuar com o colonialismo por outros meios, criando um novo tipo de colonialismo. Contrariamente ao que comumente se pensa, a independência política das antigas colônias europeias não pôs fim ao colonialismo, mas apenas substituiu um tipo de colonialismo por outros, como o colonialismo interno, neocolonialismo, imperialismo, racismo, xenofobia, entre outros. (SANTOS, 2019, p. 27)

As estruturas de poder que foram moldadas pela ideologia do colonizador defendem a adoção de uma perspectiva funcionalista em relação à questão racial no Brasil. Segundo essa perspectiva, há uma divisão de funções sociais em que a cor negra é vista como inferior e deve ser pacificamente aceita como tal. Ao mesmo tempo, os negros são colocados em pé de igualdade com os brancos em trabalhos que os brancos não se mostram motivados a desempenhar por considerá-los atividades inferiores. (MOURA, 1983, p. 127)

Dessa forma, a ideia de classificar a população de acordo com sua raça e associar as novas identidades raciais dos colonizados com formas de controle não assalariado do trabalho levou os europeus a acreditar que o trabalho pago era um privilégio exclusivo dos brancos. Essa percepção foi reforçada pela noção de inferioridade racial dos colonizados, que implicava que eles não mereciam receber salários e, portanto, eram obrigados a trabalhar em benefício de seus senhores. Essa atitude e a disparidade salarial entre as raças pode ser explicada apenas por meio da classificação social racista da população global. Em outras palavras, isso ocorre independentemente da influência do poder colonial capitalista mundial. (QUIJANO, 2005, p. 120)

À medida que as relações sociais emergentes eram baseadas na dominação, as identidades raciais foram

associadas às hierarquias, posições e papéis sociais correspondentes, que eram constituídos por elas e, portanto, estavam ligados ao padrão de dominação que prevalecia. Em resumo, a raça e as identidades raciais foram instituídas como instrumentos fundamentais de classificação social da população. (QUIJANO, 2005, p. 117)

A colonialidade deixou como legado, até os dias atuais, ideias que estabelecem diferenciações e hierarquias sociais, bem como uma universalização de verdades que são sustentadas pela hegemonia eurocêntrica. Essas verdades têm suas raízes na emergência da razão científica, que foi aliada a um projeto de poder e exploração de povos que foram ideologicamente subjugados. O chamado modelo civilizatório aplicado em contextos considerados subdesenvolvidos se baseia em uma concepção etnocêntrica que tende a ignorar modos de ser e pensar diferentes. (SILVEIRA; NASCIMENTO; ZALEMBESSA, 2021, p. 05)

Para Aníbal Quijano (2005, p. 127) o resultado da história do poder colonial teve duas implicações decisivas:

*A primeira é óbvia: todos aqueles povos foram despojados de suas próprias e singulares identidades históricas. A segunda é, talvez, menos óbvia, mas não é menos decisiva: sua nova identidade racial, colonial e negativa, implicava o despojo de seu lugar na história da produção cultural da humanidade. Daí em diante não seriam nada mais que raças inferiores, capazes somente de produzir culturas inferiores. Implicava também sua realocação no novo tempo histórico constituído com a América primeiro e com a Europa depois: desse momento em diante passaram a ser o passado. Em outras palavras, o padrão de poder baseado na colonialidade implicava também um padrão cognitivo, uma*

*nova perspectiva de conhecimento dentro da qual o não-europeu era o passado e desse modo inferior, sempre primitivo.*

Na sociedade brasileira, existem dois discursos opostos que coexistem na mente da população. Um deles difunde a ideia de que o país é um lugar de harmonia racial, onde todas as raças convivem de maneira igualitária. O outro, baseado em pesquisas mais aprofundadas sobre a realidade brasileira, que desafia esse discurso e aponta para um conflito entre os diferentes grupos raciais, no qual a minoria branca exerce o poder, enquanto as populações negra e indígena são marginalizadas das esferas do conhecimento e do poder. (TELLES; RODRIGUES; ROZANTE, 2021, p. 70)

Assim sendo, é importante enfatizar que a raça é uma construção social inventada pelos seres humanos, mas é essa categoria que medeia as relações entre indivíduos e determina sua posição na hierarquia social. Mesmo que haja uma ilusão de mobilidade entre as classes econômicas, a raça continua sendo um fator crucial na maneira como as pessoas são percebidas e tratadas. (TELLES; RODRIGUES; ROZANTE, 2021, p. 80)

Ao relacionar o conceito de raça como uma hierarquia social e a compreensão da temporalidade como uma linha unidirecional em direção ao progresso, que não é uma consequência lógica da mudança temporal, mas sim um vício ou distorção comum da maneira como a modernidade é entendida a partir de narrativas eurocêntricas, surge uma Europa vista como o ápice do desenvolvimento da história da humanidade, com a cultura mais avançada, os povos mais civilizados e modernos. (CARVALHO, 2020, p. 46)

A ideia da superioridade humana e universal do branco europeu, em oposição à desumanização e inferiorização dos sujeitos colonizados, resulta em um processo de alienação colonial que leva à formação de uma sociedade deturpada



e degenerada. Essa sociedade perpetua a mistificação racial como fundamento da sociabilidade, que é mantida sob o domínio colonialista-imperialista, levando à exploração e dominação dos colonizados. (SOUZA, 2020, p. 380)

A colonização das Américas pelos impérios europeus pode ser resumida na criação de um novo conceito, a raça, que se tornou um princípio hierárquico associado à divisão do trabalho capitalista e característico do colonialismo e do eurocentrismo. Essa hierarquização persistiu além do período colonial e se tornou um fator central da desigualdade no sistema mundial. A colonialidade é, portanto, a continuação da desigualdade racial produzida pelo colonialismo, que se tornou um traço distintivo da ordem pós-colonial. (FERREIRA, 2014, p. 259)

Depreende-se, pois, que a concepção moderna de raça surgiu com a invasão da América e a partir daí foram criadas identidades raciais como brancos, negros, mestiços e indígenas. Durante o período de colonização, as relações sociais eram predominantemente de dominação e algumas dessas novas identidades foram associadas a hierarquias, funções e lugares sociais específicos. Desde então, a raça e a identidade racial foram estabelecidas como instrumentos fundamentais de classificação social da população. (CARVALHO, 2020, p. 49)

Contrariando algumas teorias que afirmam que as desigualdades no Brasil são exclusivamente uma questão de classe social, é evidente que elas também incluem questões raciais, de gênero, religiosas, entre outras. Especificamente no contexto brasileiro, o racismo está profundamente enraizado no processo colonizador, sendo aprimorado pela conservadora hegemonia presente no Estado e na sociedade, fazendo com que o racismo seja um tema central nas análises sobre desigualdade e violência no país. (SILVEIRA; NASCIMENTO; ZALEMBESSA, 2021, p. 04)

### 3. RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL E INTOLERÂNCIA

O racismo tem sua origem na criação e propagação de uma ideologia que justificava a desigualdade entre seres humanos não por meio da força ou poder dos conquistadores, como acontecia em conquistas anteriores, mas sim pela alegada inferioridade imanente entre raças humanas. Essa ideologia se manifestava na biologia e no direito, legitimando a desigualdade de posição social, tratamento, separação espacial e direitos entre colonizadores e colonizados, conquistadores e conquistados, senhores e escravos, e, após, entre os descendentes desses grupos que foram incorporados em um mesmo Estado nacional. (GUIMARÃES, 1999, p. 104)

Conforme leciona Monique de Souza Carvalho (2022, p. 98):

*Falar de racismo enquanto estruturante da nossa sociedade é entender que, entre brancos e negros no Brasil, há a predominância de uma falsa igualdade. Tal igualdade forjada pode ser compreendida através de uma perspectiva histórico-crítica decolonial, que nos permite entender que o conceito de raça, por exemplo, não se trata apenas de uma mera “divisão dos vários grupos humanos, diferenciados uns dos outros por caracteres físicos hereditários”; faz parte de uma construção social que se apropria de tais características para hierarquizar os sujeitos socialmente.*

Com relação a normativa brasileira a respeito do tema, torna-se importante destacar o Princípio da Igualdade, legado do pensamento político clássico e consagrado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que preconiza que todos os cidadãos devem ser regidos

pelas mesmas leis, independentemente de sua classe social, gênero, etnia, origem geográfica, crença religiosa ou política. Além disso, todos devem ter acesso aos mesmos direitos previstos na Constituição, sem que haja qualquer tipo de discriminação ou privilégio que exclua determinados grupos em detrimento de outros. (BARROS; ALBRECHT, 2019, p. 17)

O artigo 1º, III, por exemplo, estabelece como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, enquanto o artigo 3º, IV, consagra como objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade ou de qualquer forma de discriminação. Além disso, o artigo 4º, VIII, destaca o repúdio ao racismo no âmbito internacional, enquanto os artigos 5º, XLI e XLII estabelecem que a prática do racismo é considerada um crime inafiançável, imprescritível com pena de reclusão. A Lei nº 7.716/1989 (BRASIL, 1989), por sua vez, estabelece como crime a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, incluindo a recusa, negativa ou impedimento de inscrição ou ingresso de aluno em estabelecimento de ensino público ou privado por preconceito de raça ou cor, que é punível com pena de reclusão de três a cinco anos. (NUNES; LEHFELD; NETTO, 2021, p. 91)

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/10), também representa um avanço significativo na legislação de promoção da igualdade racial, uma vez que estabelece diversos direitos para a comunidade negra e reconhece sua vulnerabilidade social. Apesar de ser um importante instrumento na luta pela igualdade racial no Brasil, a aprovação do Estatuto exigiu muita mobilização por parte das camadas sociais que o apoiavam, enfrentando grande resistência das camadas contrárias e passando por um amplo debate até sua promulgação em 2010. (NASCIMENTO; GOMES, 2020, p. 24)

Embora a normativa brasileira seja alicerçada no sistema de igualdades, buscando o tratamento dos

desiguais na medida de suas desigualdades, denominada de igualdade formal, e também inclua Leis específicas ao combate à discriminação racial, ainda assim não são condizentes com a perspectiva social apresentada no cotidiano. De modo que a discriminação racial, especificadamente, continua ocorrendo de forma explícita na sociedade atual ou até mesmo de forma naturalizada, onde a prática é considerada como “normal”.

Percebe-se tais desigualdades em todas as esferas sociais, embora as normas brasileiras busquem estabelecer medidas de compensação. Ao analisarmos a legislação brasileira, encontramos diversos documentos que visam garantir direitos às minorias (como mulheres, crianças, deficientes, idosos, etc.) levando em consideração as suas particularidades. Um exemplo disso é a Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989, que trata dos crimes resultantes de preconceito de raça ou cor, e tem como objetivo garantir políticas públicas que possibilitem o acesso e a criação de oportunidades, conforme estabelecido nos artigos 3º e 4º. Ainda que as normativas sejam importantes formas de proteção, observando o contexto social as penas nem sempre são aplicadas ou efetivadas. (HIRSCH; HIRSCH; MONTEIRO, 2021, p. 08)

Neste contexto, um grande obstáculo para o progresso da sociedade tanto no Brasil como em países como a África do Sul tem sido a crença da “democracia racial”. Essa visão equivocada ajuda a manter a aparência de ausência de conflito nas relações raciais e sustenta o discurso conservador que se opõe às políticas afirmativas destinadas a ajudar a população negra. Infelizmente, ainda existem pessoas que acreditam que o Brasil é uma sociedade racialmente harmoniosa, e esse pensamento serve como desculpa para negar que historicamente houve uma desvantagem para a população negra em termos de acesso a posições de poder e status social, que foram

predominantemente ocupadas por brancos. (BARROS; ALBRECHT, 2019, p. 19)

Abordar a questão racial é uma tarefa difícil, mesmo com a existência de dados e estudos que comprovam seus efeitos concretos. Isso ocorre devido à persistência da ideia de que “somos todos iguais”, difundida pelo mito da democracia racial apresentado e vinculada à lógica humanista ocidental. Além disso, a população, especialmente os brasileiros brancos, também se identificam com ideais de embranquecimento, propagando e atualizando esses valores. (TELLES; ZAMORA; ROZANTE, 2021, p. 70)

O racismo ainda é persistente e se expande na sociedade, apesar dos esforços morais, culturais e científicos, porque se tornou uma realidade arraigada na consciência e prática social ao longo do tempo. No Brasil, as relações raciais têm sido influenciadas pelo formalismo e patriotismo da cultura do país, o que tem contribuído para a manutenção do sistema vigente. (BARROS; ALBRECHT, 2019, p. 10)

O Brasil é uma nação que apresenta uma grande disparidade social, e uma das bases que sustentam essa desigualdade é o racismo estrutural, que deixa quase toda a população negra sem apoio Estatal. Indivíduos negros são frequentemente estereotipados por suas características físicas, que são utilizadas como critérios para a classificação dos seres humanos em raças. A pigmentação da pele, o tipo de cabelo e o formato do nariz são algumas das características mais utilizadas para categorizar a raça negra. Entretanto, o conceito de raça é questionável do ponto de vista científico, não havendo evidências biológicas que o sustentem. Esse conceito é baseado em representações sociais que buscam apoio nos conhecimentos biológicos, mas que são questionáveis. Além disso, existem grupos sociais que têm interesse em manter posições políticas e econômicas excludentes e essa forma de discriminação teve origem em estudos científicos realizados a partir do século

XIX, que buscavam classificar os seres humanos em raças e estabelecer uma hierarquia entre grupos. (PEREIRA, 2020, p. 01)

A ideia de que as raças não são determinadas pela biologia, mas sim pelas relações sociais que envolvem poder, privilégio e discriminação, tem sido apontada como fundamental para entender as desigualdades raciais no Brasil. Desde a Segunda Guerra Mundial, há um consenso entre cientistas sociais, bem como a maioria dos biólogos e geneticistas, de que não existem “raças” biológicas. Em outras palavras, não há populações humanas claramente definidas que apresentam diferenças significativas em várias características biológicas importantes e que sejam homogêneas internamente em relação a essas mesmas características. Fato é que levando em consideração as populações de diferentes continentes que foram historicamente identificadas como “raças”, há muito mais variação genética dentro de cada uma dessas populações do que entre elas. Além disso, as características genéticas não existem em conjuntos com forte correlação interna, que possam ser facilmente diferenciados de outros conjuntos. A principal questão é que, ao se referir a alguma raça definindo pontos positivos ou negativos de cada, é considerado ato discriminatório atualmente. (TELLES; ZAMORA; ROZANTE, 2021, p. 11; MONSMA, 2013, p. 02)

Hoje em dia, há uma conceituação de raça social baseada em características fenotípicas de certos grupos, que difere das teorias racionalistas e biológicas do século XIX, as quais se fundamentavam em critérios genéticos. No entanto, a utilização da cor da pele como meio de distinguir grupos ainda é comum na sociedade e alguns autores a consideram uma construção específica de raça. (BARROS; ALBRECHT, 2019, p. 08)

Segundo Silvio Almeida (2019, p. 36), para compreender o racismo, é necessário percebê-lo como um fator determinante e determinado das relações sociais. Isso significa ir além de suas formas individuais e institucionais, pois tanto indivíduos quanto instituições são moldados

pelo racismo em uma sociedade onde ele é presente e reproduzido constantemente. No entanto, a origem do racismo e suas raízes profundas estão presentes em todas as relações sociais que estruturam a sociedade.

É importante destacar que existem dois conceitos distintos relacionados ao racismo: o preconceito, que surge a partir de uma ideia pré-concebida sem fundamentação ou valor, e a discriminação, que afeta diretamente o indivíduo, sendo uma ação de separação e diferenciação de pessoas. (HIRSCH; HIRSCH; MONTEIRO, 2021, p. 04)

Em relação à discriminação racial, especialmente contra pessoas negras, é importante destacar que ela é um fenômeno baseado em fatos históricos concretos ligados a conflitos reais ocorridos na história dos povos. A noção de discriminação racial tem suas raízes na história sombria da humanidade, que inclui a conquista das Américas e a escravização dos africanos nessas terras. Infelizmente, essa noção ainda é mantida, já que há uma ideia conceitual de que os povos negros tiveram um papel insignificante na história da humanidade, o que é completamente equivocado. (BARROS; ALBRECHT, 2019, p. 20)

De acordo com Marcus Eugênio Oliveira Lima e Jorge Vala (2004, p. 402) ao contrário do preconceito, o racismo não se limita a uma atitude individual. Ele consiste em um processo de hierarquização, exclusão e discriminação contra indivíduos ou grupos sociais que são rotulados como diferentes com base em alguma característica física (real ou imaginada), que é reinterpretada como uma marca cultural interna que define padrões de comportamento. Por exemplo, a cor da pele negra (característica física externa) pode levar à percepção do sujeito como preguiçoso, agressivo e alegre (marca cultural interna).

Silvio Almeida (2019, p. 36), destaca o fenômeno do racismo como a discriminação racial caracterizado por um sistema. Em outras palavras, não é apenas um ato ou uma série de ações discriminatórias, mas sim um

processo em que as condições de inferioridade e privilégio são distribuídas entre grupos raciais e se reproduzem nas esferas políticas, econômicas e cotidianas. O racismo está conectado com a segregação racial, que é a divisão de grupos raciais em áreas específicas, como bairros, guetos, periferias, e também a exclusão de determinados grupos raciais de estabelecimentos comerciais e serviços públicos, como escolas e hospitais. Alguns exemplos desse tipo de segregação incluem os regimes segregacionistas nos Estados Unidos, o apartheid na África do Sul e ainda o sistema prisional dos Estados Unidos.

Compreender o racismo como um fenômeno que estrutura as sociedades modernas ajuda a entender como as instituições e os processos de subjetivação são moldados pela perspectiva do biopoder, ou seja, o poder exercido pelo Estado moderno sobre a vida dos indivíduos. As expressões racistas, a segregação institucional, a seleção no mercado de trabalho e até mesmo a construção dos estereótipos e fenótipos raciais, reforçados diariamente pelos meios de comunicação, informam os modos como o racismo funciona. Assim, é importante destacar as três principais formas de racismo presentes no cotidiano: o racismo subjetivo ou individual, o racismo institucional e o racismo estrutural. (MOZART; ARAUJO, 2020, p. 05)

De acordo com a concepção individualista, o racismo é visto como uma anomalia ou desvio ético, psicológico individual ou coletivo atribuído a grupos isolados. A abordagem individualista não reconhece a existência de sociedades ou instituições racistas, mas sim de indivíduos racistas que agem de forma isolada ou em grupo. Por essa perspectiva comportamental, o racismo manifesta-se principalmente na forma de discriminação direta e a educação e conscientização sobre os males do racismo, assim como estímulos a mudanças culturais, são considerados as principais formas de lidar com o problema. Entretanto, limitar o racismo a um viés comportamental,



acaba por desconsiderar o fato de que as maiores tragédias decorrentes do racismo foram realizadas com apoio de líderes políticos e religiosos, os considerados “homens do bem”. (ALMEIDA, 2019, p. 25)

Desse modo, a não identificação de indivíduos racistas, causa estranhamento em relação ao fenômeno e sua redução apenas ao âmbito individual, além de silenciá-lo. Esse paradoxo é uma realidade que contribui para a compreensão dos efeitos do racismo estrutural, que se manifesta de maneira diferente em diversas partes do mundo (TELLES; ZAMORA; ROZANTE, 2021, p. 02).

Com relação ao racismo institucional, destaca-se os militantes dos Panteras Negras, Stokely Carmichael e Charles V. Hamilton, os quais foram pioneiros ao explicar o fenômeno nos EUA, contornando análises que se concentravam no racismo individual. Eles chamaram a atenção para o funcionamento das instituições e a forma como elas podem dissociar o racismo dos atos individuais, tornando-o mais difícil de ser percebido. Desse modo, o racismo institucional pode ser descrito como a forma de manter pessoas negras em uma situação de inferioridade através de mecanismos não percebidos socialmente. (MOZART; ARAUJO, 2020, p. 06)

Sendo assim, a discriminação institucional é claramente demonstrada em dados oficiais, como aqueles fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diversos grupos sociais, como negros, índios, judeus, ciganos, trabalhadores migrantes, trabalhadores rurais, garimpeiros, mendigos, alcoólatras, gigolôs, homossexuais e mulheres, especialmente as negras, são ocultos ou abertamente discriminados em nosso sistema de trabalho, Justiça, Economia, Política e em outras instituições. (BARROS; ALBRECHT, 2019, p. 22)

A compreensão dos elementos simbólicos e discursivos que constituem o racismo institucional deve ser buscada também no conceito de racismo estrutural. Este permite a compreensão da ampla presença do

racismo na organização social, incluindo as divisões de classe, o imaginário étnico-racial e os hábitos culturais. O racismo estrutural cria um sistema de privilégios sociais e raciais que penetra profundamente no tecido social e nas dimensões inconscientes do comportamento social, tornando sua identificação e enfrentamento difíceis. Portanto, a complexidade e invisibilidade do racismo estrutural torna sua aceitação social um desafio. (MOZART; ARAUJO, 2020, p. 06)

O racismo estrutural é conceituado como o resultado da combinação de práticas institucionais, históricas, culturais e interpessoais que ocorrem em uma sociedade, resultando em um grupo social ou étnico sendo privilegiado e tendo mais chances de sucesso, enquanto outros são sistematicamente prejudicados, criando disparidades persistentes entre os grupos ao longo do tempo. (SOIFER; McNEELY; COSTA; PICERKING-BERNHEIM, 2014, p. 451-452)

Silvio Almeida (2019, p. 34) elucida que a estrutura social em si é responsável pelo racismo, não sendo este uma anomalia social ou um distúrbio institucional. O racismo é, de fato, estrutural. Tanto comportamentos individuais quanto processos institucionais são produto de uma sociedade onde o racismo é a norma, não a exceção. O racismo é parte de um processo social que acontece de forma invisível para os indivíduos e parece ser transmitido pela tradição. Sendo assim, o racismo estrutural é consequência da estrutura social estabelecida e representa um perigo silencioso. Esse tipo de racismo está enraizado nas situações cotidianas, nos costumes, nas regras de um processo social, histórico e político, e por esses motivos pode passar despercebido.

Emerson Efrem de Souza Pereira (2020, p. 08) leciona que o preconceito racial estrutural é um resultado direto do projeto econômico baseado em duas classes sociais: a classe dos desenvolvidos e a classe dos subdesenvolvidos. No sistema capitalista, não pode haver desenvolvimento sem as duas classes, e o racismo estrutural é uma ferramenta utilizada para justificar e legitimar as disparidades diante

da organização do Estado sobre a exploração do trabalho. É considerado natural que os negros tenham menor acesso aos cargos de chefia, recebam salários mais baixos e sofram mais com o desemprego. Essa competição desigual é fortemente influenciada pela questão racial e é um elemento central das desigualdades entre brancos e negros no sistema capitalista. Além disso, o racismo estrutural também restringe o acesso dos negros ao sistema de educação pública de qualidade e para combater essa injustiça social, foram criadas leis específicas com ações afirmativas que estabelecem critérios étnico-raciais para a oferta de vagas.

Considerando essas ideias, é possível constatar a triste realidade enfrentada pela população negra em uma sociedade cujas estruturas, instituições e indivíduos estão impregnados pelo racismo e pela discriminação racial. Isso leva a uma narrativa dramática que evidencia a necessidade de intervenção governamental para promover uma ordem mais justa, uma abordagem típica do estatismo. (COSTA, 2022, p. 19)

Portanto, ressalta-se a importância da perspectiva decolonial referente ao racismo, o qual viabiliza a análise crítica das relações de poder, possibilitando a formulação de soluções baseadas nas realidades locais para superar os problemas causados pela colonialidade, como a perpetuação da desigualdade étnico-racial, de gênero e de classe. Além disso, essa ideia permite a abordagem crítica das consequências do neoliberalismo em um contexto político marcado pelo avanço de projetos autoritários, ultraconservadores e reacionários. (SILVEIRA; NASCIMENTO; ZALEMBRESSA, 2021, p. 10)

#### **4. A PERSPECTIVA DECOLONIAL NA LUTA CONTRA O RACISMO, A DISCRIMINAÇÃO RACIAL, A INTOLERÂNCIA E A EXCLUSÃO SOCIAL**

Com a ideia de raça sendo construída e estabelecida, a exploração e a dominação da humanidade começaram a ser relacionadas com a da natureza. Isso aconteceu porque a natureza e certas partes da sociedade foram consideradas naturalmente inferiores e, por isso, podiam ser livremente exploradas e dominadas e para acabar com essas relações violentas e predatórias, é necessário atacar a raiz do problema e mudar a estrutura que legitima a hierarquia entre os indivíduos da espécie humana, exigindo um processo de descolonização. (CARVALHO, 2020, p. 41)

Os efeitos do processo colonizador são atualizados nas formas de reprodução da desigualdade histórica, particularmente social, étnico-racial e de gênero, num contexto de modernização conservadora, cuja base é colonial, com conseqüente acirramento do racismo de Estado em relação aos povos e grupos estigmatizados e oprimidos. Nesse sentido, as relações de dominação e de dependência entre centro e periferia não se restringem a fatores econômicos e políticos, uma vez que abrangem a construção dos conhecimentos, a cultura, a produção de subjetividades políticas, a desigualdade e as violências. (SILVEIRA; NASCIMENTO; ZALEMBRESSA, 2021, p. 02)

Apesar de ter raízes mais antigas, a luta contra o racismo alcançou um papel central na política graças aos movimentos sociais do século XX. No Brasil, a mobilização coletiva de pessoas negras começou por meio da Frente Negra, inicialmente na cidade de São Paulo, que visava principalmente combater a segregação espacial e social que ocorria de forma sistemática por meio da discriminação racial informal e ilegal, entretanto frequente. (GUIMARÃES, 1999, p. 109)

Os movimentos sociais brasileiros tiveram grande participação na construção dos direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição de 1988 e nas leis antirracistas, como a Lei 10.639/2003, as de cotas raciais nas universidades federais e no serviço público, no Estatuto da

Igualdade Racial e também nas decisões judiciais, inclusive com contribuições técnicas e teóricas de grande relevância. Ainda assim, é sabido que o destino das políticas de combate ao racismo está, como sempre esteve atrelado aos rumos políticos e econômicos da sociedade. (ALMEIDA, 2019, p. 93)

Além das batalhas institucionais e até mesmo armadas, os movimentos sociais também foram responsáveis por formar intelectuais de diversas matrizes culturais e ideológicas, que dialogaram entre si, mesmo que de maneira crítica e tensa, com vertentes liberais, existencialistas e marxistas. Esse intercâmbio é evidente na tradição de estudos decoloniais e pós-coloniais. De qualquer forma, a experiência política e intelectual dos movimentos sociais serviu de inspiração para práticas políticas e pedagógicas inovadoras que contestaram de forma firme as bases do racismo. (ALMEIDA, 2019, p. 91)

Entretanto, mesmo com todo o esforço do movimento negro, ainda hoje é possível observar representações que vão contra as batalhas em prol da igualdade racial e social, considerando o fato de que o racismo ainda é uma prática presente e recorrente na sociedade contemporânea o que cria distanciamento entre as pessoas em suas relações sociais.

O racismo não é uma entidade autônoma que persiste por conta própria sem a intervenção humana, mas sim um fenômeno social que é mantido através das ações humanas que perpetuam a dominação racial e a negatividade atribuída a grupos étnicos específicos. Ele é reproduzido diariamente através das interações sociais que mantêm o racismo vivo de geração em geração. O fenômeno é composto não apenas por uma ideologia, mas também por uma série de atitudes, percepções e estratégias de ação - ou seja, faz parte do habitus - que legitimam a dominação racial. O habitus racial do grupo dominante é perpetuado através da interiorização das divisões raciais do mundo

social, mas pode ser modificado e reestruturado em novas circunstâncias. (MONSMA, 2013, p. 09)

Dessa forma, é nesse contexto que os negros atualmente se encontram, lutando por melhores oportunidades de emprego, educação, salários justos e se destacando em áreas como a política, liderança e economia. No entanto, na prática, ainda é possível perceber uma forte resistência em permitir que pessoas negras tenham acesso a espaços - públicos ou privados - que tradicionalmente são restritos aos brancos. Essa resistência se deve a fatores profundamente enraizados na sociedade, na história e na cultura. (BARROS; ALBRECHT, 2019, p. 22)

Prática comum na sociedade ocorre quando instituições buscam se adaptar e responder a conflitos internos e externos somente para preservar sua existência e a dominância do grupo no poder. Por essa razão, é cada vez mais frequente que instituições públicas e privadas incluam representantes de minorias em suas equipes quando pressões sociais questionam a legitimidade do poder institucional. No Brasil, um país onde a maioria da população é negra, a ausência de representantes dessa parcela da população em instituições importantes é motivo de descrédito e pode ser vista como falta de renovação, retrocesso, incompetência e até falta de democracia. A falta de diversidade racial e de gênero é aceitável apenas em ideologias extremamente conservadoras e de extrema-direita, caso contrário, pode gerar problemas de reputação, prejuízos financeiros e até ações judiciais. (ALMEIDA, 2019, p. 68)

Como apontado, o colonialismo europeu teve efeitos complexos na civilização dos povos colonizados e, por isso, o pensamento decolonial busca problematizar as condições colonizadas da epistemologia, visando a emancipação de todas as formas de dominação e opressão decorrentes das imposições coloniais. Diferentes perspectivas evidenciam as nocividades do colonialismo, como a exploração dos nativos

no Brasil e o transporte marítimo de escravos para trabalhar em outros países da América do Sul. (NUNES; LEHFELD; NETTO, 2021, p. 84)

Nesse contexto, o pensamento decolonial se refere a uma abordagem que envolve uma atitude constante de transformação, transgressão e insurreição, a fim de expor e superar o colonialismo/colonialidade. Essa abordagem não visa simplesmente desfazer ou reverter o colonialismo em uma fase pós-colonial, mas sim ultrapassá-lo de forma efetiva. A atual expansão da agenda neoliberal, com a implementação de reformas que eliminam conquistas parciais em direitos e sistemas públicos estatais, evidencia uma dinâmica de hegemonia de um projeto reacionário que promove ódio, racismo e indiferença, além do crescimento de um Estado penal e gerencial economicamente perverso. Essa situação, analisada a partir de uma perspectiva crítica dos direitos humanos, tem gerado, contraditoriamente, oportunidades para o fortalecimento de lutas sociais democráticas e emancipatórias, o que requer, em parte, a redefinição de instituições democráticas e a criação de frentes e redes de resistência. (SILVEIRA; NASCIMENTO; ZALEMBESSA, 2021, p. 03)

É possível afirmar que a colonialidade em si continua sendo uma forma de poder global, que se baseia em marcadores de opressão, como raça, gênero e classe, utilizados para dominar os povos colonizados e justificar o eurocentrismo. Eles destacam que, no passado, muitas teorias raciais negavam a existência do racismo, sustentando o mito da democracia racial, que ainda hoje limita os espaços de resistência, especialmente para o povo negro. (NUNES; LEHFELD; NETTO, 2021, p. 86)

Em termos gerais, a decolonialidade envolve a prática de desaprender certos conceitos e ideias, como a suposta universalidade do conhecimento científico europeu e a noção de desenvolvimento humano linear e unidirecional. Em vez disso, é necessário reaprender a valorizar o papel

epistêmico dos conhecimentos subalternos e ancestrais, que têm sido negligenciados juntamente com as populações marginalizadas, como indígenas, negros, quilombolas, mulheres, idosos, crianças, pessoas LGBTI+ e outros grupos que foram afetados pela colonização das identidades. (SILVEIRA; NASCIMENTO; ZALEMBESSA, 2021, p. 03)

Os indivíduos que foram historicamente marginalizados pelas estruturas de poder do colonialismo e pela ideia da democracia racial estão reivindicando espaço para suas vozes, com o objetivo de enriquecer o debate público sobre ações afirmativas e políticas públicas que possam contribuir para superar essa estrutura. É essencial que as mulheres negras, os homens negros e os povos indígenas possam compartilhar suas perspectivas, produzindo conhecimentos sobre a desigualdade real no país e estimulando o desenvolvimento de políticas públicas e ações afirmativas eficazes. (NUNES; LEHFELD; NETTO, 2021, p. 90)

Nas exatas palavras de Jucimeri Isolda Silveira, Sergio Luiz Nascimento e Simões Zalembessa (2021, p. 14) uma postura decolonial requer, entre outros aspectos:

*a) o reconhecimento das lutas sociais, das formas de organização que favorecem deslocamentos de poderes e transformações; a centralidade dos sujeitos de direitos e coletivos, na conquista por direitos; b) o reconhecimento da produção de subjetividades como processo aberto de afirmação das diferenças, das singularidades, da autonomia dos sujeitos de direitos; o desocultamento das identidades e modos de pensar e viver; c) a defesa da interdependência entre os direitos de liberdade e os direitos de igualdade, tanto na análise das contradições entre previsões nacionais/internacionais, como na identificação de caminhos para a efetivação dos direitos vocalizados pelos sujeitos; d)*



*a materialidade dos direitos produzidos socialmente na esfera pública do Estado, com impactos efetivos nas condições de vida e reversão dos processos de subalternização, desigualdade e violações; a afirmação de uma direção emancipatória na orientação das práxis em sociedade, tendo por horizonte a construção de uma sociabilidade que efetive as liberdades e diversidade, assim como relações igualitárias; produção de conhecimentos que contribuam para a promoção dos direitos humanos, das diversidades, com relevância social e conteúdo ético-político emancipatório.*

É evidente que ainda há uma grande presença de situações extremas de racismo na realidade social brasileira, o que gera uma tensão nas relações sociais envolvendo homens e mulheres negros em diversas instâncias institucionais, como escolas, igrejas, serviços públicos e privados, empregos públicos e privados, transportes públicos e privados, espaços públicos e privados, lazer, e outras esferas de relacionamentos sociais. Nesses contextos, o poder é fundamentado em um paradigma hegemônico de ideologia dominante ocidental e europeu. Desse modo, é fundamental que sejam realizados estudos coloniais como uma forma de quebrar a epistemologia dominante e proporcionar novas perspectivas para as pesquisas nas relações étnico-raciais. (SOUSA; BRUSSIO, 2023, p. 274)

Portanto, nesse cenário, é essencial uma aplicação mais racional e coerente do Princípio da Dignidade Humana como um guia para a luta pela cidadania. Essa luta não deve ser apenas ilustrativa, mas sim baseada em um compromisso inclusivo, apoiado por políticas públicas de educação, a fim de proporcionar melhores condições de vida e direitos para essa parcela da sociedade que, por muito

tempo, foi segregada e marginalizada de oportunidades e direitos na sociedade branca e escravocrata. É necessário dar voz e vez aos indivíduos que são excluídos a muito tempo por uma sociedade racista. (BARROS; ALBRECHT, 2019, p. 23)

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do colonialismo e suas consequências são fundamentais para a compreensão das estruturas sociais de poder raciais que ainda estão presentes em nossa sociedade, considerando que a exploração sobre povos foi responsável pela criação de uma ideia de dominação e superioridade de grupos exploradores, o que se perpetua até os dias atuais, através do racismo estrutural, institucional e individual. Portanto, a perspectiva decolonial na luta contra essa discriminação racial viabiliza soluções acerca do problema, buscando a superação das consequências decorrentes da colonialidade.

A globalização atual é resultado de um processo histórico que teve início com a formação da América e o capitalismo colonial, que estabeleceu a classificação social da população mundial com base na ideia de raça. Essa ideologia eurocêntrica, surgida da experiência da dominação colonial, ainda permeia várias dimensões do poder mundial, mantendo elementos de colonialidade em sua estrutura. O colonialismo é um mecanismo usado pelos brancos europeus para invadir, expropriar e explorar outras nações, estabelecendo uma hierarquia que os coloca no topo do sistema que eles criaram, perpetuando comportamentos e políticas sociais excludentes. Esse padrão de poder se manifesta em todas as esferas da vida social e opera em níveis tanto materiais como subjetivos, permeando as dimensões cotidianas e estruturais da existência social.

O racismo atualmente se manifesta de diferentes maneiras na sociedade, ele se diferencia do preconceito por ser um processo de hierarquização, exclusão e discriminação

baseado em alguma característica física (real ou imaginada), que é reinterpretada como uma marca cultural interna que define padrões de comportamento. O racismo ainda é um fenômeno estrutural, em que as condições de inferioridade e privilégio são distribuídas entre grupos raciais e se reproduzem nas esferas políticas, econômicas e cotidianas. Portanto, é necessário compreender o racismo como um fenômeno que estrutura as sociedades modernas para entender como as instituições e os processos de subjetivação são moldados pela perspectiva do biopoder, ou seja, o poder exercido pelo Estado moderno sobre a vida dos indivíduos.

Os movimentos sociais foram responsáveis por formar intelectuais de diversas matrizes culturais e ideológicas que dialogaram entre si, inspirando práticas políticas e pedagógicas inovadoras que contestaram as bases do racismo. Entretanto, apesar de todo esse esforço, o racismo ainda é uma prática presente e recorrente na sociedade contemporânea, criando distanciamento entre as pessoas em suas relações sociais de maneira discriminatória e segregacionista. Diante disto, também surge a importância da abordagem decolonial, a qual permite uma análise crítica das relações de poder e da influência da colonialidade na perpetuação da desigualdade étnico-racial, de gênero e de classe. Possibilitando a formulação de soluções baseadas nas realidades locais e uma abordagem crítica das consequências do neoliberalismo e do avanço de projetos políticos autoritários, ultraconservadores e reacionários.

Para que haja uma superação do racismo e da discriminação que o envolve, é necessário descolonizar não só as instituições e as estruturas políticas, mas também os modos de pensar e agir das pessoas. Isso envolve a valorização e o respeito às diversidades culturais e étnicas, a ampliação do acesso a oportunidades e recursos para as minorias étnicas e o fomento de práticas que promovam a igualdade e o reconhecimento mútuo. Além disso, é

importante desconstruir a ideia de que a cultura europeia é superior e universal, e reconhecer a riqueza e a complexidade das outras culturas e tradições.

Portanto, a hipótese da presente pesquisa está relacionada a influência da colonização e da formação de uma estrutura social eurocêntrica, bem como na utilização do pensamento decolonial para construção do raciocínio crítico sobre as práticas raciais, utilizando do pensamento para a consequente implantação prática de políticas antirracistas.

O método de pesquisa utilizado para construção desta pesquisa foi o método dedutivo, e através da análise de livros, periódicos e pesquisas diversas sobre o tema, foi possível suprir a problemática bem como conclusão final apresentadas neste trabalho.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. 1ª ed. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. Do colonialismo à colonialidade: expropriação territorial na periferia do capitalismo. **Caderno CRH**, v. 27, n. 72, p. 613–627, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000300011>. Acesso em: 03 mai. 2023.

ASSIS, Washington Luiz dos Santos; SOUZA, Sergio Luiz de. Colonialismo e desigualdades sociais: ensaio teórico para a construção de um pensamento crítico pós-colonial. **Simbiótica. Revista Eletrônica**, v. 6, n. 1, p. 159–171, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/simbiotica/article/view/27200>. Acesso em: 3 maio. 2023.

BARROS, Bruno Mello Correa de; ALBRECHT, Rita Mara. A discriminação racial no Brasil e a ascensão do povo negro: um olhar a partir dos princípios constitucionais na luta pela cidadania inclusiva. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n.1, p. 14–33, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5908>. Acesso em: 28 de abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. **Institui o Estatuto da Igualdade Racial**; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm). Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 04 mai. 2023.

CARVALHO, Monique de Souza. Luta antirracista no Brasil: o que os brancos tem a ver com isso?. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 21, p. 96-107, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/59583>. Acesso em: 28 de abr. 2023.

CARVALHO, Rayann Kettuly Massahud De. **Colonialidade, transmodernidade e diferença colonial: para um direito situado na periferia**. 2020. 166 p. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/34085>. Acesso em: 03 mai. 2023.

COSTA, Frederico Magalhães. Teorias raciais como jurisprudência narrativa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 9, n.3, p. 99-122, 2022. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/541>. Acesso em: 28 de abr. 2023.

FERREIRA, Andrey Cordeiro. Colonialismo, capitalismo e segmentaridade: nacionalismo e internacionalismo na teoria e política anticolonial e pós-colonial. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, p. 255-288, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/se/a/LMbr7mNnPDM7CXV5L59MkFR/?lang=pt#>. Acesso em: 03 mai. 2023.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. COMBATENDO O RACISMO: Brasil, África do Sul e Estados Unidos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/rbcsoc/a/qXBhgblSTkhCBPLrKrxQfVc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 de abr. 2023.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; HIRSCH, Carla Conchita Pacheco Bouças; MONTEIRO, Maria Carolina Barroso Bastos. Políticas públicas versus racismo estrutural e necropolítica no Brasil. **Revista de Direito**, v. 13, n. 03, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/11663>. Acesso em: 28 de abr. 2023

LIMA, Marcus Eugênio Oliveira; VALA, Jorge. As novas formas de expressão do preconceito e do racismo. **Revista Estudos de Psicologia (Natal)**, v. 9, p. 401-411, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epsic/a/k7hJXVj7sSqf4sPRpPv7QDy/?lang=pt>. Acesso em: 28 de abr. 2023.

MOURA, Clóvis. Escravidão, colonialismo, imperialismo e racismo. **Afro-Ásia**, Salvador, n. 14, p. 124-137, 1983. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/20824/13425>. Acesso em: 03 mai. 2023.

NASCIMENTO, Ary Fernando Rodrigues; GOMES, Deysiane Cristina. O retrato do racismo no Brasil: 132 anos após a abolição da escravidão. **Revista do Direito Faculdade Guanambi**, v. 8, jan/jun. 2020. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13955>. Acesso em: 04 de mai. 2023.

NUNES, Danilo Henrique; LEHFELD, Lucas Souza; NETTO, Carlos Eduardo Montes. A Desconstrução do Mito da Democracia Racial e o Racismo Estrutural no Brasil: Educação e Transformação Social. **Revista do Direito**, n. 63, p. 79-104, jan. 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>. Acesso em: 01 de mai. 2023.

PEREIRA, Emerson Efrem de Souza. **Desconstrução do mito racial: desigualdade das cores**. Orientadora: Nina Amália Brancia Pagnan. Dissertação (Mestrado) – Biologia, Setor de Ciências Biológicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, p. 117-142,

2005. Disponível em: [https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_Quijano.pdf](https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf). Acesso em: 03 mai. 2023.

SANTOS, Boaventura de S. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788551304914/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

SILVA, Mozart Linhares da; ARAÚJO, Willian Fernandes. Biopolítica, racismo estrutural-algorítmico e subjetividade. **Revista Educação Unisinos**, v. 24, 2020. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/edu.2020.241.40>. Acesso em: 28 de abr. 2023.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda; NASCIMENTO, Sergio Luiz; ZALEMBRESSA, Simões Zalemessa. Colonialidade e decolonialidade na crítica ao racismo e às violações: para refletir sobre os desafios educação em direitos humanos. **Educar em Revista**, v. 37, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/X3D3CtSHRk4kkTfC9HGbHF/>. Acesso em: 28 de abr. 2023

SOIFER, Steven; McNEELY, Joseph; COSTA, Cathy; PICERKING-BERNHEIM, Nancy. **Community economic development in social work**. New York: Columbia University Press. 2014.

SOUZA, Cristiane Luiza Sabino de. Racismo, conservadorismo e Serviço Social. **Revista Libertas**, v. 20 n. 2, p. 373-391, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/32044/21572>. Acesso em: 03 mai. 2023.

SOUZA, Giselle Moraes de; PASSOS, Rachel Gouveia. “Por uma formação antirracista!”: contribuições fanonianas para o Serviço Social. **Revista Libertas**, v. 21, n.2, p. 513-532, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/33464/23493>. Acesso em: 03 mai. 2023.

SOUZA, Odair de.; PAIM, Elison Antonio. Problematizando o eurocentrismo e desconstruindo o racismo por meio de práticas pedagógicas decoloniais e interculturais. **Fronteiras: Revista Catarinense de**

**História**, n. 34, p. 41-60, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/FRCH/article/view/10975>. Acesso em: 03 mai. 2023.

SOUSA, Janayna Alves; BRUSSIO, Josenildo Campos. Racismo estrutural no Brasil: a luta por uma sensibilidade do mundo decolonial. **Odere**, v. 08, p. 264-284, 2023. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/odeere/article/view/11658>. Acesso em: 02 de mai. 2023.

TELLES, Juan de Araujo; ZAMORA, Maria Helena Rodrigues Navas; ROZANTE, Rosangela Franklin dos Santos. Colonialidade e racismo no Brasil: A raça em questão. **Polêm!ca**, v. 21, n. 2, p. 069-085, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/68344>. Acesso em: 28 de abr. 2023



# A META DE PROTEÇÃO PENAL DO ART. 140, 3º, CP E A AUTOPERCEPÇÃO DA VÍTIMA: UM ESTUDO DE CASO DE INJÚRIA RACIAL



FÁBIO ANDRÉ GUARAGNI<sup>1</sup>

PAULA SANTOS SANSON<sup>2</sup>

LETÍCIA AMATUZZI REBELLO<sup>3</sup>

**RESUMO:** Empregando método de estudo de caso, baseado em acórdão publicado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o texto discute a meta de proteção penal embutida no art. 140, parágrafo 3º do Código Penal brasileiro, a partir da correlata filtragem constitucional. Destaca o fato de que o tipo penal realiza mandado constitucional de criminalização, na perspectiva de empregar o direito penal para a promoção de uma melhora no panorama geral em que se insere o bem jurídico da honra subjetiva, quando conectado a elementos socialmente sensíveis, como cor, raça, etnia, religião, origem, idade e condições pessoais

---

1 Professor Titular de Direito Penal no PPGD - Mestrado e Doutorado do Unicuritiba, da FEMPAR, EMAP, FAPAD e ESMAFE-PR. Doutor em Direito das Relações Sociais pela UFPR com pesquisa Pós-doutoral junto à *Università degli Studi di Milano* - UNIMI. Procurador de Justiça no Ministério Público do Paraná.

2 Pós-graduada pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Graduada em Direito pela PUCPR. Residente da Procuradoria no Ministério Público do Estado do Paraná.

3 Pós-graduada pela Escola da Magistratura Federal do Paraná. Graduada em Direito pela FAE Centro Universitário. Assessora de Procuradoria no Ministério Público do Estado do Paraná.

de saúde. Indo além, o trabalho dialoga com elementos extrajurídicos, conectando a prática delitiva a quadros pessoais de autonegação, situação que reforça a lesão ao bem jurídico em episódios concretos da prática criminosa. Ao final, insta o aplicador da norma incriminadora a tomar em consideração a condição pessoal da vítima e sua eventual inserção nos grupos de pessoas submetidas aos referidos quadros.

PALAVRAS-CHAVE: injúria racial – bem jurídico – tipicidade material – racismo estrutural

## **1. INTRODUÇÃO: ELEMENTOS DE UM CASO CONCRETO DE INJÚRIA RACIAL COMO CENÁRIO DE DISCUSSÃO**

Dedicam-se as linhas que seguem aos contornos do bem jurídico no tipo penal de injúria racial. Como pano de fundo para discussão acerca da objetividade jurídica do tipo penal constante do art. 140, § 3º, Código Penal, examina-se a decisão proferida na Apelação Criminal nº 0002044-15.2018.8.16.0139 – TJPR, que absolveu o réu, então apelante, em relação à prática delitiva. Nessa decisão, empregou-se o argumento de que, pelo fato da vítima não se considerar negra, as ofensas dirigidas a ela não lesionaram sua honra subjetiva. A partir disso, o desfecho decisório deu-se pela ausência de tipicidade material, declarando atípica a conduta do réu. O acórdão, publicado em 30/08/2022, foi assim ementado:

*APELAÇÃO CRIME. INJÚRIA QUALIFICADA. ART. 140, §3º, DO CÓDIGO PENAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. RECURSO DA DEFESA E DA ACUSAÇÃO. CRIME QUE SE CARACTERIZA PELA OFENSA À HONRA SUBJETIVA DE OUTREM, COM A UTILIZAÇÃO DE ELEMENTOS RELACIONADOS À COR. HONRA SUBJETIVA QUE*

SE CONSTITUI NA PERCEPÇÃO E CONCEITO QUE O INDIVÍDUO TEM DE SI MESMO. VÍTIMA QUE, QUANDO OUVIDA EM JUÍZO, AFIRMOU NÃO SE VER COMO UMA PESSOA NEGRA. DOLO ESPECÍFICO DO RÉU DEMONSTRADO NOS AUTOS. PALAVRAS PROFERIDAS COM O INTUITO DE OFENDER A VÍTIMA EM RAZÃO DA SUA COR. POR OUTRO LADO, NÃO HÁ COMO HAVER OFENSA QUANTO A UMA CARACTERÍSTICA INDIVIDUAL E SUBJETIVA DE UMA PESSOA ESPECÍFICA, SE ELA NÃO SE VÊ COMO PORTADORA DESSA TAL CARACTERÍSTICA. ATIPICIDADE DA CONDUTA. REFORMA DA SENTENÇA COM O FIM DE ABSOLVER O RÉU. ART. 386, III, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. RECURSO DA DEFESA PROVIDO E RECURSO DA ACUSAÇÃO PREJUDICADO.

A seguir, faz-se uma síntese do processo.

## **2. HIPÓTESE DE FATO E SOLUÇÃO JURÍDICA DO CASO CONCRETO**

O Ministério Público do Estado do Paraná ofereceu denúncia em face do sujeito ativo pela prática dos crimes de injúria racial e ameaça, descritos, respectivamente, nos artigos 140, § 3º, e 147, ambos do Código Penal. Com relação à injúria qualificada, eis o fato descrito na denúncia:

*“Nas mesmas condições de tempo e lugar do primeiro fato, por três oportunidades, de forma reiterada, o denunciado (...), dolosamente, com consciência e vontade, ciente da ilicitude e reprovabilidade de seu comportamento, visando a ofender a dignidade e a honra subjetiva da vítima (...), injuriou-a mediante palavras*

*depreciativas à sua cor negra, chamando-a de negra macaca e dizendo “eu quero conversar com aquela negra, com aquela macaca”.*

O d. Magistrado de primeiro grau julgou parcialmente procedente a exordial acusatória, de modo a condenar o réu pela prática do delito do artigo 140, § 3º, do Código Penal, e absolvê-lo do crime do artigo 147 do mesmo Código.

A Defesa apelou, requerendo a absolvição do crime de injúria racial, em razão da insuficiência probatória.

Os membros da 2ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, deram provimento ao recurso de apelação, por fundamento diverso: conquanto tenham reconhecido o dolo, absolveram o acusado pelo reconhecimento, de ofício, da atipicidade material da conduta. Eis o fundamento do acórdão, em síntese:

*Como se sabe, comete o crime de injúria aquele que ofende a honra subjetiva de outrem, agindo o agente com o dolo específico para tanto, havendo a sua consumação, quando as ofensas chegam ao conhecimento da vítima, pouco importando se diretamente ou indiretamente.*

*Para a chamada injúria qualificada, prevista no §3º, do art. 140, do Código Penal, para além do dolo de atingir honra subjetiva, é necessária a utilização de elementos relacionados à raça, cor, etnia, religião, origem, ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência.*

*Esclarece-se, por oportuno, que honra subjetiva é o sentimento próprio que a pessoa “(...) tem a respeito dos seus atributos físicos, morais e intelectuais” (HC 80626, Rel. NELSON JOBIM,*

Segunda Turma, j em 13.02.2001), ou o "(...) juízo que o indivíduo faz acerca dos seus próprios atributos" (CC 157.328/MG, Rel. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. em 23.05.2018).

*A par disso, chama a atenção a afirmação feita em Juízo pela vítima quando da sua oitiva, especificamente quando da questionada pela advogada de defesa, quando afirmou que não se considera uma pessoa negra (mov. 83.2 – 6'50").*

*No caso ora analisado, ao réu é imputada a prática acima referida injúria qualificada, em razão de ter ofendido a vítima, se valendo para tanto de elementos relacionados à sua cor, como consta na denúncia apresentada.*

*No entanto, como antes já demonstrado, a injúria atinge a honra subjetiva da vítima, ou seja, a percepção e o conceito que o indivíduo tem de si mesmo.*

*Nestes autos, a partir do momento em que a vítima afirmou expressamente que não se considera uma pessoa negra, surge a dúvida sobre a efetiva ocorrência da injúria qualificada.*

*Como acertadamente constou na sentença:*

*(...)Não se questiona aqui o fato de o réu ter proferido as aventadas ameaças e ofensas, havendo demonstração, inclusive, do dolo específico, pois as testemunhas foram claras em afirmar a sua ocorrência.*

*A presença do elemento subjetivo específico do tipo restou evidente, pois o acusado valeu-se de palavras injuriosas por mais de uma vez para se referir à vítima, falando-as a colegas de trabalho da ofendida, sabendo que tais ofensas chegariam ao conhecimento da pessoa a quem foram dirigidas, visando, assim, ofender honra subjetiva e à dignidade, bem como menosprezá-lo e diminuir-lhe intimamente.*

*(...)*

*Ocorre que, a rigor, não há demonstração da tipicidade do crime em questão, pois as ofensas proferidas pelo réu, em que pese carregadas de uma inadmissível carga negativa, não tiveram, a princípio e a partir do afirmado pela vítima, a capacidade de ferir o sentimento e percepção quanto à sua cor.*

*As palavras proferidas pelo réu tinham o intuito de ofender a vítima em razão da sua cor (“eu quero conversar com aquela negra, com aquela macaca”), entretanto, a partir de sua afirmação, a vítima não se identifica como negra, o que impede a perfeita caracterização do crime de injúria qualificada.*

*A partir do que aqui consta, não há como haver ofensa quanto a uma característica individual e subjetiva de uma pessoa específica, se ela não se vê como portadora dessa tal característica.*

*Assim, forçoso reconhecer que a conduta do réu é atípica, uma vez que não preenchidos todos os requisitos exigidos pela norma penal.*

*(...) Diante disso, por todo o contido nestes autos, deve ser dado provimento ao recurso interposto (...) contudo, por fundamento diverso do alegado pela defesa, com o reconhecimento da atipicidade da sua conduta, devendo a sentença ser reformada, com o fim de absolvê-lo da imputação constante do Fato 02, da denúncia apresentada, com base no art. 386, III, do Código de Processo Penal.*

Eis o caso concreto.

### **3. OS FUNDAMENTOS DECISÓRIOS**

O núcleo das razões de direito trazidas no acórdão prolatado pela 2ª Câmara do TJPR está cristalizado nessas duas passagens. Embora já citadas, merecem lente ampliada, por evidenciarem contornos incomuns conferidos ao bem jurídico tutelado contra injúrias raciais:

*Ocorre que, a rigor, não há demonstração da tipicidade do crime em questão, pois as ofensas proferidas pelo réu, em que pese carregadas de uma inadmissível carga negativa, não tiveram, a princípio e a partir do afirmado pela vítima, a capacidade de ferir o sentimento e percepção quanto à sua cor.*

*As palavras proferidas pelo réu tinham o intuito de ofender a vítima em razão da sua cor (“eu quero conversar com aquela negra, com aquela macaca”), entretanto, a partir de sua afirmação, a vítima não se identifica como negra, o que impede a perfeita caracterização do crime de injúria qualificada.*

Na hipótese de fato, os d. Julgadores reconheceram a materialidade e autoria de ofensas dirigidas à vítima. Reconhecem o dolo, como elemento do tipo subjetivo, de ofender a vítima mediante palavras depreciativas à sua cor. No entanto, entenderam pela atipicidade da conduta, visto que a vítima declarou não se identificar como negra, o que, segundo a decisão, afastaria a idoneidade das palavras proferidas pelo acusado para ofenderem a honra subjetiva da vítima, sujeito passivo do delito.

#### **4. PROBLEMATIZAÇÃO**

O que se pretende no presente artigo é demonstrar que, para que haja a configuração do crime de injúria qualificada, a vítima não precisa se identificar com a característica que lhe foi atribuída injuriosamente. A ofensa à sua honra subjetiva se dá pelo caráter pejorativo e diminutivo presente nas palavras do ofensor. Ou seja, no caso concreto, em que pese a ofendida não se identificar como pessoa negra, ela teve a sua honra subjetiva lesada diante da fala de seu agressor, que a chamou de “negra macaca”, dizendo “eu quero conversar com aquela negra, com aquela macaca”.

Somado a isso, chama-se atenção para o fato de que a prática do delito de injúria racial, bem como do crime de racismo, envolve mais do que uma conduta típica, antijurídica e culpável, mas advém da falta de reconhecimento identitário no Brasil – situação originária do racismo estrutural presente no país, em que uma parcela da população negra não se identifica como tal. Dessa maneira, muitas vezes, o próprio fato de a vítima de injúria racial não se considerar negra, em atitude de autonegação ou autorrejeição, é reação resultante de racismo estrutural. Já aponta para ser humano com autoimagem depreciada previamente à prática delitiva. Nesse contexto, a injúria racial reforça a existência de ofensa à sua honra subjetiva e, por conseguinte, ratifica a atipicidade da conduta do réu.



## 4.1 TIPIFICAÇÃO DA INJÚRIA RACIAL (ART. 140, § 3º, CP) E META DE PROTEÇÃO PENAL

O crime de injúria se caracteriza pela ofensa à honra subjetiva do indivíduo. Incrimina-se a ação humana de praticar ofensa moral, na qual o autor da conduta atribui a alguém uma qualidade negativa. O bem jurídico lesado, portanto, é a autoestima ou autoimagem da pessoa destinatária da ofensa. Não se atribui à vítima um fato, mas um desqualificativo. A ofensa não necessita ser percebida por terceiros<sup>4</sup>. Nas lições de Muñoz Conde, a honra subjetiva se perfaz na “consciência e no sentimento que tem a pessoa de sua própria valia e prestígio, quer dizer, a autoestima”<sup>5</sup>.

A injúria, pois, consiste na palavra ou gesto ultrajante por meio do qual se ofende a dignidade da vítima, o sentimento que esta tem do seu valor social e moral.

A seu turno, a injúria qualificada, descrita no artigo 140, § 3º, do Código Penal, possui o elemento subjetivo da injúria preconceituosa, consistente na ofensa à dignidade, por meio da utilização de elementos referentes à raça, cor, etnia, religião, origem ou condição de pessoa idosa ou com deficiência<sup>6</sup>. É este o entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Em situação semelhante à narrada na denúncia, assim se manifestou<sup>7</sup>:

---

4 BUSATO, Paulo César. Direito Penal: parte especial 1 – São Paulo: Atlas 2014, p. 238-239.

5 Apud GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: parte especial, volume II: introdução à teoria geral da parte especial: crimes contra a pessoa – 15º ed. Niterói, RJ: Impetus, 2018, p. 365.

6 GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: parte especial, volume II: introdução à teoria geral da parte especial: crimes contra a pessoa – 7º ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010, p. 444-445.

7 Brasil. Supremo Tribunal Federal. HC 102.087/MG, 2ª Turma, Relator Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 28/02/2012.

*“O Ministério Público narra a conduta do acusado que, dolosamente, com o propósito de ofender a dignidade ou o decoro, por palavra, teria injuriado a vítima através da utilização de elementos referentes à raça, ao chamá-la de “nego”, com sentido pejorativo. 3. “Os delitos contra a honra reclamam, para a configuração penal, o elemento subjetivo consistente no dolo de ofender na modalidade de ‘dolo específico’, cognominado ‘animus injuriandi’” (AgRg no RHC n. 150.050/RJ, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 14/9/2021, DJe de 20/9/2021.).*

O tipo penal, através da forma qualificada em análise, trabalha uma maior censura, exigida na repressão do comportamento ofensivo, através da dúplici dimensão do desvalor de ação e do desvalor de resultado.

O desvalor de ação deriva da eleição de um certo modo de realização das ofensas na redação do tipo objetivo: na ação humana de dirigir impérios, o sujeito ativo vale-se de elementos de raça, cor e outros. Trata-se de modo de realizar as ofensas em que o autor escolhe um caminho para verberá-las cujo teor, por tocar aspectos socialmente sensíveis, facilita a realização do fim injurioso, tornando-o antecipadamente mais provável. Há um apelo ao desprezo pelos mecanismos de autopertencimento e formação identitária do sujeito passivo, em espécie de reforço a formas de ofensa que são repetidas de maneira geracional, histórica, em tecidos sociais divididos e marcados por exclusão. É um modo de realização da injúria que praticamente assegura a efetiva consecução da violência emocional.

O desvalor de resultado, a sua vez, justamente encontra motivos para ser qualificado porque, em quadros coletivos de desprezo a elementos de raça, cor, etnia, religião, origem

ou condição de pessoa idosa ou com deficiência, os sujeitos passivos têm, de antemão, a conformação da autoimagem marcada pela necessidade de superação da correlata exclusão social, reproduzida nas microrrelações diárias.

Nessa perspectiva, o legislador infraconstitucional, através do tipo penal do art. 140, 3º, CP, realiza parcialmente o mandado constitucional de criminalização derivado do art. 5º, XLI, CF<sup>8</sup>, pelo qual a Carta enuncia que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades individuais”, em consonância com o objetivo da *República*, enunciado no respectivo art. 3º, IV, de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, em reforço ao que consta já no preâmbulo do texto fundamental.

Recorde-se Luisi<sup>9</sup>:

---

8 Brasil, STF HCI02.087/MG, 2ª T., Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 28.02.2012: [...] 1. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS PENAIS. 1.1 Mandatos de constitucionais de criminalização: A Constituição de 1988 contém significativo elenco de normas que, em princípio, não outorgam direitos, mas que, antes, determinam a criminalização de condutas (CF, art. 5º, XLI, XLII, XLIII, XLIV; art. 7º, X; art. 227, parágrafo 4º). Em todas essas é possível identificar um mandato de criminalização expresso, tendo em vista os bens e valores envolvidos. Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas proibições de intervenção (*eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*). Os mandatos constitucionais de criminalização, portanto, impõem ao legislador, para seu devido cumprimento, o dever de observância do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso e como proibição de proteção insuficiente. [...] Na doutrina brasileira, há bastante produção sobre os mandados de criminalização. Dentre outros, sugere-se STRECK, Maria Luíza Schäfer. Direito Penal e Constituição: a face oculta dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

9 LUISI, Luiz. Os princípios constitucionais penais. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991, p. 41.

*(...) as Constituições contemporâneas tem (...) uma série de preceitos destinados a alargar a incidência do direito criminal no sentido de fazê-lo um instrumento de proteção de direitos coletivos, cuja tutela se impõe para que haja uma justiça mais autêntica (...) Este tipo de normas constitucionais têm sido chamadas de “cláusulas de criminalização”, sendo algumas expressas e inequívocas, e outras facilmente deduzíveis do contexto das normativas constitucionais.*

No mesmo sentido, Palazzo<sup>10</sup>:

*Enquanto as indicações constitucionais de fundo (...) são, ainda, expressão de um quadro constitucional característico do Estado liberal de direito (...) as vertentes orientadas no sentido da criminalização traduzem a expressão de uma visão bem diversa do papel da Constituição no sistema penal: as obrigações de tutela penal no confronto de determinados bens jurídicos (...) sempre de relevância constitucional, contribuem para oferecer a imagem de um Estado empenhado e ativo (inclusive penalmente) na persecução de maior número de metas propiciadoras de transformação social e da tutela de interesses de dimensões ultraindividual e coletiva, exaltando, continuamente, o papel instrumental do direito penal com respeito à política criminal (...) As manifestações mais unívocas no sentido da criminalização provêm*

---

10 PALAZZO, Francesco. Valores Constitucionais e Direito Penal. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1989, p. 103.

das chamadas “cláusulas expressas de penalização (...).

Para que seja configurado o crime de injúria racial, o destinatário da ofensa não precisa se considerar investido da característica que lhe foi atribuída. Basta que as ofensas morais atinjam a sua honra subjetiva, como ocorreu no caso paradigmático, em que o agente se utilizou de palavras depreciativas à cor da vítima, ao chamá-la de “negra macaca” e dizer “eu quero conversar com aquela negra, com aquela macaca”. No bojo do processo penal paradigmático, há elementos de prova indicativos de que a vítima levou a situação a seu superior hierárquico, eis que fora ofendida no local de trabalho, como atendente na cabina da concessionária de rodovia. Em comum acordo, decidiram por apresentar a notícia do crime à autoridade policial. Essas iniciativas de busca do amparo judicial já denotam o sofrimento da violência emocional encerrada na injúria.

De fato, conforme apontado na decisão que julgou o recurso de apelação nº 0002044-15.2018.8.16.0139, a tipicidade subjetiva do delito de injúria racial se caracteriza pela presença do dolo na conduta do agente, somada à capacidade de suas palavras em ofender a dignidade da pessoa. Contudo, o ponto nevrálgico da decisão, de que se quer discordar, é que a vítima não precisa se identificar com o elemento de preconceito empregado pelo sujeito ativo no intuito de ofendê-la, para ter o seu bem jurídico, qual seja, a sua dignidade, a sua honra subjetiva, lesada.

Quando o réu se dirige à vítima como “negra macaca”, fica evidente o caráter depreciativo de sua fala, imbuído de *animus injuriandi*, bem como fica evidente a capacidade de suas palavras de ofender a honra subjetiva do outro, independente de a vítima se identificar como negra. Isto porque o que a vítima de injúria racial experimenta é a fala pejorativa, diminutiva e de menosprezo, embutida na

verbalização do ofensor, o qual busca o sentimento de humilhação do receptor.

Portanto, a conduta do acusado é típica e se enquadra na descrição do artigo 140, § 3º, do Código Penal, na medida em que se utilizou de elementos depreciativos relacionados à cor da vítima, chamando-a de “ negra macaca”, com o intuito de ofendê-la, com o que obteve êxito, na medida em que ela, independentemente de se identificar como negra, se sentiu humilhada, buscando, *ipso facto*, amparo na justiça.

## 4.2. IDENTIDADE NEGRA

As diferenças étnicas estão marcadas por diferenças biológicas e culturais que ensejam intensos conflitos dentro da esfera do racismo. Assim, a desigualdade cultural é propícia para a desigualdade social, na medida em que essas diferenças são aparentes nos estratos sociais <sup>11</sup>.

O racismo estrutural, portanto, pode ser percebido com um fator inicialmente histórico, uma vez que, com o processo de migração, as diferentes etnias, hoje, se encontram no mesmo território e no mesmo espaço urbano <sup>12</sup>.

Neste contexto, é evidente que a prática dos crimes de injúria racial e de racismo envolve um pano-de-fundo marcado pela falta de reconhecimento identitário no Brasil. Inicialmente, dá-se pelo processo da migração e, especificamente em relação à população negra, por um racismo resultante de três séculos de escravidão e muitas vezes minimizado pela “branquitude” do conquistador europeu.

Sobre esse ranço histórico, a escritora, performer e professora da Universidade Humboldt de Berlim Grada Kilomba, a convite do Instituto Goethe, realizou uma palestra

---

<sup>11</sup> IAMUNDO, Eduardo. Sociologia e antropologia do direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 232.

<sup>12</sup> Idem, 2013, p. 230.

em São Paulo de nome “Descolonizando o conhecimento”. A artista interdisciplinar portuguesa explicou o termo “branquitude nativa”: as pessoas brancas não se veem como “brancas”, mas como “pessoas”, e essa equação “sou pessoa porque sou branca” é o que mantém o racismo estrutural. Segundo a professora, branco não é uma cor, é uma afirmação política, assim como o preto ou o “black”. Porém, as pessoas brancas se colocam como o centro, como uma universalidade branca em meio a qual há as diferenças marcantes: entre elas, o preto. É preciso desmistificar essa diferenciação, pois representa uma história de privilégios, colonialismo, escravatura<sup>13</sup>.

De forma a ratificar o fato de que os crimes de racismo e injúria racial advêm de uma problemática identitária no Brasil e do seu reconhecimento, tem-se a pesquisa recente feita pelo IBGE acerca da porcentagem de pretos e brancos na população brasileira. Segundo dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016, entre os anos de 2012 e 2016, enquanto a população brasileira cresceu 3,4%, chegando a 205,5 milhões, o número dos que se declaravam brancos teve uma redução de 1,8%, enquanto o número dos autodeclarados pardos cresceu 6,6% e dos pretos, 14,9%<sup>14</sup>.

Ressalta-se que nas pesquisas realizadas pelo IBGE, a cor das pessoas entrevistadas é definida por elas, caracterizando uma atitude de afirmação política e de autodeclaração.

A gerente de pesquisa Maria Lucia Vieira afirmou que, até 2010, os brancos representavam mais da metade da população, e neste mesmo ano as estatísticas se inverteram, totalizando a maioria preta e parda. Tal fator decorre de dois acontecimentos primordiais, segundo a pesquisadora: da miscigenação ao longo dos anos, o que aumenta o censo

---

13 KILOMBA, Grada. Entrevista Carta Capital. 2016.

14 SARAIVA, Adraina. População chega a 205,5 milhões, com menos brancos e mais pardos e pretos. Editorial de pesquisas do IBGE, 2017.

da população parda e, quanto aos pretos, o aumento da população negra reconhecendo a própria cor<sup>15</sup>.

Portanto, é indispensável que referidos fatores históricos sejam considerados para que se faça cumprir as normas jurídicas, as quais devem promover possibilidades de mudanças sociais, no cumprimento do programa constitucional de um tecido coletivo livre de preconceitos. Note-se que, dentre as normas jurídicas, incluem-se as jurídico-penais, para os episódios de discriminação carregados de maior censurabilidade – i.é, combinando-se a cláusula constitucional de criminalização, com função promocional da igualdade racial, com a ideia matriz de intervenção mínima.

A rigor, a historicidade das cargas de preconceito nas relações sociais brasileiras imanta o âmbito das microrrelações, aquelas que se dão no horizonte privado, seja no ambiente individual de trabalho, seja no convívio escolar, com vizinhos, nos locais de acesso público, comerciais ou não. Neste contexto, destaca-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça<sup>16</sup>:

*“(...) os impropérios proferidos pelo agravante contra a vítima - gritando em sua porta macaco” e “filho de uma macaca” -, não se trata de um fato isolado, pois consoante os vizinhos do ofendido relataram, em outras oportunidades, ele passou várias vezes em frente à sua casa gritando ofensas e fazendo gestos imitando um macaco; além de chutar e bater no portão de sua residência, o que demonstra um histórico de ofensas de cunho racista contra a vítima, a merecer uma resposta estatal mais incisiva”*

---

15 Idem.

16 Brasil. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RHC n. 150.050/RJ, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 14/9/2021, DJe de 20/9/2021.



(AgRg no RHC n. 150.050/RJ, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 14/9/2021, DJe de 20/9/2021.)

Além de encampar-se, nesses episódios de racismo, a historicidade a eles conducente, é preciso frisar o que produzem para o futuro. Os danos causados pelo crime de injúria racial voltado à população negra perpetuam o contexto de violência marcado pelo racismo estrutural.

A problemática identitária no Brasil faz com que muitas pessoas não se considerem negras como espécie de rejeição autoconflitiva. Reforça-se a hipótese de que o crime de injúria racial envolve reforço dessa falta de reconhecimento identitário. É aqui que se pontua o depoimento judicial da vítima, no momento em que ela afirma não se considerar uma pessoa negra. Tal afirmativa foi utilizada, no acórdão ora analisado, para sustentar a atipicidade na conduta do réu, sob o fundamento de que, por não se identificar como negra, a vítima não teve sua honra subjetiva atingida.

Não se conhecem os motivos da concreta afirmação da vítima. Sabe-se, porém, que há uma realidade coletiva de negação da própria identidade na população negra, cuja mudança lentamente vai sendo construída. Não se pretende, aqui, atribuir um juízo de valor sobre a real identidade da vítima. O que se pretende é chamar atenção para o fato de que algumas pessoas negras integram a parcela da população que não se percebe como tal, devido a essa problemática identitária no país. Isso ratifica a ideia de que, ao suportarem a injúria, essas pessoas sofrem a humilhação e a ofensa à sua subjetividade duplamente: o não se considerem investidas da característica que lhes foi dirigida já é, para muitos, uma espécie de fuga do quadro identitário associado à chaga do sofrimento na concreta historicidade de vida. E a atribuição, por terceiro, da característica, ressuscita o conflito interno produtor da autonegação.

Alguém que nega a si mesmo, cotidianamente, tem o fator de autonegação lembrado e reforçado por terceiro, no intuito de produzir humilhação.

Logo, ratifica-se: não é preciso que a vítima se sinta imbuída da característica que foi atribuída a ela ofensivamente para que se tenha caracterizado o crime de injúria – e, ao expor a problemática do racismo estrutural presente no Brasil, e a conseqüente crise identitária, fica evidente, no caso concreto, a tipicidade do crime de injúria racial na conduta do réu. Isto porque, independentemente de a vítima se perceber ou se considerar negra, a fala do réu tem a capacidade de ofender a sua honra subjetiva, além de contribuir para a permanência dessa negação da própria identidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essas linhas foram motivadas por acórdão da 2ª Câmara Criminal do TJPR, através do qual se absolveu um sujeito ativo de crime de injúria qualificada (art 140, § 3º, do Código Penal) sob o fundamento de que, pelo fato de a vítima não se considerar negra, as ofensas dirigidas a ela (“negra macaca”) não lesionaram sua honra subjetiva. A Corte Estadual afastou a lesão ao bem jurídico, declarando a conduta materialmente atípica.

Ora, o tipo penal tem, como meta de proteção, bem jurídico consistente na honra subjetiva do indivíduo, associada a aspectos identitários sobre os quais, em âmbito coletivo, geracional e histórico, são comuns ações de exclusão, preconceito, discriminação. Dizem com a cor, raça, etnia, origem, religião, condições sanitárias, idade. O bem jurídico traduz-se na dignidade, na autoestima, no sentimento que a pessoa tem de sua própria valia, atrelada aos citados elementos sensíveis.

Nessa perspectiva, não é preciso que a vítima deste crime se revista do elemento empregado pelo sujeito ativo com a pretensão de macular-lhe a honra, para que a injúria

racial exista e se revele ofensiva. Tampouco é preciso que a vítima se sinta revestida do elemento.

No caso analisado, os d. Julgadores apontaram, acertadamente, a existência do dolo específico na conduta do réu, contudo, negaram a existência de ofensa à dignidade da vítima, por esta não se identificar como negra.

Conforme demonstrado no presente trabalho, o que a vítima de injúria racial experimenta, de maneira a caracterizar ofensa à sua honra subjetiva, é a fala pejorativa e diminutiva, embutida perlocutoriamente nas expressões do ofensor. A sensação que se pretende produzir na percepção do receptor, a partir de um ato de fala, é a impressão profunda de humilhação. E neste caso, foi o que a parte ofendida experimentou ao ouvir de seu agressor palavras depreciativas à sua cor - “eu quero conversar com aquela negra, com aquela macaca” - tendo o bem jurídico da honra subjetiva lesado.

O fato de a vítima não se perceber negra é irrelevante para a configuração do crime de injúria racial, visto que, independente de ela se identificar com os elementos ofensivos utilizados pelo seu agressor, teve a sua dignidade abalada, experimentando humilhação, violência emocional e autopercepção reduzida.

Aliás, justamente o fato de ela não se perceber ou não se considerar negra pode reforçar a ideia de que a conduta do réu é típica, na exata medida em que essa situação tenha se associado à realidade de uma parcela da população negra que, por sofrer consequências do racismo estrutural presente do país, não se identifica como tal. São processos corriqueiros e tristes de autonegação. No caso concreto, essa conclusão não pode ser extraída. Porém, casos assim são extremamente comuns. E, nessas situações, a prática do crime de injúria racial, reflexo deste preconceito latente na sociedade, pode contribuir para o reforço não só da negação, mas da autonegação de identidade de seres humanos, em relação conflitiva com sua raiz.

De tudo se colhe que a interpretação do art. 140, parágrafo 3º, CP, deve se dar de modo atento aos contornos mediante os quais a vítima estrutura sua autopercepção, de modo a detectar-se, em situações concretas, se já não possuía uma atitude de negação de suas próprias raízes identitárias. A autonegação é um produto de conflito pessoal que reflete, de modo bastante repetido, o quadro de racismo estrutural presente no ambiente das relações interpessoais no país. A promoção da igualdade racial é meta que pode ser perseguida não só, mas também, através de regras jurídico-penais, a exemplo do tipo penal sob enfoque e de uma adequada percepção dos limites do bem jurídico que visa proteger.

## 6. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC102.087/MG, 2ª Turma**, Relator Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 28/02/2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RHC n. 150.050/RJ**, Relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, Julgado em 14/9/2021, DJe de 20/9/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RHC n. 150.050/RJ**, Relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, Julgado em 14/9/2021, DJe de 20/9/2021.

BUSATO, Paulo César. **Direito Penal: parte especial 1** – São Paulo: Atlas 2014.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte especial, volume II: introdução à teoria geral da parte especial: crimes contra a pessoa** – 15ª ed. Niterói, RJ: Impetus, 2018.

IAMUNDO, Eduardo. **Sociologia e antropologia do direito**. São Paulo: Saraiva, 2013.

KILOMBA, Grada. **Entrevista Carta Capital**. 2016.

LUISI, Luiz. **Os princípios constitucionais penais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

PALAZZO, Francesco. **Valores Constitucionais e Direito Penal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1989.

SARAIVA, Adraina. **População chega a 205,5 milhões, com menos brancos e mais pardos e pretos**. Editorial de pesquisas do IBGE, 2017.

STRECK, Maria Luíza Schäfer. **Direito Penal e Constituição: a face oculta dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

# DE QUE LADO DA PONTE? UMA ANÁLISE JURÍDICO-ANTROPOLÓGICA DOS LEGISLATIVOS DE CAMPO GRANDE E CURITIBA PARA OS POVOS DE TERREIRO DE CANDOMBLÉ



GABRIEL PEREIRA GARCIA <sup>1</sup>

ANDRÉ LUIZ DE ARAÚJO<sup>2</sup>

*“Devemos estar certos de que o desprezo, quando aliado ao poder, é inimigo mais feroz que a justiça pode ter” (James Baldwin).*

**RESUMO:** As questões inerentes aos povos tradicionais são imprescindíveis para a compreensão das tensões e organizações sociais contemporâneas, especialmente sobre os impactos que estas imprimem na identidade cultural

---

1 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGAS/UFMS). Membro da Comissão de Igualdade Racial da Ordem dos Advogados do Brasil seccional de Mato Grosso do Sul (OAB/MS). Especialista em Gestão Financeira Empresarial Estratégica pela Universidade do Oeste do Paraná (UNOPAR). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FADIR/UFMS). Vice-Presidente da Associação Beneficente, Cultural e Religiosa Axé Nascente.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Paraná. Titular na Comarca de Quatro Barras, região metropolitana de Curitiba. Vinculado ao Núcleo de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros - LGBT, do Centro de Apoio Operacional de Proteção aos Direitos Humanos do MPPR desde 2016, e ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Assistência Social desde 2022. Compõe, como membro, o Grupo de Trabalho de Promoção da Igualdade Étnico-Racial, vinculado ao Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial do MPPR, desde 2020.

desses povos. Assim, este trabalho se propôs a analisar como, historicamente, os municípios de Campo Grande – MS e Curitiba – PR legislaram sobre tais povos tradicionais, nomeadamente em relação aos terreiros candomblecistas. Para tanto, elegemos como recurso metodológico a pesquisa documental realizada nas imprensas oficiais para consulta da legislação (Prefeitura Municipal de Campo Grande e Curitiba, Diário Oficial de Campo Grande e Curitiba, Câmara Municipal de Campo Grande e Curitiba e Assembleia Legislativa dos Estados de Mato Grosso do Sul e Paraná) que foi alicerçada pelo estudo bibliográfico do tema. Como resultado destacamos a exiguidade de leis e/ou atos normativos disponibilizados sobre o tema. Tudo isso nos levou a crer a que política pública dos Estados e Municípios, por ação ou omissão, desconsideram as especificidades desses povos tradicionais, contribuindo para o apagamento de tais identidades, quiçá seu epistemicídio.

PALAVRAS-CHAVE: Povos tradicionais; Povos de terreiro; Legislação Municipal; Epistemicídio.

## INTRODUÇÃO

É sobremaneira importante possibilitar reflexões sobre como as ações ou omissões do poder público, manifestas no processo legislante, repercutem na identidade e territorialidade dos povos tradicionais de matriz africana, notadamente os terreiros de candomblé. Tal conduta exclui os povos tradicionais de matriz africana do Sistema de Justiça, contribuindo para seu apagamento e esquecimento, em clara violação à Constituição Federal e aos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e o sujeitam ao controle de convencionalidade.

Compreendemos que a lei é a manifestação da condução política do Estado, produzindo efeitos no mundo concreto. A partir da escrita positivada e dos atos oficiais,

podemos vislumbrar os valores e/ou consequências de uma “vontade” estatal, possibilitando a formação de um ponto de vista crítico em relação à projeção, desenvolvimento e um possível apagamento epistemicida desses atos.

Sendo assim, a edição de normas possui a finalidade de ordenação das condutas, o pacto social, de tal forma que o legislador é verdadeiro demiurgo, sendo-lhe possível determinar o que, como e quando algo e, principalmente, alguém deve ou não agir. E também a partir desse poder de criação da realidade é que o Sistema de Justiça poderia atender às demandas das comunidades tradicionais dos povos de terreiro, o que não acontece exatamente pela escassez legislativa sobre o assunto.

Assim, este trabalho é uma expansão do já publicado *“Em Campo, a lei se cala: o silêncio do legislativo para os povos tradicionais de terreiro de candomblé em Campo Grande – MS”*, que é capítulo do livro *Inquietações antropológicas: diálogos entre direito e antropologia em tempos de incertezas* (GARCIA, 2023). Agora, este artigo se propõe a analisar como, historicamente, os municípios de Campo Grande – MS e Curitiba – PR, capitais do Mato Grosso do Sul e Paraná, respectivamente, estados divididos pelo Rio Paraná, legislaram acerca de tais povos tradicionais, nomeadamente em relação aos povos de terreiros candomblecistas, com o intuito de propor uma reflexão acerca de como referidos estados gerem as especificidades dessa manifestação cultural, que ao ultrapassar o conceito de religiosidade, expressa preservação de um modo de viver africano.

Para alcançar esse objetivo, norteamos-nos pelos recursos e percursos metodológicos estabelecidos pelas buscas documentais disponibilizadas pelas fontes oficiais online, quais sejam: o acervo de legislação da Prefeitura Municipal de Campo Grande – MS e Curitiba – PR, Diário Oficial de Campo Grande (DIOGRANDE) e Curitiba, Câmaras Municipais de Campo Grande e Curitiba e Assembleias



Legislativas dos Estados de Mato Grosso do Sul e Paraná. Tudo isso orientado por referenciais bibliográficos.

Portanto, esse artigo está dividido em três partes: na primeira localizaremos os terreiros de candomblé como Povos de Terreiro e qual o conceito de epistemicídio; na segunda, revelaremos as buscas realizadas pelo percurso metodológico adotado; e, na terceira, apresentaremos o diálogo jurídico e antropológico entre o que os dados e alguns conceitos teóricos norteadores dessa comunicação entre os achados e as construções científicas.

## **I. ALGUNS PRESSUPOSTOS**

A partir da Convenção 169 da OIT, os povos indígenas e tribais são trazidos aos holofotes dos Estados em um contexto internacional por serem fontes de preservação e contribuirão “à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade e à cooperação e compreensão internacionais” (BRASIL, 2004, p. 2).

Os povos de terreiros são enquadrados como tribais, em que pese forte crítica a respeito do uso desse vocábulo como resquício do poder colonial eurocentrista (VEIGA; LEIVAS, 2017. p. 2.612), nos termos da referida Convenção:

*Contudo, o terreiro se constitui em um espaço que recria o mundo africano no solo brasileiro, espaço esse que preserva os princípios civilizatórios da matriz africana, constituindo o que na língua iorubá denomina-se um egbé, isto é, uma comunidade de pessoas com o mesmo propósito. (VEIGA; LEIVAS, 2017. p. 2.620).*

Além disso, conforme classificação da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania:

*Povos e Comunidades de terreiro são aquelas famílias que possuem vínculo com casa de tradição de matriz africana – chamada casa de terreiro. Este espaço congrega comunidades que possuem características comuns, como a manutenção das tradições de matriz africana, o respeito aos ancestrais, os valores de generosidade e solidariedade, o conceito amplo de família e uma relação próxima com o meio ambiente. Dessa forma, essas comunidades possuem uma cultura diferenciada e uma organização social própria, que constituem patrimônio cultural afro-brasileiro. A identificação como pertencente a uma casa de tradição de matriz africana ou casa de terreiro é autodeclaratória, seguindo os mesmos princípios da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para povos indígenas e tribais. (BRASIL, 2015, p. 1)*

Assim, para análise do presente trabalho a comunidade candomblecista, comunidade porque conforme já demonstrado o candomblé ultrapassa os limites semânticos do conceito de religião, sendo expressão de um modo de viver e reconstituição social africana (BASTIDE, 2001. p. 25) em território brasileiro, e considerada como povos tradicionais, não se restringindo à origem étnica, social ou racial. (CAPONE, 2018, p. 332).

O terreiro é, portanto, mais que um templo religioso, onde tão somente se expressa ou se vive um credo, é em verdade “*uma espécie de metáfora espacial*”, reterritorializa-se a África aqui, os orixás estão todos juntos, no entanto eram representações de povos e territórios distintos” (RAMOS, 2019, p. 91).

Em que pese a referida convenção ter sido revogada pelo Decreto n. 10.088/2019, entendemos que por força

do Decreto n. 6.040<sup>3</sup>, o ordenamento jurídico mantém o reconhecimento dos povos tradicionais, as comunidades de terreiro, porquanto não revogado.

Além disso, o Brasil, promulgou, em 10 de janeiro de 2022, por meio do Decreto n. 10.932, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, comprometendo-se a combater o racismo e *todas as formas correlatas de intolerância, em qualquer esfera da vida pública ou privada*<sup>4</sup>, de modo que existe agora o dever constitucional e convencional de proteger os espaços dos Povos Tradicionais, dentre eles os de terreiro.

Situado o candomblé como Povo Tradicional, trazer uma reflexão sobre o conceito de epistemicídio é importantíssimo para guiar a reflexão proposta por esse trabalho. É a partir dessa conceituação que poderemos vislumbrar os efeitos notórios e/ou escusos nas normas e atos do município de Campo Grande – MS e Curitiba – PR, cidades em momento histórico distinto, mas que, como se verá, tratam de maneira muito semelhante a questão.

A relevância da identificação dos aspectos expostos ou ocultos se dá porque o poder destrutivo do epistemicídio é identificado lado a lado com a violência do genocídio, sendo ambos representação de dominação colonial. Por isso:

*Boaventura de Sousa Santos (1995) ao pontuar o conceito de epistemicídio o coloca como*

---

3 Decreto n. 6.040, art. 3º, I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

4 <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10932&ano=2022&ato=fe8ATREIkMZpWT905>

*um processo de destituição da civilização, racionalidade e cultura do Outro. Boaventura ainda expõe o genocídio e o epistemicídio como dois elementos que foram fundamentais e complementares a violência do processo colonial. Ao se tratar do epistemicídio o autor ainda afirma que o mesmo é mais devastador e abrangente que o genocídio arraigado pelos europeus durante o período de colonização (MARTINS; MOITA, 2018. p. 8).*

Nesse sentido, o caráter violento da colonização se perpetua de forma mais poderosa e de maior alcance através do epistemicídio, que:

*Sob o olhar de Boaventura (1997) o epistemicídio se constituiu e se constitui em uma das ferramentas mais duradouras e eficazes de dominação étnica-racial, de modo que pela negação do conhecimento do outro é que se efetiva a legitimidade das formas de conhecimentos, do conhecimento produzido pelos grupos dominados e, conseqüentemente, de seus membros enquanto sujeitos de conhecimento (MARTINS; MOITA, 2018. p. 9).*

Portanto, é imprescindível que o conceito de epistemicídio seja basilar para as reflexões que levem em consideração os Povos Tradicionais a partir de construções do universo branco, eurocêntrico, ante ao caráter dominador que esses e suas instituições produzem e reproduzem ao longo do tempo, impondo-se, por dever não apenas constitucional, mas também e agora convencional, uma leitura crítica da produção

legislativa dos estados brasileiros, o que se propõe, neste momento, nos estados do Mato Grosso do Sul e Paraná.

## 2. PERCURSO METODOLÓGICO

Ressaltada a existência e relevância dos pontos expostos anteriormente, e que Campo Grande e Curitiba, como capitais dos estados de Mato Grosso do Sul e Paraná, respectivamente, sendo os centros políticos, administrativos e jurídicos dos estados, portanto sedes de instituições organizadas a partir de valores eurocêntricos perpetradores de um poder colonialista (RAMOS, 2019), consideramos importante pesquisar as normas de direito editadas pelos municípios que tenham os Povos Tradicionais de Terreiro – especificamente os de candomblé – como seu objeto.

É importante ressaltar que, embora o município de Campo Grande tenha sua fundação datada de 26 de agosto de 1899, até a data de 1 de janeiro de 1979 era município do estado de Mato Grosso. Assim, somente a partir dessa última data é que Campo Grande foi elevada à condição de capital do novel estado. Relembramos essa linha histórica, porque há possibilidade de que normas e atos administrativos objeto de nossa pesquisa encontrem-se em banco de dados do estado anterior, qual seja Mato Grosso.

Para além disso, também nos deparamos com o fato de que o Diário Oficial de Campo Grande – MS (DIOGRANDE), possui a sua primeira edição com data inicial 09 de janeiro de 1998, o que traz um recorte temporal ainda mais limitado, no que se refere a essa imprensa oficial.

Já no que se refere a busca realizada na Câmara Municipal de Campo Grande – MS, a data mais antiga na qual as buscas tiveram retorno, remontam ao ano de 1986 e muitas pesquisas retornaram com algum tipo de erro do sistema. A razão de tais erros escapa-nos a compreensão, mas também são fatores importantes para análise.

Explicitados os aspectos temporais, optamos por realizar a busca a partir de algumas palavras detonantes (candomblé, terreiro, feitiço, feitiçaria, fetiche, fetichismo, magia, afro-brasileira<sup>5</sup>) por considerarmos que sejam as que melhor expressam os termos chave para a busca a que nos propomos e também porque são termos utilizados historicamente para denominação da religiosidade candomblecista, inclusive pelo legislador, conforme se verifica do art. 157, do Código Penal de 1890, pelo Decreto n. 6.040 e produções científicas (BASTIDE, 2001).

Também consideramos realizar uma busca na legislação estadual de Mato Grosso do Sul, a partir do que a Assembleia Legislativa disponibiliza no site, pela possibilidade de alguma norma influir na esfera municipal.

Por fim, as tabelas apresentadas neste percurso metodológico somente contém as buscas que trouxeram resultados positivos para nosso objeto de estudo, sendo anexado como apêndice a tabela contendo todos os resultados, incluindo os improficuos.

Assim, iniciando pelas informações alcançadas nesse contexto, o quadro a seguir (Quadro 1) apresenta a síntese dos achados.

---

<sup>5</sup> Em relação ao vocábulo afro-brasileira, as buscas realizadas na Câmara Municipal de Campo Grande – MS, não aceitaram a inserção do hífen.

Quadro 1 – Síntese das buscas realizadas

| <b>Câmara Municipal de Campo Grande – MS</b>                                                                               |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Resultados Encontrados                                                                                                     | Normas analisadas        | Critérios para descarte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>BUSCA 1 – PALAVRA DETONANTE: Candomblé</b>                                                                              |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2                                                                                                                          | 0                        | Ambas as leis apenas concedem a utilidade pública às entidades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>BUSCAS DE 2 A 7 – PALAVRAS DETONANTES: Fetiche, Feitiço, Feiticeiro, Magia, Fetichismo e Terreiro (respectivamente)</b> |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 0                                                                                                                          | 0                        | Os resultados consistiram na seguinte mensagem: “Atos Cadastrados: 16063 – Bloco 1 de 1607. Erro durante a pesquisa”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>BUSCA 8 – PALAVRA DETONANTE: Afrobrasileira</b>                                                                         |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 3                                                                                                                          | 0                        | As leis resultantes das pesquisas 1 e 2 tratam somente da denominação e declaração de utilidade pública, respectivamente.<br><br>A pesquisa 3 aponta a reformulação da Lei n. 3.017 <sup>6</sup> , para regular as relações entre Poder Público e Sociedade Civil, a partir do Conselho Municipal de Cultural, imprimindo caráter consultivo às deliberações, estando as manifestações culturais afro-brasileiras integradas nesse conselho (art. 4º, XIX, f, prevendo um conselheiro e um suplente). |
| <b>Diário Oficial Campo Grande – MS</b>                                                                                    |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Resultados Encontrados                                                                                                     | Normas e atos analisados | Critérios para descarte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>BUSCA 1 – PALAVRA DETONANTE: Candomblé</b>                                                                              |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 1                                                                                                                          | 1                        | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

6 A Lei n. 3.017, instituiu o Conselho Municipal da Cultura, mas originalmente não fazia menção expressa às palavras detonantes da busca.

| <b>BUSCA 2 - PALAVRA DETONANTE: Terreiro</b>                                                 |                   |                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10                                                                                           | 8                 | As edições ANO V, n. 1.140, 30 de agosto de 2002 e ANO II, n. 370, 12 de julho de 1999, apesar de constarem nos resultados, não apresentavam as palavras no conteúdo. |
| <b>BUSCAS DE 3 A 6 - PALAVRAS DETONANTES: Fetiche, Feitiço, Feiticeiro, Fetichismo</b>       |                   |                                                                                                                                                                       |
| 0                                                                                            | 0                 | -                                                                                                                                                                     |
| <b>BUSCA 7 - PALAVRA DETONANTE: Magia</b>                                                    |                   |                                                                                                                                                                       |
| 26                                                                                           | 0                 | Os resultados não foram analisados porque se tratam de substantivos próprios de pessoas físicas e/ou jurídicas.                                                       |
| <b>BUSCA 8 - PALAVRA DETONANTE: Afrobrasileiras (a pesquisa não permitiu o uso de hífen)</b> |                   |                                                                                                                                                                       |
| 0                                                                                            | 0                 | -                                                                                                                                                                     |
| <b>Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul - ALMS</b>                         |                   |                                                                                                                                                                       |
| Resultados Encontrados                                                                       | Normas analisadas | Critérios para descarte                                                                                                                                               |
| <b>BUSCA 1 - PALAVRA DETONANTE: Candomblé</b>                                                |                   |                                                                                                                                                                       |
| 0                                                                                            | 0                 | -                                                                                                                                                                     |
| <b>BUSCA 2 - PALAVRA DETONANTE: Terreiro</b>                                                 |                   |                                                                                                                                                                       |
| 3                                                                                            | 3                 | -                                                                                                                                                                     |
| <b>BUSCA 3 - PALAVRAS DETONANTES: Feitiço</b>                                                |                   |                                                                                                                                                                       |
| 0                                                                                            | 0                 | -                                                                                                                                                                     |
| <b>BUSCA 4 - PALAVRAS DETONANTES: Feiticeiro</b>                                             |                   |                                                                                                                                                                       |
| 0                                                                                            | 0                 | -                                                                                                                                                                     |
| <b>BUSCA 5 - PALAVRAS DETONANTES: Fetiche</b>                                                |                   |                                                                                                                                                                       |
| 0                                                                                            | 0                 | Conteúdo referente atividade comercial.                                                                                                                               |



|                                                                                                    |   |                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----------------------------------------|
| <b>BUSCA 6 - PALAVRAS DETONANTES: Fetichismo</b>                                                   |   |                                         |
| 0                                                                                                  | 0 | Conteúdo referente atividade comercial. |
| <b>BUSCA 7 - PALAVRAS DETONANTES: Magia</b>                                                        |   |                                         |
| 0                                                                                                  | 0 | -                                       |
| <b>BUSCA 8 - PALAVRAS DETONANTES: Afrobrasileira</b>                                               |   |                                         |
| 1                                                                                                  | 1 | -                                       |
| <b>BUSCA 9 - PALAVRAS DETONANTES: Afro-brasileiros (busca adicionada pelos resultados obtidos)</b> |   |                                         |
| 4                                                                                                  | 4 | -                                       |

Diante dos resultados obtidos, considerando a correspondência entre as palavras detonantes e o conteúdo do ato/norma, foram selecionados para análise os resultados expressos pelo Quadro 2 infra.

## Quadro 2 – Leis e normas analisadas

| <b>Diário Oficial Campo Grande – MS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>PALAVRA DETONANTE: Candomblé</p> <p>ANO XXIV, n. 6.295, 17 de maio de 2021. Publica o Decreto n 14.737 – “Institui e aprova o Plano Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Campo Grande-MS (População Negra – Povo Cigano – Povo de Terreiro)”;</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>PALAVRA DETONANTE: Terreiro</p> <p>ANO XXIV, n. 6.297, 19 de maio de 2021. Publica o Decreto n 14.737 – “Institui e aprova o Plano Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Campo Grande-MS (População Negra – Povo Cigano – Povo de Terreiro)”;</p> <p>ANO XXIV, n. 6.295, 17 de maio de 2021. Publica o Decreto n 14.737 – “Institui e aprova o Plano Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Campo Grande-MS (População Negra – Povo Cigano – Povo de Terreiro)”;</p> <p>ANO XXIV, n. 6.287, 05 de maio de 2021. Publica o Decreto n 14.719 – “Dispõe sobre a competência e aprova a estrutura básica da Subsecretaria de Defesa dos Direitos Humanos e dá outras providências.”;</p> <p>ANO XXIII, n. 5.847, 05 de março de 2020. Publica o Decreto n. 14.165 – “Institui o Grupo de Trabalho para Elaboração do Plano Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PLAMPIR), no âmbito da Secretaria de Governo e Relações Institucionais e Subsecretaria de Defesa dos Direitos Humanos;</p> <p>ANO XXII, n. 5.492, 13 de fevereiro de 2019. Publica o Decreto n 13.799 – Aprova o Regimento Interno da Subsecretaria de Defesa dos Direitos Humanos (SDHU)”;</p> <p>ANO XX, n. 4.978, 21 de agosto de 2017. “Republica-se por constar incorreções no original publicado no Diogrande n. 4.971, datado em 14 de agosto de 2017 deliberação CMAS Campo Grande/MS n. 032/2017. aprova o relatório final da 12ª Conferência Municipal De Assistência Social do município de Campo Grande/MS”;</p> <p>ANO XX, n. 4.971, 14 de agosto de 2017. “Republica-se por constar incorreções no original publicado no Diogrande n. 4.961, datado em 03 de agosto de 2017 deliberação CMAS Campo Grande/MS n. 032/2017. aprova o relatório final da 12ª Conferência Municipal De Assistência Social do município de Campo Grande/MS”;</p> <p>ANO XX, n. 4.961, 03 de agosto de 2017. Deliberação CMAS Campo Grande/MS n. 032/2017. aprova o relatório final da 12ª conferência municipal de assistência social do município de Campo Grande/MS. O Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS no uso de suas atribuições que lhe conferem o inciso X do artigo 3º, da Lei Municipal n. 3.108 de 20 de dezembro de 1994, e consubstanciada na aprovação da plenária da 424ª Sessão Ordinária, de 28 de julho de 2017”.</p> |

## **Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul - ALMS**

**PALAVRA DETONANTE:** Terreiro

Decreto nº 14.268, de 28 de Setembro de 2015. Institui Grupo de Trabalho para proceder à elaboração do Plano Estadual de Políticas Públicas para a Promoção da Igualdade Étnico-Racial e da Cidadania.

Decreto nº 14.540, de 24 de Agosto de 2016. Altera a redação de dispositivos do Decreto nº 14.268, de 28 de setembro de 2015.

Decreto “E” nº 7, de 27 de Abril de 2011. Convoca a III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado de Mato Grosso do Sul.

**PALAVRA DETONANTE:** Fetiche

Lei nº 1.293, de 21 de Setembro de 1992. Dispõe sobre o Código Sanitário do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

**PALAVRA DETONANTE:** Fetichismo

Lei nº 1.293, de 21 de Setembro de 1992. Dispõe sobre o Código Sanitário do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

**BUSCA 8 - PALAVRA DETONANTE:** Afrobrasileira

1. DECRETO nº 10.449, de 2 de Agosto de 2001. Cria Grupo de Trabalho para elaboração do Programa de Superação da Exclusão Social Resultante das Desigualdades Raciais.

**BUSCA 9 - PALAVRAS DETONANTES:** Afro-brasileiros

Lei nº 1.342, de 18 de Dezembro de 1992. Declara de Utilidade Pública Estadual a Federação dos Cultos Afro-Brasileiros e Ameríndios do Estado de Mato Grosso do Sul - FECAMS, com sede em Campo Grande-MS.

Lei nº 5.094, de 17 de Novembro de 2017. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 910, de 14 de março de 1989, e dá outras providências.

Lei nº 5.148, de 27 de Dezembro de 2017. Institui o Plano Estadual de Cultura de Mato Grosso do Sul (PEC/MS), e dá outras providências.

Lei nº 910, de 14 de Março de 1989. Dispõe sobre o exercício dos Cultos Afros Brasileiros, e dá outras providências.

O que notamos a partir da exposição metodológica anterior, diante do recorte temporal e, considerando tão somente os resultados correspondentes ao contexto no qual nossas palavras foram empregadas, ou seja, baseado nos resultados em que o universo do Povo de Terreiro candomblecista é atingido pelas normas e/ou atos, temos:

- Dos 52 resultados encontrados, 19 foram analisados;
- O lapso temporal compreendido entre os anos de 1989 e 2021, é de 32 anos;

- A média de resultados totais por ano é de 1.625;
- A média de resultados que pertencem ao nosso estudo é de 0.593.

Curitiba, de outro lado, possui contexto histórico de formação e desenvolvimento bastante distinto de Campo Grande, o que poderia nos conduzir à conclusão de que a técnica legislativa seria contrastante, o que não se comprovou na análise dos dados.

Curitiba evoca os povos tradicionais em seu próprio nome, já que é uma palavra de origem *guarani*, que remonta a *Kuri'yyba*, que, na linguagem indigenista, os habitantes originários deste território, quer dizer *grande quantidade de pinheiros*. A cidade se formou por volta de 1660 e teve sua emancipação política declarada em 29 de março de 1693, contando, atualmente, com 333 anos de história política e social.

A pesquisa dos mesmos termos nos bancos de dados virtuais da Câmara Municipal de Curitiba e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná trouxe os seguintes dados (Quadro 3):

Quadro 3 – Síntese das buscas realizadas

| <b>CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA - PR</b>      |                          |                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Resultados Encontrados</b>                 | <b>Normas analisadas</b> | <b>Crítérios para descarte</b>                                                                                                                               |
| <b>BUSCA 1 - PALAVRA DETONANTE: Candomblé</b> |                          |                                                                                                                                                              |
| 15                                            | 0                        | Os resultados consistiram em sua maioria em concessões de utilidade pública às entidades e debates sobre ataques sofridos pela religiões de matriz africana. |

| <b>BUSCAS DE 2 A 7 – PALAVRAS DETONANTES: Fetiche, Feitiço, Feiticeiro, Magia, Fetichismo e Terreiro (respectivamente)</b> |                          |                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9                                                                                                                          | 0                        | Resultados consistem em mensagens referentes ao período natalino e processos contra a feitiçaria no século XVIII. |
| <b>BUSCA 8 – PALAVRA DETONANTE: Afrobrasileira</b>                                                                         |                          |                                                                                                                   |
| 4                                                                                                                          | 0                        |                                                                                                                   |
| <b>BUSCA 9 – PALAVRA DETONANTE: Umbanda</b>                                                                                |                          |                                                                                                                   |
| 25                                                                                                                         | 3                        | Lei nº 11.197/2004<br>Decreto 211/2023<br>Decreto 01/1995                                                         |
| <b>Diário Oficial Curitiba – PR</b>                                                                                        |                          |                                                                                                                   |
| <b>Resultados Encontrados</b>                                                                                              | <b>Normas analisadas</b> | <b>Crerios para descarte</b>                                                                                      |
| <b>BUSCA 1 – PALAVRA DETONANTE: Candomblé</b>                                                                              |                          |                                                                                                                   |
| 0                                                                                                                          | 0                        |                                                                                                                   |
| <b>BUSCA 2 – PALAVRA DETONANTE: Terreiro</b>                                                                               |                          |                                                                                                                   |
| 0                                                                                                                          | 0                        |                                                                                                                   |
| <b>BUSCAS DE 3 A 6 – PALAVRAS DETONANTES: Fetiche, Feitiço, Feiticeiro, Fetichismo</b>                                     |                          |                                                                                                                   |
| 0                                                                                                                          | 0                        |                                                                                                                   |
| <b>BUSCA 7 – PALAVRA DETONANTE: Magia</b>                                                                                  |                          |                                                                                                                   |
| 0                                                                                                                          | 0                        |                                                                                                                   |
| <b>BUSCA 8 – PALAVRA DETONANTE: Afro Brasileiras (a pesquisa não permitiu o uso de hífen)</b>                              |                          |                                                                                                                   |
| 2                                                                                                                          | 2                        |                                                                                                                   |
| <b>BUSCA 9 – PALAVRA DETONANTE: Umbanda</b>                                                                                |                          |                                                                                                                   |
| 0                                                                                                                          | 0                        |                                                                                                                   |

| <b>Assembleia Legislativa do Estado do Paraná - ALPR</b>                                           |                          |                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------|
| <b>Resultados Encontrados</b>                                                                      | <b>Normas analisadas</b> | <b>CrITÉrios para descarte</b> |
| <b>BUSCA 1 - PALAVRA DETONANTE: Candomblé</b>                                                      |                          |                                |
| 2                                                                                                  | 0                        |                                |
| <b>BUSCA 2 - PALAVRA DETONANTE: Terreiro</b>                                                       |                          |                                |
| 14                                                                                                 | 3                        |                                |
| <b>BUSCA 3 - PALAVRAS DETONANTES: Feitiço</b>                                                      |                          |                                |
| 0                                                                                                  | 0                        |                                |
| <b>BUSCA 4 - PALAVRAS DETONANTES: Feiticeiro</b>                                                   |                          |                                |
| 0                                                                                                  | 0                        |                                |
| <b>BUSCA 5 - PALAVRAS DETONANTES: Fetiche</b>                                                      |                          |                                |
| 0                                                                                                  | 0                        |                                |
| <b>BUSCA 6 - PALAVRAS DETONANTES: Fetichismo</b>                                                   |                          |                                |
| 0                                                                                                  | 0                        |                                |
| <b>BUSCA 7 - PALAVRAS DETONANTES: Magia</b>                                                        |                          |                                |
| 0                                                                                                  | 0                        |                                |
| <b>BUSCA 8 - PALAVRAS DETONANTES: Afrobrasileira</b>                                               |                          |                                |
| 0                                                                                                  | 0                        |                                |
| <b>BUSCA 9 - PALAVRAS DETONANTES: Afro-brasileiros (busca adicionada pelos resultados obtidos)</b> |                          |                                |
| 2                                                                                                  | 1                        |                                |
| <b>BUSCA 10 - PALAVRA DETONANTE: Umbanda</b>                                                       |                          |                                |
| 1                                                                                                  | 1                        |                                |

Dos dados obtidos, analisamos três atos normativos referentes à Câmara Municipal de Curitiba (Decreto n. 2011/2023; Decreto n. 01/1995 e Lei n. 11.197); dois atos

normativos constantes no Diário Oficial de Curitiba (Decreto n. 16.101/2022 e Lei Ordinária n. 15243/2018) e alguns atos e publicações constantes no Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP-PR) (Diário Oficial 10038/2017; Diário Oficial 10.786/2020; Decreto Oficial 8.863/2012; Diário Oficial 10.289/2018 e Diário Oficial 7.952/2009) (Quadro 4).

Leis e normas analisadas:

Quadro 4 - Síntese das buscas realizadas

| <b>CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA - PR</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                          |                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| <b>Resultados Encontrados</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>Normas analisadas</b> | <b>Crterios para descarte</b> |
| <b>BUSCA 9 - PALAVRA DETONANTE: Umbanda</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                          |                               |
| Decreto 211/2023, publicado em 10 de fevereiro de 2023 - Institui a Comissão Especial Organizadora do Processo Eleitoral da Sociedade Civil do Conselho Municipal de Política Étnico - Racial do Município de Curitiba.                                                                                                                                                                    |                          |                               |
| Decreto 01/1995, publicado em 21 de fevereiro de 1995 - Referenda Termos de Convênios Celebrados entre o Município e Diversas Entidades                                                                                                                                                                                                                                                    |                          |                               |
| Lei nº11.197 - Institui o dia 15 de novembro como Dia Da Umbanda.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                          |                               |
| <b>Diário Oficial Curitiba - PR</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                          |                               |
| <b>BUSCA 8 - PALAVRA DETONANTE: Afro Brasileiras (a pesquisa não permitiu o uso de hífen)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                          |                               |
| Decreto 16.101/2022 - Publicada no dia 2 de dezembro de 2022 - Dispõe sobre o Conselho Municipal de Política Étnico-Racial - COMPER, órgão consultivo e deliberativo acerca dos temas voltados à garantia, promoção, proteção e defesa dos Direitos Humanos das Comunidades Afrodescendentes, Indígenas e Ciganas do Município de Curitiba e revoga a Lei nº 11.833, de 4 de julho de 2006 |                          |                               |
| Lei ordinária 15243/2018 - Publicada no dia 8 de maio de 2018 - Reconhece a prática da capoeira como atividade extracurricular, a ser difundida na rede municipal de ensino.                                                                                                                                                                                                               |                          |                               |

| <b>Assembleia Legislativa do Estado do Paraná – ALPR</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                          |                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------|
| <b>Resultados Encontrados</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Normas analisadas</b> | <b>Critérios para descarte</b> |
| <b>BUSCA 2 – PALAVRA DETONANTE: Terreiro</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                          |                                |
| Diário Oficial 10038/2017 – publicado no dia 27 de setembro de 2017 – Institui o Plano Estadual de Cultura do Paraná, conforme especifica.                                                                                                                                                                                                        |                          |                                |
| Diário Oficial 10.786/2020 – publicado no dia 07 de outubro de 2020 – Altera dispositivos do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020. O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ, no uso das atribuições que lhe confere os incisos V e VI do art. 87 da Constituição Estadual e tendo em vista o contido no protocolado sob nº 16.712.530-1               |                          |                                |
| Decreto Oficial 8.863/2012 – publicado no dia 18 de dezembro de 2012 – Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná, na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Mulher e Igualdade Racial, e dá outras providências. (Redação dada pela Lei 21430 de 19/04/2023)               |                          |                                |
| <b>BUSCA 9 – PALAVRAS DETONANTES: Afro-brasileiros (busca adicionada pelos resultados obtidos)</b>                                                                                                                                                                                                                                                |                          |                                |
| Diário Oficial 10.289/2018 – publicado no dia 05 de outubro de 2018 – Publica o Certificado de Entidade Cultural no Programa Nota Paraná no âmbito da Secretaria de Estado da Cultura. O SECRETÁRIO DE ESTADO DA CULTURA, no uso das atribuições legais, especialmente o contido no Decreto nº. 8.249/2017, o qual trata do Programa Nota Paraná. |                          |                                |
| <b>BUSCA 10 – PALAVRA DETONANTE: Umbanda</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                          |                                |
| Diário Oficial 7.952/2009 – publicado no dia 16 de abril de 2009 – Institui, no Calendário Oficial do Estado do Paraná, o Dia da Umbanda e do Umbandista, a ser comemorado, anualmente, no dia 15 de novembro.                                                                                                                                    |                          |                                |

Considerando a formação histórica, cultural e social do estado do Paraná e as características da cidade de Curitiba, pode-se concluir que são poucos os dados referentes ao povo de terreiro nos meios de pesquisa e que os resultados são semelhantes àqueles encontrados no estado do Mato Grosso do Sul. O Paraná deu mais ênfase e produziu mais atos normativos referentes a entidades consultivas, sem,



contudo, evidenciar atividade efetiva de tais entidades em momentos posteriores.

Verifica-se, assim, o silêncio legiferante eloquente de ambos os estados e cidades, que denota a invisibilidade dos povos de terreiro e seu conseqüente apagamento, mesmo diante da notícia de, no caso da cidade de Curitiba, terreiros com mais de trinta anos de atividade.

### **3. A PONTE SÓ TEM UM LADO**

Tomamos por base um critério quantitativo apenas como referencial para nos auxiliar em um mapeamento prévio à discussão que se sucede. Consideramos ser uma análise interessante que reflete o grau de interação sobre as políticas públicas e publicadas nas fontes consultadas. Em outras palavras, é evidência da ação ou omissão, mormente dos municípios, no que tange aos Povos de Terreiro de candomblé.

Dentre os resultados que apresentam conexão com nosso trabalho, em apertada síntese, podemos resumir que apresentam a criação de Planos e Políticas Públicas, Grupos de Trabalho, delegação, atribuição de competências à Secretarias, concessão de Utilidade Pública a órgãos representativos dos Povos de Terreiro e outras comunidades Tradicionais.

O que notamos é que, apesar de existirem grupos de trabalho e criação de mecanismos ou atribuições às Secretarias Municipais para o diálogo com as comunidades de terreiro, a efetivação de tais políticas públicas parece distante de produzir eventos ou ações no mundo fático, porquanto não observamos publicações com informações que continham a devolutiva ou realizações de tais medidas.

Conforme demonstrado, a exiguidade de informações disponíveis nas fontes pesquisadas, refletem a inércia do Poder Público no tocante às demandas dos Povos de Terreiro. De forma tal que,

*Desse modo, defendemos a ideia de que houve no Brasil, após a abolição da escravatura, a continuidade de um conjunto de ideologias, princípios, instituições, esquemas, atitudes, ações políticas, decisões que contribuíram para manter o modo de vida da população negra o mais próximo possível daquilo que era o escravismo. (ANDRADE; FERNANDES; DE CARLI, 2015, p. 559).*

E investigando essas reminiscências, conforme Boaventura (2007), há uma dominação colonialista epistêmica, a partir da cognitividade do ser. Nesse sentido, consideraremos dois resultados que possibilitam uma mínima discussão, sendo que ante aos demais, entendemos que são como possibilidades, efabulações, não produzindo efeitos concretos.

A partir disso, destacamos dois resultados que, por serem dispositivos legais, ainda que contaminados de ilegalidade, produzem efeitos no mundo fático até que seja revertido pela medida apropriada e que a nosso ver são impregnados de conteúdo discriminatório.

O primeiro é, em âmbito municipal, é o Decreto n. 14.165/2020, de Campo Grande, cuja reprodução é:

*Art. 3º - O Grupo de Trabalho auxiliará o Poder Executivo Municipal, além de articular e apoiar a estruturação, formulação, indicar a implementação de programas, planos, projetos e ações afirmativas intersetoriais construídas em rede para os direitos humanos, específicos a População Negra, Povos Ciganos e Povos de Terreiro, ao reconhecê-los como cidadãos plenos e assegurados de direitos, respeitado as diretrizes da política nacional para estes*

*segmentos em suas especificidades (CAMPO GRANDE, 2020, p. 1, grifo nosso).*

Embora da redação do dispositivo verifique-se um caráter afirmativo por parte do Poder Executivo Municipal, tem-se nitidamente que há uma extrapolação da sua competência, posto que não é ao município que recai a atribuição de legislar sobre cidadania. De outra vista, se o conteúdo grifado trata-se de pleonasma ou de reafirmação, denota-se uma evidente subordinação, inferiorização dos Povos Tradicionais de Terreiro a ponto de ser necessário que o legislador infraconstitucional seja redundante.

Ante a exiguidade de informações municipais para nossa análise, partimos também para o âmbito estadual e nos defrontamos com o seguinte resultado: Lei nº 910, (MATO GROSSO DO SUL, 1989), apesar de editada posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, trazia até a data de 2017, conteúdo de caráter eminentemente discriminatório em relação às religiões de matrizes africanas, quando:

*Art. 2º O funcionamento dos cultos de que trata a presente Lei será, em cada caso, comunicado 1ª Secretaria de Estado de Segurança Pública, através do órgão competente – Federação Umbandista de Mato Grosso do Sul – que coordena, fiscaliza, e supervisiona as Instituições dos aludidos Cultos, como comprovação do atendimento às seguintes condições preliminares:*

*I - Quanto às Instituições:*

*a) prova de que estão perfeitamente regularizadas, perante a Lei Civil;*

*b) possuir documento específico - licença - de funcionamento de suas atividades, fornecidas e revogadas anualmente e exarado pelo órgão competente;*

*II - Quanto aos dirigentes dos Cultos: (revogado pela Lei nº 5.094, de 17 de novembro de 2017)*

*a) prova de idoneidade moral;*

*b) prova de sanidade mental, constante de laudo médico fornecido por Instituições Oficiais. (MATO GROSSO DO SUL, 1989, p. 2).*

É nesse sentido que fica evidente o *locus* dos Povos de Terreiro, um tanto mais quando as lentes focam nas comunidades candomblecistas, que sequer possuem representatividade nominal, ou seja, não são mencionadas na Lei mas ficavam a ela submetidos, inclusive a órgão de representação religiosa diversa.

Nisso, o colonialismo se perpetua na estrutura de poder do Estado (RAMOS, 2019), e o negro, sua cultura, saberes e tudo aquilo que lhe é de origem – de sua episteme – forçosamente é destruído e,

*é sobretudo a dominação simbólica do branco que acarretará o desaparecimento ou a metamorfose dos valores tradicionais, negros; eles tornam-se caducos, inadequados uma sociedade moderna". (ORTIZ, 1999, p. 26).*

É por essa razão, que acreditamos na definição trazida por Boaventura, quando além de conceituar semanticamente, traz também todo o caráter nefasto, destrutivo por trás do epistemicídio.

*Assim, em razão do “epistemicídio” em massa perpetrado nos últimos cinco séculos, desperdiçou-se uma imensa riqueza de experiências cognitivas. Para recuperar algumas dessas experiências, a ecologia de saberes recorre ao seu atributo pós-abissal mais característico, a tradução intercultural. Embebidas em diferentes culturas ocidentais e não-ocidentais, essas experiências não só usam linguagens diferentes, mas também diferentes categorias, universos simbólicos e aspirações a uma vida melhor. (SANTOS, 2007, p. 91).*

Parece-nos que o epistemicídio, nos dizeres de Boaventura, ultrapassa o nível do outro, uma vez que, trata-se da morte, apagamento do saber, ainda que aparentemente de terceiros, a extinção de toda forma de conhecimento, é também a extinção ou expansão do conhecimento próprio. O epistemicídio é tão letal, que invariavelmente, trata-se da morte coletiva, quiçá equivale a um suicídio paulatino não sendo absurdo concluir que se trata da morte em vida.

Com relação às pesquisas realizadas no âmbito de Curitiba e do Estado do Paraná, relevante mencionar a escassez de temas relacionados ao candomblé propriamente dito, sendo que apenas a umbanda possui data comemorativa específica, conforme se verifica no Diário Oficial 7.952/2009, de 16 de abril de 2009, que institui, no Calendário Oficial do Estado do Paraná, o Dia da Umbanda e do Umbandista, a ser comemorado, anualmente, no dia 15 de novembro. Os demais assuntos estruturam órgãos consultivos, sem, contudo, efetividade na vida concreta dos povos tradicionais.

Por fim, não é exagero considerar que, a partir dos resultados obtidos, é evidente a manutenção de um poder colonial branco eurocêntrico, que se perpetua em

textos legais, travestido de pretensa representatividade democrática, mas cujo punho legífera (age) e também deixa de legiferar (se omite), sendo responsável por um verdadeiro epistemicídio do Povo de Terreiro de Candomblé.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No decorrer de nosso trabalho perseguimos como objetivo o mapeamento da legislação municipal de Campo Grande – MS, a partir de sua fundação, e Curitiba – PR, em data mais específica, com o objetivo de verificar como o legislador tratou as questões referentes aos Povos Tradicionais de Terreiro, especificamente os do candomblé.

Nosso primeiro desafio foi colocado por dois limites, um recorte temporal diferente do previamente proposto e uma limitação nos recursos e métodos de pesquisa, que restringiram ao que a Câmara Municipal, Diário Oficial, Prefeitura Municipal e Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul disponibilizam online. Diante disso, nossas fontes se encontram entre os anos de 1989 e 2021. No tocante ao Estado do Paraná e Curitiba, limitamo-nos aos meios de consulta online das fontes oficiais de pesquisa.

A partir daí, verificamos uma exiguidade de Leis e Atos disponibilizados para pesquisa online, mas que apesar de ínfimos números, trouxeram conteúdos que nos permite verificar como o colonialismo se perpetua imiscuído nas esferas dos Poderes, seja no Estado do Sul, seja no Estado do Centro-Oeste, o que nos leva a crer que o apagamento perpassa todo território brasileiro.

Quando nos deparamos com normas autoaplicáveis, essas evidenciavam um caráter discriminatório evidente, tal como a exemplo da Lei Estadual n. 910/1989, que até 2017, do Mato Grosso do Sul. Entretanto, a maioria das outras normas, especialmente os Decretos Municipais de Campo Grande e também de Curitiba, não trouxeram, em seu conteúdo, nenhum efeito prático para os Povos Tradicionais de

Terreiro, a não ser lhes (re)considerar cidadãos. Isso porque, não encontramos dados que expressassem os resultados das ações propostas/impostas às Secretarias, Grupos de Trabalho e/ou a partir das Políticas Públicas.

Certamente, não esgotamos as fontes de pesquisas, e consideramos importante mapear os possíveis resultados dessas ações em outras fontes. Contudo, e conforme os dados alcançados, sobretudo pela análise dos conteúdos positivados nas legislações, resta evidente que há a manutenção de um sistema de pensamento colonial através de um discurso de poder travestido de legalidade e pseudodemocrático que revelam o caráter epistemicida dessa conduta comissiva/omissiva para os Povos Tradicionais de Terreiro de candomblé.

A conclusão a que se chega é que Mato Grosso do Sul e Paraná estão apenas divididos pelo Rio Paraná fisicamente, mas do mesmo lado da ponte da história no tratamento legislativo das religiões de matriz africana, pois apresentam verdadeiro estado de coisas inconstitucionais<sup>7</sup> no que se refere ao tratamento legislativo dos Povos de Terreiro, seja por ação ou omissão, impondo-se a adoção de políticas públicas legislativas efetivas para erradicação da discriminação, já que este não é apenas um mandamento constitucional, mas também convencional, sujeitando-se o Brasil (e todos os entes federativos) ao controle dos mecanismos de proteção internacional de direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Bruno; FERNANDES, Bruno Diniz; DE CARLI, Caetano. O fim do escravismo e o escravismo sem fim – colonialidade, direito e

---

7 [https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1132/Monografia\\_Estado\\_de\\_Coisas\\_Inconstitucional\\_e\\_consequencias\\_na\\_ordem\\_juridica\\_brasileira.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1132/Monografia_Estado_de_Coisas_Inconstitucional_e_consequencias_na_ordem_juridica_brasileira.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acesso em 25/5/2023, às 23h59.

emancipação social no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 6, p. 551-597, 2015.

BASTIDE, Roger. **O candomblé da Bahia**: rito nagô. Trad. Maria Isaura Pereira de Queiroz. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BRASIL, Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Comunidades de Terreiro**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/povos-e-comunidades-tradicionais/comunidades-de-terreiro>> Acesso em: 05 jul. 2021.

BRASIL, Prefeitura Municipal de Curitiba. **Diário Oficial Câmara Municipal de Curitiba**. Disponível em [https://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/DiarioConsultaExterna\\_Pesquisa.aspx](https://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/DiarioConsultaExterna_Pesquisa.aspx) Acessado em 25 de maio de 2023.

BRASIL, Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para assuntos jurídicos, **Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm#textoimpressao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm#textoimpressao)> Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)> Acesso em: 02 jul. 2021.

BRASIL. **Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná**, Poder Legislativo, Curitiba, PR. Disponível em <http://transparencia.assembleia.pr.leg.br/diarios-da-assembleia> Acessado em 25 de maio de 2023.

BRASIL, Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para assuntos jurídicos, **Decreto n. 10.088, de 05 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações



da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm)> Acesso em: 02 jul. 2021.

CAMPO GRANDE, Prefeitura Municipal de Campo Grande. Diário Oficial de Campo Grande (DIOGRANDE). **Decreto n. 14.165, de 05 de março de 2020**. Institui o Grupo de Trabalho para Elaboração do Plano Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PLAMPIR), no âmbito da Secretaria de Governo e Relações Institucionais e Subsecretaria de Defesa dos Direitos Humanos. Disponível em: <[https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download\\_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiIlMDI2In0%3D.pdf](https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiIlMDI2In0%3D.pdf)> Acesso em: 09 jul, 2021.

CAPONE, Stefania. **A busca da África no candomblé: tradição e poder no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Pallas; 2018.

GARCIA, Gabriel Pereira. **Em Campo, a lei se cala: o silêncio do legislativo para os povos tradicionais de terreiro de candomblé em Campo Grande – MS**. In: Lini, Priscila (Org.). *Inquietações antropológicas: diálogos entre direito e antropologia em tempos de incertezas*. São Carlos: Pedro & João. 2023. 325-342).

MARTINS, Mireile Silva; MOITA, Júlia Francisca Gomes Simões. Formas de silenciamento do colonialismo e epistemicídio: apontamentos para o debate. In: *Encontro de Ensino de História*, 5, 2018, Ituiutaba. **Anais...** Minas Gerais: UFU, 160 2018. Disponível em: <[http://www.eventos.ufu.br/sites/eventos.ufu.br/files/documentos/mireile\\_silva\\_martins.pdf](http://www.eventos.ufu.br/sites/eventos.ufu.br/files/documentos/mireile_silva_martins.pdf)>. Acesso em: 11 jul. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Diário Oficial de Mato Grosso do Sul, **Lei nº 910, de 14 de março de 1989**. Dispõe sobre o exercício dos Cultos Afros Brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/303676d7f930586904256e450002e74a?OpenDocument&Highlight=2,910>> Acesso em: 08 jul. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Diário Oficial de Mato Grosso do Sul, **Lei nº 5.094, de 17 de novembro de 2017**. Altera e revoga dispositivos da Lei

nº 910, de 14 de março de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/2203eff4b416503d042581de003d2474?OpenDocument>> Acesso em: 11 jul. 2021.

ORTIZ, Renato. **A morte branca do feiticeiro negro**. São Paulo: Brasiliense, 1999. RAMOS, Arthur.

RAMOS, Luciana de Souza. **O Direito achado na encruza**: territórios de luta, (re) construção da justiça e reconhecimento de uma epistemologia jurídica afro-diaspórica. 2019. 412 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para além do pensamento abissal**: linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos CEBRAP* (79), nov. 2007. p. 71-94. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/ytPjkXXYbTRxnJ7THFDBrgc/?lang=pt&format=pdf>> Acesso em: 08 jul. 2021.

SANTOS, Juana Elbein dos. **Os Nagô e a morte**: Pàde, Àsèsè e o culto Égun na Bahia. Trad. Universidade Federal da Bahia. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. 7ª reimpressão 2019.

VEIGA, C. K.; LEIVAS, Paulo. Comunidades tradicionais negras e a proteção da Convenção 169 da OIT. **Revista Direito & Práxis**, v. 8, p. 2599-2628-2628, 2017.

# MINISTÉRIO PÚBLICO, IGUALDADE RACIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS



MURILO ALAN VOLPI<sup>1</sup>

MATHEUS TAUAN VOLPI<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo analisar qual o papel do Ministério Público em relação às políticas públicas voltadas à concretização do direito à igualdade racial. Após breve análise do direito à igualdade, do conceito de políticas públicas, do ciclo das políticas públicas, e do perfil constitucional do Ministério Público, conclui-se que a instituição tem por papel fiscalizar, de forma efetiva, cada uma das etapas das políticas públicas voltadas à concretização da igualdade racial (identificação do

---

1 Doutorando e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Especialista em Direito Tributário pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Realizou Iniciação Científica no Instituto de Matemática e Estatística e Computação Científica da Universidade de Campinas (IMECC/UNICAMP), durante 02 (dois) anos, com bolsa do Conselho Nacional do Desenvolvimento Tecnológico (CNPQ). Já foi Advogado, Analista Jurídico do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP) e Delegado de Polícia no Estado de Minas Gerais (PC/MG). Atualmente exerce o cargo de Promotor de Justiça no Estado do Paraná (MP/PR). É professor na Faculdade de Direito de Ibaiti/PR (FEATI).

2 Doutorando em Direito Tributário pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre e Especialista em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Delegado de Polícia (PC/MG). Ex-Analista Jurídico do Ministério Público (MP/SP). Professor na Universidade Paulista (UNIP-São José do Rio Preto/SP). Realizou Iniciação Científica no Instituto de Matemática e Estatística e Computação Científica da Universidade de Campinas (UNICAMP), durante 02 (dois) anos, com bolsa do Conselho Nacional do Desenvolvimento Tecnológico (CNPQ).

problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção), instando o suprimento de lacunas e situações de inércia do poder público na efetivação do referido direito, sempre com observância das restrições estabelecidas pela separação de poderes.

PALAVRAS CHAVES: Políticas Públicas; igualdade racial; Ministério Público.

## I – INTRODUÇÃO

Em voto paradigmático proferido no Tribunal Superior Eleitoral, o Min. Luís Roberto Barroso certa vez afirmou que *“o Brasil é um país racista. Somos uma sociedade racista. E cada um de nós reproduz o racismo em alguma medida – ainda que de forma não intencional, pela mera fruição ou aceitação dos privilégios e vantagens que decorrem de um sistema profundamente desigual. Não é confortável reconhecer esse fato, mas é preciso fazê-lo”* (Tribunal Superior Eleitoral, Consulta n. 0600306-47.2019.6.00.0000, j. 25-8-2020, Parte IV, item 48.3).

O acerto da referida afirmação pode ser constatado cotidianamente. Os cargos de direção e chefia das instituições públicas, por exemplo, deveriam, em tese, refletir a diversidade étnico-racial da sociedade. Não obstante, pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>3</sup> revelou que, embora a população brasileira seja formada por 56% de negros e negras, apenas 12,8% da magistratura

---

3 CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-290921.pdf>. Acesso em: 03/05/2023.

brasileira é negra (pretos e pardos). Referido perfil se reflete por todo o sistema de justiça.

Diante de tal contexto, é forçoso reconhecer que medidas devem ser adotadas para a efetiva concretização do direito à igualdade racial. A defesa da igualdade racial é tarefa que cabe ao Estado e também à sociedade. Como afirmou a Min. Cármen Lúcia (STF) por ocasião do julgamento da ADI 2.649, *“não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...)”* (ADI 2.649, voto da rel. Min. Cármen Lúcia, j. 8-5-2008, Plenário, DJe de 17-10-2008).

Nesse cenário, é preciso discutir o papel do Ministério Público em relação às políticas públicas voltadas à concretização do direito à igualdade racial, notadamente porque a instituição tem por vocação última promover a transformação da realidade social, fomentando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, livre de todas as formas de preconceitos.

Para referida análise, o presente trabalho abordará, de forma breve, o direito à igualdade no ordenamento jurídico brasileiro, o conceito e o ciclo das políticas públicas destinadas à concretização da igualdade racial, identificando, ao final, e dentro de suas limitações, qual o papel da instituição Ministério Público em relação às políticas públicas voltadas à concretização da igualdade racial.

## **II – DIREITO À IGUALDADE E SUAS DIMENSÕES**

A luta pela igualdade foi o grande marco das Declarações de Direitos surgidas no século XVIII. A igualdade

pode ser definida como um atributo de comparação conferido a todos os seres humanos, visando assegurar uma vida digna e afastar privilégios odiosos.

Na Constituição Federal de 1988, a igualdade aparece em duas compreensões diversas: a) como valor ou princípio maior; b) como direito fundamental.

A primeira compreensão da igualdade (como um valor ou princípio maior) aparece no preâmbulo da Constituição, bem como nos arts. 3º e 4º do texto constitucional. Desde o preâmbulo a igualdade aparece como um dos valores supremos da sociedade fraterna que se pretende instituir. Além disso, o art. 3º prevê os diversos objetivos do Estado brasileiro, dentre os quais a erradicação das formas de preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. No art. 4º, VIII, estabelece-se, no plano internacional, a diretriz da República Federativa do Brasil de pautar sua conduta pelo princípio do “repúdio ao terrorismo e ao racismo”.

A segunda compreensão da igualdade (como direito fundamental), por outro lado, aparece no art. 5º do texto constitucional, o qual prevê, em seu caput, que *“todos são iguais perante a lei”*, garantindo-se a inviolabilidade do direito à igualdade. Em seus incisos, o art. 5º ainda prevê que: *“homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”* (inciso I); *“a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”* (inciso XLI) e *“a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”* (inciso XLII).

A igualdade, seja tomada como um valor, seja tomada como um direito fundamental, possui 02 (dois) desdobramentos, sendo elas: a) a vedação de discriminação negativa (proibição de discriminação indevida); b) a

imposição de discriminação positiva ou ação afirmativa (dever de impor uma discriminação para obtenção de uma igualdade efetiva). De acordo com André de Carvalho Ramos<sup>4</sup>:

*“Na primeira dimensão, concretiza-se a igualdade exigindo-se que as normas jurídicas sejam aplicadas a todos indistintamente, evitando discriminações odiosas. A discriminação odiosa consiste em qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada na raça, cor, sexo ou orientação sexual, religião, convicção política, nacionalidade, pertença a grupo social ou outro traço social que objetiva ou gera o efeito de impedir ou prejudicar a plena fruição, em igualdade de condições, dos direitos humanos.*

*Na segunda dimensão, concretiza-se a igualdade por meio de normas que favoreçam aqueles que estejam em situações de indevida desvantagem social (os vulneráveis) ou imponham um ônus maior aos que estejam numa situação de exagerada vantagem social. No primeiro caso, atende-se a igualdade com a previsão de existência de reserva de vagas em concursos públicos para as pessoas com deficiência, que possuem imensas desvantagens sociais em relação aos demais (art. 37, VIII da CF/88). Na mesma linha, foi coerente a Constituição de 1988 ao tratar diferentemente as mulheres, favorecendo-as em relação aos homens, como se vê no tempo necessário para aposentadoria (menor para as mulheres, art. 40, § 1º, III, e art. 201, §*

---

4 RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos / André de Carvalho Ramos. – 9. ed. – São Paulo : SaraivaJur, 2022. Pág. 367.

7º, I). No segundo caso, atende-se a igualdade com a previsão de existência de “imposto sobre grandes fortunas”, que exige dos que têm exagerada vantagem uma contribuição adicional para o Estado (art. 153, VII, da CF/88, o qual, curiosamente, não foi instituído por lei até hoje).

*Essas duas dimensões são fruto da máxima de Aristóteles, para quem devemos tratar os iguais igualmente e os desiguais, desigualmente. Ou seja, tratar igualmente os que estão em situação desigual (no exemplo acima, as pessoas com deficiência) seria manter a situação de inferioridade, não concretizando nenhuma igualdade”.*

Para efetivar a igualdade, o Estado dispõe, como regra, de 02 (dois) instrumentos: a) o instrumento repressivo; b) o instrumento promocional (voltado ao fomento da igualdade).

O instrumento repressivo diz respeito aos mecanismos de responsabilização dos autores de discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais. Vale destacar que a prática do crime de racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei (art. 5º, XLII).

O instrumento promocional, por sua vez, diz respeito à utilização de políticas compensatórias que acelerem a igualdade e a consequente inclusão dos grupos vulneráveis. André de Carvalho Ramos<sup>5</sup>, ao discorrer sobre o tema, ensina que:

*“As ações afirmativas consistem em um conjunto de diversas medidas, adotadas temporariamente*

---

5 RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos / André de Carvalho Ramos. – 9. ed. – São Paulo : SaraivaJur, 2022. Pág. 367.



*e com foco determinado, que visa compensar a existência de uma situação de discriminação que políticas generalistas não conseguem eliminar, e objetivam a concretização do acesso a bens e direitos diversos (como trabalho, educação, participação política etc.).*

*Tais ações tutelam os interesses de grupos sociais em situação de vulnerabilidade e objetivam, no futuro, a realização da igualdade substantiva ou material. No STF, o Min. Nelson Jobim destacou que “a discriminação positiva introduz tratamento desigual para produzir, no futuro e em concreto, a igualdade. É constitucionalmente legítima, porque se constitui em instrumento para obter a igualdade real” (voto do Min. Nelson Jobim, na ADI 1.946-MC/DF, rel. Min. Sydney Sanches, j. 3-4-2003, Plenário, DJ de 16-5-2003)”.*

A efetivação do direito à igualdade racial passa, portanto, pela efetiva estruturação de políticas públicas e de ações afirmativas destinadas à concretização desse direito, razão pela qual deve ser analisado o que são políticas públicas e qual o papel da instituição Ministério Público nesta seara.

### III – POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci<sup>6</sup>, não há um conceito jurídico de políticas públicas<sup>7</sup>. Há tão somente um

---

6 Bucci, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. pág. 47.

7 As palavras podem ser *unívocas* ou *plurívocas*, conforme tenham apenas um ou mais de um significado. As palavras *plurívocas*, por sua vez, podem ser *equívocas* ou *analógicas*, conforme seus significados sejam ou não

conceito de que se servem os juristas (e os não juristas) como guia para a compreensão das políticas públicas e o trabalho nesse campo, pois as categorias que estruturam o conceito são próprias da política ou da administração pública.

Para os fins do presente trabalho, contudo, políticas públicas podem ser definidas como programas de ação governamental que resultam de um conjunto de processos juridicamente regulados (processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados<sup>8</sup>.

.....  
conexos. Exemplo: a palavra "manga" é plurívoca (possui mais de um significado). Além disso, é equívoca (seus significados são desconexos entre si), pois "manga" é termo empregado tanto para se referir ao fruto (alimento) quanto para parte de um vestuário (manga da camisa), sentidos absolutamente desconexos entre si. Ressalta TELLES JÚNIOR: "grave erro lógico é conferir às palavras plurívocas uma única definição. Quando, por acaso, assim as definimos, estaremos enredando em confusão de conceitos, ou mencionando um só conceito, e olvidando os demais". (TELLES JUNIOR, Goffredo. *Iniciação na Ciência do Direito*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Pág. 374.). O termo "política pública", como é possível constatar, é plurívoco. Deveras, inúmeros são os sentidos em que pode ser compreendido. Fábio Konder Comparato, por exemplo, define política pública "como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado" (COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997). Eros Grau, por sua vez, define a política pública como norma jurídica. Para ele, a política seria uma categoria jurídica nova, uma espécie normativa nova, ao lado das normas-princípios e das normas-regra, já conhecidos há mais tempo como categorias normativas (GRAU, Eros Roberto. *Direito, conceito e normas jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988). Nesse contexto, a fim de evitar confusões terminológicas, optou-se, desde o início, por apontar a definição de Políticas Públicas tomada como ponto de partida na elaboração do presente artigo.

8 Idem. pág. 39..

Da definição apresentada, extraem-se 03 (três) elementos de estruturação do conceito de política pública: a) programa; b) processo; c) ação-coordenação.

O termo programa designa propriamente o conteúdo, delineamento geral ou a alma da política pública. O programa compreende a especificação dos objetivos a atingir, os meios correspondentes, os resultados pretendidos e, sempre que possível, o tempo em que isso deve ocorrer. Os instrumentos de formalização jurídica (Constituição, Leis, Atos normativos infralegais, etc) irão posteriormente explicitar de forma mais ou menos clara os termos do programa. Quanto mais próxima for essa especificação, maior é a condição de efetivação da política pública. Nesse sentido:

*“A dimensão material da política pública está contida no programa. É nele que se devem especificar os objetivos a atingir e os meios correspondentes. Os programas bem construídos devem apontar também os resultados pretendidos, indicando, ainda, quando possível, o intervalo de tempo em que isso deve ocorrer. Tais parâmetros serão úteis na avaliação dos resultados da política pública, após a sua implementação.*

*O programa contém, portanto, os dados extrajurídicos da política pública. Os instrumentos de formalização jurídica da política pública podem explicitar de forma mais ou menos clara os termos do programa, mas é certo que quanto mais próximo ambos estiverem, maior é a condição de efetivação jurídica da política pública. É o que se chama modelagem jurídica<sup>9</sup>”*

9 Idem. pág. 42/43.

O vocábulo processo, por sua vez, denota, no contexto da definição de política pública, uma sequência de atos tendentes a um fim<sup>10</sup>. O processo orçamentário, o processo legislativo, o processo de governo, etc, é que fazem surgir o programa governamental.

O termo ação-coordenação, por fim, indica que o ideal de uma política pública é alcançar o cumprimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs, obtendo resultados específicos em período de tempo certo e determinado. O termo ação coordenação indica ainda a ideia de coordenação de recursos públicos e privados para atingimento de uma mesma finalidade.

Abordados os elementos três de estruturação da definição das políticas públicas, torna-se mais compreensível a afirmação de que políticas públicas são **programas de ação governamental** que resultam de um conjunto de **processos juridicamente regulados** (processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial) visando **coordenar** os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a **realização de objetivos** socialmente relevantes e politicamente determinados<sup>11</sup>.

No curso da história, tem-se que o tema Políticas Públicas ganhou importância no final do século passado e começo deste século. Isso porque a partir da superação da ideia de estado liberal, a concretização dos direitos sociais surge como um desafio. Nesse contexto, as políticas públicas aparecem o meio

---

10 Idem. pág. 45.

11 Idem. pág. 39.

de efetivação dos direitos sociais, dentre os quais a igualdade material.

#### IV – CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é denominado de ciclo das políticas públicas. Leonardo Secchi<sup>12</sup>, ao discorrer sobre o tema, aponta a existência de 07 (sete) etapas das políticas públicas (em geral): identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

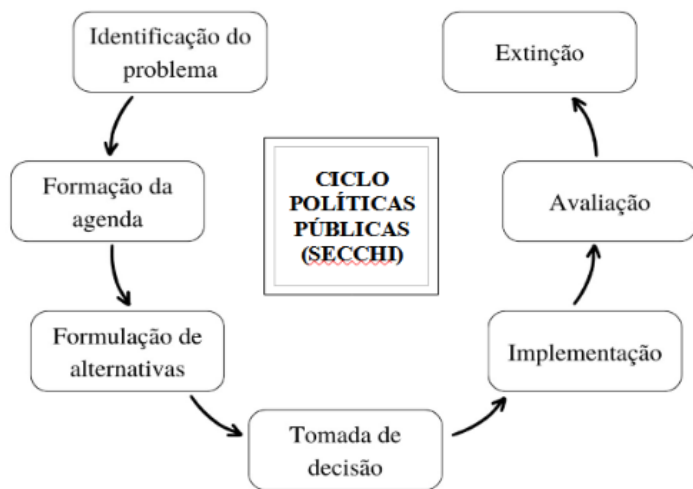


Figura SEQ Figure \\*ARABIC 1: Ciclo das Políticas Públicas.  
Fonte: Secchi, 2013

O ciclo das políticas públicas tem o papel de organizar as ideias, simplificar a complexidade de uma política pública, ajudando pesquisadores a criar um referencial teórico para

12 SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. pag. 34/35

comparação de casos heterogêneos. Todavia, o ciclo das políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública.

A primeira etapa da política pública é a identificação do problema. Problema é a discrepância entre uma situação real e uma situação ideal possível. É o desnível entre o “status quo” e a situação ideal desejada. Quando envolve a realidade pública, tem-se um problema público. A identificação do problema público envolve, de acordo com Gunnar Sjoblom<sup>13</sup>, três aspectos:

*“1) percepção do problema: um problema público não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor ainda, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes.*

*2) definição ou delimitação do problema: a delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência do mesmo. No momento de delimitação de um problema também são criados norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações. Exatamente por isso a delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Há de se destacar, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de*

---

<sup>13</sup> SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. Rzi,sta Italtana di, Scienza PoLit'ica, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

*formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas e os próprios destinatários da política pública.*

*3) avaliação da possibilidade de resolução: costuma-se dizer que um problema sem solução não é um problema. É claro que nem sempre as políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e sim apenas para mitigá-lo ou diminuir as consequências negativas. No entanto, dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial solução”.*

Se um problema é identificado por algum ator político, e esse sujeito tem interesse na solução do referido problema, este poderá então lutar para que o problema entre na lista de prioridades de atuação. Essa lista de prioridades é chamada de agenda. Tem-se início, então, a segunda etapa do ciclo (formação da agenda).

O vocábulo agenda designa um plexo de problemas ou temas entendidos como importantes. A agenda pode assumir diversas formas, como uma simples lista de assuntos que se entende importante, ou um estatuto partidário, um programa de governo, um planejamento orçamentário, etc.

A partir da inserção do problema na agenda, surgem os esforços de construção de soluções, inaugurando-se a etapa de formulação de alternativas. Para Schattschneider<sup>14</sup>, *“a definição das alternativas é o instrumento supremo de*

---

<sup>14</sup> SCHATTSCHEIDER, tr. E. The semisovereign people: a realist's view of democracy in America. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

*poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.*

A etapa de construção de alternativas é o momento em que serão construídas estratégias, elaborados métodos, definidas ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Uma mesma meta pode ser alcançada por diversos caminhos, como bem elucida Leonardo Secchi em um exemplo acerca da pichação nas grandes cidades:

*“Exemplo: Alternativas para enfrentar a pichação nas grandes cidades*

*Pensemos no problema da pichação de muros e paredes em espaços públicos das grandes cidades. Se o objetivo é a redução das pichações ou o desconforto visual causado pelas pichações, o policymaker pode construir estratégias diferentes: a) criar leis mais severas para os infratores; b) garantir que as leis vigentes sejam efetivamente respeitadas e aplicar punições do estilo tolerância zero; c) instalar mais câmeras de vigilância; d) fazer campanhas de conscientização junto à comunidade pichadora; e) desenvolver mecanismos de recompensa material para delatores; f) criar espaços propícios para que os pichadores possam expressar-se; g) criar escolas de conversão artística dos pichadores; h) destinar verba pública contínua para a recuperação constante de muros e paredes; i) revestir todos os imóveis e muros com uma tinta especial não aderentes aos aerossóis comercializados atualmente.*



*Esse mesmo problema pode ser definido de forma diversa: j) a pichação é uma arte, e o problema está na falta de sensibilidade artística da população. Nesse caso, a alternativa seria fazer campanhas de conscientização para que a população passasse a perceber a pichação como uma arte de vanguarda”<sup>15</sup>.*

Na definição das alternativas, o formulador da política pública (policymaker) tem à sua disposição 04 (quatro) mecanismos para indução de comportamentos:

*“1. Premiação: influenciar comportamentos com estímulos positivos, como no caso das alternativas e, f e g do exemplo anterior;*

*2. Coerção: influenciar comportamentos com estímulos negativos, como no caso das alternativas a e b do exemplo dado;*

*3. Conscientização: influenciar comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral, como nas alternativas d e j do exemplo anterior;*

*4. Soluções Técnicas: não influenciar comportamento diretamente, mas sim aplicar soluções práticas que venham influenciar comportamento de forma indireta, como nos casos das alternativas c, h e i do exemplo dado.”<sup>16</sup>*

---

15 SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. pág. 37.

16 SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. pág. 38.

Definidas as alternativas, a etapa seguinte é a tomada de decisão. Tomada de decisão é o momento em que os interesses dos atores são equacionados. Também é nesta etapa em que são explicitados os objetivos e métodos de enfrentamento do problema público.

Existem três formas de entender a dinâmica da escolha de alternativas de solução de problemas públicos: a) modelo dos problemas que buscam soluções; b) modelo de comparações sucessivas limitadas; c) modelo das soluções que buscam problemas.

Após a tomada de decisão, segue-se a implementação da política pública. A etapa de implementação da política pública é aquela em que as intenções são convertidas em ações<sup>17</sup>. São muitos os casos de leis que “não pegam”, programas que “não vigam”. Daí a importância do estudo da fase de implementação das políticas públicas.

Segundo Sabatier, existem dois modelos de implementação de políticas públicas:

*“Modelo top-down (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre “Política e Administração” (Wilson, 1887), no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração).*

---

17 O'TOOLE JR., L. J. Interorganizational relations in implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs) Handbook of public administration/London/Califórnia: Thousand Oaks/Sage Publications, 2003.

*Modelo bottom-up (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Nesse modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. A implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados a posteriori, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições”.*

Após a implementação segue-se a avaliação. A avaliação é o momento de verificação de resultados da política pública. Trata-se do “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”<sup>18</sup>.

A avaliação da política pública é feita em três momentos: a) ex ante (anterior à implementação); b) in itinere (monitoramento); c) ex post (posterior à implementação). De acordo com Leonardo Secchi, “a avaliação é a fase do ciclo das políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o Estado da política e o nível de redução do problema que

---

<sup>18</sup> ANDERSON, C. W. The place of principles in policy analysis. American Political Science Review, v. 73, n. 3, p.771-723, set. 1979.

a gerou. É o momento chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes”<sup>19</sup>.

A avaliação da política pública permite confrontar dados e resultados, conferindo uma transparência maior à política pública, viabilizando um ganho em termos de resultados. A avaliação da política pública pode levar: a) à extinção da política pública: nos casos em que o problema público foi solucionado, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis; b) reestruturação da política: nos casos em que intercorrências são identificadas no momento da implementação, mas não suficientemente graves para comprometer a manutenção da política pública; c) continuação da política: nos casos em que as adversidades identificadas durante a implementação são pequenas.

Por fim, extinção é a etapa de encerramento de uma política pública. A extinção de uma política pública, assim como a tomada de decisão, também depende de janelas de oportunidades, como mudanças de governos, reformas ministeriais, etc., momentos em que determinadas políticas públicas podem ser encerradas ou substituídas por outras.

De acordo com Giuliani<sup>20</sup>, as causas da extinção de uma política pública são basicamente três:

*“1. o problema que originou a política é percebido como resolvido;*

---

19 SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. pag. 49.

20 GIULIANI, M. Policy termination. In: CAPANO, G'; GIULIANI, M. Dizionario di Politiche Pzt'bbtiche. Roma: Carocci, 2005.

2. os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes;

3. o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais. Para Ülén e Thoerug (1991), esta é a causa mais comum”.

Fixadas essas premissas, passa-se à análise do perfil constitucional do Ministério Público e do seu papel em relação às políticas públicas voltadas à concretização do direito à igualdade racial.

## **V – PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**

A instituição do Ministério Público, de acordo com Márcio Souza Guimarães<sup>21</sup>, tem suas origens remotas em uma figura existente há 4.000 (quatro mil) anos, o chamado *magiaí*, que era um funcionário real no Egito cujas funções era ser a língua e os olhos do rei, *“castigando os rebeldes, reprimindo os violentos, protegendo os cidadãos pacíficos, acolhendo os pedidos do homem justo, perseguindo o malvado e o mentiroso, agindo como marido da viúva e pai do órfão, fazendo ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais que se aplicavam ao caso, tomando parte na instrução para descobrir a verdade”*.

---

21 GUIMARÃES, Márcio Souza. MINISTÉRIO PÚBLICO, OMBUDSMAN E OUV/IXJR NA FISCALIZAÇÃO IXJS SERVIÇOS PÚBLICOS. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 27, jan./mar. 2008. pág. 235.

Apesar de sua apontada origem remota, o Ministério Público é uma instituição de perfil novo, principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988. Trata-se de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal).

Uma de suas funções institucionais é zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II, da Constituição Federal). Tem ainda por função institucional promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da Constituição Federal).

A atuação do Ministério Público tem sido atualmente restringida às situações nas quais se vislumbra interesse público e social. Há, todavia, duas espécies de interesse público, o interesse primário e o interesse secundário. Renato Alessi<sup>22</sup> assim distingue as duas figuras:

*“( ... ) interesse público compreende o interesse público primário e o secundário: não há confundir o interesse do bem geral (interesse público primário) com o interesse da administração (interesse público secundário), pois este último é apenas o modo como os órgãos governamentais vêem o interesse público.”*

Somente a presença do interesse público primário é que justifica a atuação do Ministério Público. Por essa razão,

---

22 ALESSI, Renato. Sistema istituzionale dei diritto amministrativo italiano, 1960, p. 197-8.

as atribuições do Ministério Público são objeto de reflexão por parte das chefias institucionais, havendo por vezes atos de racionalização que dispensam, por exemplo, a necessidade de manifestação em casos como uma separação judicial de pessoas maiores, capazes e sem filhos menores.

Dessa forma, o campo de atuação do Ministério Público restringe-se às situações que envolvam o chamado interesse público primário, o interesse da coletividade, como é o caso das situações relativas às políticas públicas.

As políticas públicas estão claramente abrangidas pelo conceito de interesse público primário e social, uma vez que os interesses subjacentes a elas são transindividuais (difusos, coletivos ou individuais homogêneos), conforme definição do art. 81 da Lei nº 8.078/90. Referida abrangência é ainda mais clara quando se trata de políticas públicas voltadas à concretização do direito fundamental à igualdade racial, haja vista a correlação lógica com o atingimento dos objetivos últimos do Estado Brasileiro, de construção de uma sociedade livre de preconceitos de todas as formas.

Além disso, o Ministério Público brasileiro tem uma configuração ímpar no cenário institucional, que lhe confere a possibilidade de atuação como verdadeiro ombudsman, conforme destacado por Márcio Souza Guimarães<sup>23</sup>:

*“O Ministério Público brasileiro tem uma feição ímpar no cenário mundial, haja vista a sua desvinculação hierárquica da divisão tripartite dos poderes, contando com autonomia*

---

23 GUIMARÃES, Márcio Souza. MINISTÉRIO PÚBLICO, OMBUDSMAN E OUV/IXJR NA FISCALIZAÇÃO IXJS SERVIÇOS PÚBLICOS. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 27, jan./mar. 2008. pág. 235.

*não só institucional, mas principalmente de seus membros, no que tange às garantias e prerrogativas. As garantias estão talhadas através da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios 27, que não devem ser interpretadas como privilégio, mas antes disso, e desde que bem utilizadas, como verdadeiras garantias da coletividade 28. Diante de uma pessoa que tem o cargo vitalício, identificado está alguém que não tem o que temer em relação a injunções externas, senão à sua consciência e à lei. A inamovibilidade é um dos atributos mais importantes, pois é muito fácil e conveniente transferir algum investigador quando está incomodando, ou, ao revés, designar um acusador de exceção para determinado caso, como acaba por ocorrer, lamentavelmente, em alguns episódios envolvendo policiais conscientes da sua atuação; não raro se escuta, no atuar ministerial, determinado investigado insatisfeito asseverando que providenciará a transferência do membro do Ministério Público, o que efetivamente, resta frustrado. Ademais, a irredutibilidade de subsídios, afigura-se, também, como importante segurança à pessoa natural que exerce a função de membro do Ministério Público, pois seria muito fácil aviltá-lo financeiramente para que se rendesse a interesses espúrios”.*

O perfil constitucional do Ministério Público impõe, portanto, uma atuação efetiva em relação às políticas públicas, notadamente para a concretização de direitos fundamentais, como é o caso da igualdade racial.



Referida atuação, contudo, não deve ser de perfil burocratizado e moroso. Sob o fio condutor de uma escorreita vocação ministerial, referida atuação deve ser realizada de forma ativa, em todas as etapas do ciclo das políticas públicas voltadas à concretização da igualdade racial (identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção), instando poderes públicos a deixarem a inércia – quando tal situação seja constatada –, velando, em síntese, de forma firme e consistente, pela efetiva estruturação e regular desenvolvimento das políticas públicas necessárias para a efetiva obtenção da almejada igualdade racial, como outrora nos ensinou Gilberto Giacoia em excerto Ministério Público vocacional:

*“O Ministério Público que queremos e que estamos edificando, pois, com férrea determinação e invulgar coragem, não é um Ministério Público acomodado à sombra das estruturas dominantes, acovardado, dócil e complacente com os poderosos, e intransigente e implacável somente com os fracos e débeis. Não é um Ministério Público burocrático, distante, insensível, fechado e recolhido em gabinetes refrigerados. Mas é um Ministério Público vibrante, desbravador, destemido, valente, valoroso, sensível aos movimentos, anseios e necessidades da Nação brasileira. É um Ministério Público que caminha lado a lado com o cidadão pacato e honesto, misturado a nossa gente, auscultando os seus anseios, na busca incessante de Justiça Social. É um Ministério Público inflamado de uma ira santa, de uma rebeldia cívica, de uma cólera ética, contra todas as formas de opressão e de injustiça, contra a corrupção e a improbidade,*

*contra os desmandos administrativos, contra a exclusão e a indigência. Um implacável protetor dos valores mais caros da sociedade brasileira”.*<sup>24</sup>

Seguindo essa mesma linha, Eliezer Gomes da Silva e Almiro Sena Soares Filho<sup>25</sup>, em percuciente estudo acerca do racismo institucional e do papel do Ministério Público na implantação do Estatuto da Igualdade Racial, pontuam 10 (dez) linhas de ação institucional para atuação do Ministério Público na concretização da igualdade racial:

Por sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da Constituição Federal), cabe ao Ministério Público adotar postura proeminente na concretização dos direitos e orientação de políticas de promoção da igualdade racial elencadas no Estatuto. Para tanto, sugerimos 10 (dez) linhas de ação institucional do Ministério Público em prol da efetividade da lei 12288/2010:

1) Criar estruturas funcionais permanentes e multidisciplinares, não apenas para o combate às discriminações raciais ou étnico-raciais diretas, mas para as ações de redução das desigualdades raciais e do

---

24 GIACOIA, Gilberto. Ministério público vocacional. *Justitia*, v. 64, n. 197, p. 279-286, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/26173>>. Acesso em: 03/05/2023.

25 SILVA, Eliezer Gomes da Silva; FILHO, Almiro Sena Soares. O racismo institucional e o papel do Ministério Público Brasileiro na implementação do Estatuto da Igualdade Racial (lei 12288/10) – ou por que não devemos esperar mais 45 anos para levar a sério a Convenção da ONU contra a Discriminação Racial. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Nupier/Saiba\\_mais\\_Atuaao\\_antirracista/ESTATUTOIGUALDADERACIAL\\_DrEliezerDrAlmiro\\_1.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Nupier/Saiba_mais_Atuaao_antirracista/ESTATUTOIGUALDADERACIAL_DrEliezerDrAlmiro_1.pdf). Acesso em: 03/05/2023.

preconceito étnico-racial e suas interfaces com as questões de gênero;

II) Criar e implementar sistema permanente de monitoramento de indicadores socioeconômicos, de modo a identificar, nos planos locais e regionais, situações de desigualdade racial;

III) Adotar as medidas de caráter extrajudicial e judicial (notadamente ações civis públicas, especificamente previstas no artigo 55 do Estatuto), voltadas ao enfrentamento do quadro de desigualdade racial apontado pelo monitoramento dos indicadores socioeconômicos, aí incluídas as iniciativas visando à inserção, nos orçamentos públicos, de rubricas destinadas a programas de ação preconizados no Estatuto;

IV) Fomentar a instalação, em todos os municípios, de Conselhos de Promoção de Igualdade Étnica, previstos no artigo 50 do Estatuto;

V) Promover maior aproximação com organizações e movimentos sociais, com atuação voltada para a defesa da igualdade racial, não apenas realizando audiências e consultas públicas, como estabelecendo uma regular sistemática de encontros e reuniões de trabalho, de modo a colher subsídios para as intervenções do Ministério Público em prol da redução da desigualdade racial;

VI) Adotar, independentemente de expressa determinação legal, ações afirmativas para ingresso de membros e servidores nos quadros do Ministério Público do Brasil;

VII) Estabelecer indicadores e metas que garantam maior participação da população negra no provimento de cargos em comissão e funções de confiança, na forma preconizada no artigo 42 do Estatuto;

VIII) Qualificar membros e servidores do Ministério Público em tema de relações raciais, ante a premissa de que um maior conhecimento da dinâmica das relações raciais no Brasil trará maiores subsídios para identificar situações

de desigualdade e vislumbrar as estratégias mais eficientes para seu enfrentamento;

IX) Empreender constante sensibilização, de membros e servidores do Ministério Público acerca das questões de cunho racial e suas interfaces com as questões de gênero, e apoiar, nos espaços institucionais internos, campanhas e iniciativas promovidas por outras instituições, voltadas à redução da desigualdade racial;

X) Promover a inclusão, nos programas dos concursos para ingresso de membros e servidores nos quadros do Ministério Público (conf. SILVA e BOTH, 2009) de tópicos relacionados ao estudo das relações raciais e estimular que as Escolas do Ministério Público promovam, com regularidade, atividades relacionadas à referida área de estudos.

## **VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A igualdade racial deve ser concretizada, entre outros instrumentos, por meio de políticas públicas. Políticas públicas são programas de ação governamental que resultam de um conjunto de processos juridicamente regulados (processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

O processo de construção das políticas públicas (ciclo das políticas públicas) percorre usualmente 07 (sete) etapas: a) identificação do problema; b) formação de agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; e g) extinção.

O perfil constitucional do Ministério Público impõe uma atuação efetiva em relação às políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial, a exigir o exercício das atribuições institucionais de forma ativa em relação a cada uma das etapas do ciclo das políticas públicas voltadas à concretização da igualdade racial (identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção), instando poderes públicos a deixarem a inércia – quando tal situação seja constatada –, velando, em síntese, de firma firme e consistente, pela efetiva estruturação e regular desenvolvimento das políticas públicas necessárias para a efetiva obtenção da almejada igualdade racial. Destaca-se, nesse cenário, as 10 (dez) linhas de ação institucional para atuação do Ministério Público na concretização da igualdade racial propostas por Eliezer Gomes da Silva e Almiro Sena Soares Filho.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, C. W. The place of principles in policy analysis. **American Political Science Review**, v. 73, n. 3, set. 1979, p.771-723.

ALESSI, Renato. **Sistema Istituzionale di Diritto Amministrativo Italiano**. Milão: Giuffrè, 1960, pág. 197-198.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos** – 9. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário. Brasília: **Conselho Nacional de Justiça, 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-290921.pdf>. Acesso em: 03/05/2023.

GIACOIA, Gilberto. **Ministério público vocacional**. *Justitia*, v. 64, n. 197, p. 279-286, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/26173>>. Acesso em: 03/05/2023.

GIULIANI, M. Policy termination. In: CAPANO, G.; GIULIANI, M. **Dizionario di, Politiche Pzbtbtiche**. Roma: Carocci, 2005.

GUIMARÃES, Márcio Souza. MINISTÉRIO PÚBLICO, OMBUDSMAN E OUVIDOR NA FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 27, jan./mar. 2008. pág. 235.

O'TOOLE JR., L. J. Interorganizational relations in implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs) **Handbook public administration Londres/California: Thousand Oaks/Sage Publications, 2003**.

SCHATTSCHNEIDER, T. E. **The Semisouerezgn People a Tealists View of Democracy in America**. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Eliezer Gomes da Silva; FILHO, Almiro Sena Soares. **O racismo institucional e o papel do Ministério Público Brasileiro na implementação do Estatuto da Igualdade Racial (lei 12288/10) – ou por que não devemos esperar mais 45 anos para levar a sério a Convenção da ONU contra a Discriminação Racial**. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Nupier/Saiba\\_mais\\_Atuacao\\_antirracista/ESTATUTOIGUALDADERACIAL\\_DrEliezerDrAlmiro\\_1.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Nupier/Saiba_mais_Atuacao_antirracista/ESTATUTOIGUALDADERACIAL_DrEliezerDrAlmiro_1.pdf). Acesso em: 03/05/2023.

SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

# DIREITO INTERAMERICANO ANTIRRACISTA: PERSPECTIVAS PARA O SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA



RAFAEL OSVALDO MACHADO MOURA<sup>1</sup>

*“A escravidão parecia um sistema que nunca teria fim, mas acabou; as leis de segregação racial que mantiveram pessoas negras subjugadas por mais de 100 anos estão praticamente extintas; o ‘novo racismo’ pode parecer um cimento, mas também acabará por ruir”.<sup>2</sup>*

RESUMO: Este artigo apresenta um resumo sobre o Direito Interamericano Antirracista, abordando sua relevância na luta contra a discriminação racial nas Américas. Dividido em três partes, o texto trata do controle de convencionalidade, da Convenção Interamericana Contra o Racismo e das manifestações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) sobre igualdade e não discriminação. O artigo destaca a importância dessas novas ferramentas jurídicas no enfrentamento do racismo

1 Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná.

2 “slavery looked like a system that would never end and it did; that Jim Crow maintained people of color subjected for more than a hundred years<sup>36</sup> and it has all but died; and that the “new racism” with its Latin America–like extension looks like fast-setting cement, but it will eventually collapse, too.” (BONILLA-SILVA, 2014, 312)

e na busca pela igualdade racial que podem e devem ser utilizadas pelos integrantes do sistema de Justiça brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Interamericano Antirracista; Discriminação racial; Controle de convencionalidade; Convenção Interamericana Contra o Racismo; Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH); e Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

## 1. INTRODUÇÃO

Aos poucos, o Direito, os juízes, os membros do Ministério Público e os demais integrantes do Sistema de Justiça estão ocupando o espaço transnacional que sempre foi habitado por militares e embaixadores (CASSESE, 2010, p. 16). Assim, o Direito Internacional chegou ao Judiciário e ao Ministério Público nacionais (e ao sistema de Justiça como um todo), que se tornaram protagonistas na interpretação e aplicação dos direitos humanos. Alterou-se, desse modo, o conceito tradicional de soberania estatal, uma vez que assuntos<sup>3</sup> até então considerados de interesse puramente doméstico agora são também elaborados em esferas internacionais, de modo que cabe ao Direito Internacional Público promover melhorias no funcionamento das instituições nacionais (SLAUGHTER, 2000).

Considerando essas possibilidades e desafios, o presente artigo tem como objetivo apresentar o Direito Interamericano Antirracista, setor do Direito infelizmente ainda pouco conhecido e explorado. Pretende-se analisar os diversos instrumentos e mecanismos de combate à discriminação racial na região das Américas, que podem

---

<sup>3</sup> Violência doméstica, homicídios e feminicídios, ineficiência em processos criminais, direitos de grupos vulnerabilizados, discriminações e intolerâncias, questões socioambientais, etc.



e devem ser utilizado pelo sistema de Justiça brasileiro, principalmente pelo sistema estadual de Justiça, e por todos os agentes públicos na proteção das vítimas (pessoas e grupos) de racismo, discriminação e intolerância. Para tanto, o texto está dividido em três capítulos, abordando diferentes aspectos relacionados ao tema.

O primeiro capítulo dedicar-se-á ao controle de convencionalidade, enfatizando a sua importância e obrigatoriedade como ferramenta prática do Direito em geral e, sobretudo, no combate à discriminação e intolerância raciais e demais tipos de discriminação. Será demonstrado como esse controle deve ser exercido por todos os agentes públicos, em conformidade com os tratados e os parâmetros protetivos emanados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), por meio de um diálogo constante com todas as instituições que interpretam e aplicam o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

No segundo capítulo, o enfoque repousará sobre a Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (também chamada de Convenção Interamericana Antirracista e Convenção Interamericana Contra o Racismo), com destaque para suas inovações e os direitos e deveres nela inscritos. Será realizada uma análise sobre os principais compromissos jurídicos vinculantes assumidos pelos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) e, notadamente, pelo Estado brasileiro, para promover a igualdade racial e eliminar todas as formas de discriminação.

No terceiro e último capítulo, será dada ênfase ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), formado pela Comissão (CIDH) e Corte (Corte IDH) Interamericanas, cujos pronunciamentos fornecem fartos critérios jurídicos protetivos sobre igualdade, antidiscriminação e racismo. Serão analisados relatórios e recomendações emitidas pela

CIDH e alguns casos julgados pela Corte IDH em relação ao racismo e ao direito antidiscriminatório, que produziram importantes *standards* protetivos, contribuindo para o fortalecimento do marco jurídico interamericano antirracista.

Esses três eixos argumentativos não têm sido explorados com a devida atenção, tanto na literatura antirracista, quanto na literatura que trata do SIDH e do Direito Internacional dos Direitos Humanos em geral. Exemplo nesse sentido é o silêncio da doutrina e da jurisprudência sobre os conteúdos convencionais e constitucionais da Convenção Interamericana Antirracista, ratificada com o rito próprio das emendas constitucionais.

Diante desse cenário, este artigo destina-se a oferecer ferramentas atualizadas para o uso e implementação dos direitos e deveres estruturais e transversais preconizados no Direito Interamericano Antirracista a todas e todos que se interessam pelos temas antirracistas e profissionais do Direito que têm o dever de ofício de interpretar e aplicar as normas jurídicas. Com isso, pretende promover maior conhecimento não só das disposições literais dos tratados internacionais, mas também dos *standards* sobre o tema, já desenvolvidos pela Comissão Interamericana e pela Corte Interamericana que auxiliam a aferição do alcance do Direito Internacional dos Direitos Humanos em matéria de igualdade e não discriminação.

## **2. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE**

O controle de convencionalidade é um conceito jurídico que, a princípio, se refere à verificação da compatibilidade das leis internas de um país com os tratados e convenções internacionais dos quais esse país é signatário. Numa análise mais aprofundada, porém, são encontradas dimensões outras que ultrapassam a mera aferição judicial de parametricidade entre o direito nacional e o internacional, impondo o controle de convencionalidade deveres a todos

os agentes públicos não apenas em suas decisões em sentido estrito, mas também em todos os seus atos, práticas, posturas, diretrizes, etc.

No contexto do Direito brasileiro, o controle de convencionalidade ganha importância a partir da Constituição Federal de 1988, que não ostenta texto dos mais avançados nesse tema, mas fornece instrumentos decisivos para a abertura do Direito brasileiro ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Em seu artigo 4º, enuncia que as relações internacionais são regidas pela prevalência dos direitos humanos.<sup>4</sup> Já no conhecido § 2º, do artigo 5º, afirma que os direitos e garantias constitucionais não afastam outros decorrentes dos tratados internacionais, bem como, à frente, no § 3º, preconiza que os tratados de direitos humanos que forem aprovados pelo rito de emenda constitucional, serão equivalentes às emendas constitucionais.

À luz dessa paisagem constitucional, desde 2008, mais precisamente a partir do julgamento do *leading case* Recurso Extraordinário nº 466.343/2008, no âmbito da Corte Suprema brasileira, surgiram mais motivos para que se respeitem os tratados internacionais sobre direitos humanos com maior atenção e prioridade no âmbito interno, já que passaram a ostentar, no mínimo, valor hierárquico supralegal – acima das leis, mas ainda abaixo da Constituição. Isso mesmo quando não ratificados no procedimento de emenda à Constituição.<sup>5</sup> Dito de outra maneira, para uma lei irradiar efeitos, ela deve estar em conformidade com a Constituição e com os tratados internacionais que veiculam direitos humanos.

Porém, hoje essa discussão em certa medida perdeu sua razão de ser. Em caso de eventual conflito entre o direito

---

4 Art. 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II – prevalência dos direitos humanos.

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Extraordinário nº 466.343**. Relator: Cezar Peluso. Publicado no DJ de 14-10-2011, p. 21.

interno e o internacional, a solução a ser adotada atualmente não deve ser a hierárquica, mas, sim, a da primazia da norma mais favorável à pessoa humana ou à vítima – ponto central do Direito Internacional dos Direitos Humanos –, análise que cabe fundamentalmente aos tribunais nacionais, juízes, membros do MP, autoridades em geral, entre outros (PIOVESAN, 2014, p. 77). Assim, a interpretação *pro persona* é o fator decisivo para a escolha entre qual parâmetro de direitos humanos deve prevalecer diante de conflito entre fontes normativas diversas – como, por exemplo, conflito entre fontes de origem internacional *versus* nacional.

## 2.1 DO QUE FALAMOS

A ideia do controle de convencionalidade diz respeito a duas coisas: aos tratados internacionais e interamericanos (legislação internacional) e aos sistemas de proteção de direitos humanos (sistema de justiça internacional), com destaque para o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, formado pela Comissão e Corte Interamericanas. Assim, o controle de convencionalidade precisa ser desenvolvido à luz do seguinte material “legislativo”: tratados, convenções, pactos, protocolos internacionais de direitos humanos, etc. De outro lado, as interpretações emitidas pelos tribunais internacionais e pelos organismos de monitoramento dos tratados quase-judiciais também devem ser levadas em consideração (RODRÍGUEZ-BOADA, 2016). Em outras palavras, valem os instrumentos normativos internacionais “legislativos” e os parâmetros protetivos fixados pelos tribunais internacionais e os órgãos quase-jurisdicionais que também têm por função monitorar o cumprimento da normativa internacional. Todos esses elementos passam a compor o *corpus iuris* dos direitos humanos, ampliando a extensão do conceito de bloco de constitucionalidade.

Diante da realidade sem retorno do controle de convencionalidade a ser manejado a partir dessa pluralidade de fontes, surge a ideia do “constitucionalismo multinível”, que se fundamenta na “teia de aranha”<sup>6</sup> dos tratados e sistemas de proteção judicial dos direitos humanos, de modo que não se pode falar mais em apenas um centro irradiador de normas jurídicas de direitos humanos, senão de diversas esferas públicas de produção normativa para além da meramente estatal-doméstica (ALVARADO, 2014, p. 354).

Mais que isso, essas normas internacionais em sentido amplo são relevantes juridicamente – inclusive para todas as autoridades nacionais – a ponto de comporem um regime constitucional complexo e multifário, em virtude das cláusulas de abertura que recepcionam os tratados internacionais de direitos humanos. Em razão disso, esses documentos internacionais servem de parâmetro para contraste de juridicidade das demais normas estatais, de modo que para uma lei irradiar efeitos, deve apresentar-se em conformidade, não só com a Constituição em sentido estrito, como com os tratados internacionais que veiculam direitos humanos.

Daí falar-se em controle de convencionalidade das leis, que é mecanismo ligado à compatibilidade vertical das normas do direito doméstico com as convenções de direitos humanos em vigor em um determinado país. Consiste em uma ferramenta de concatenação de ordens jurídicas para exercício do diálogo interjudicial e interinstitucional, podendo ser realizada por intermédio de via concentrada ou difusa, à semelhança do que ocorre no controle de constitucionalidade já existente no Brasil (MAZZUOLI, 2011, p. 81). Tal como o controle de constitucionalidade, também

---

<sup>6</sup> “La idea de red que planteamos se asemeja a la imagen de una telaraña: en ella hay interacciones verticales –entre el juez regional, el juez constitucional – y relaciones horizontales – entre los diversos jueces constitucionales” (ALVARADO, 2014, p. 354).

objetiva superar as dificuldades para a efetiva proteção de direitos humanos decorrentes da inércia e das insuficiências dos processos legislativo e normativo internos.

A aplicação direta dos tratados internacionais de direitos humanos e o respectivo controle de convencionalidade por parte do sistema doméstico de justiça devem ser empreendidos não apenas mediante interpretação nacionalista, mas também tendo em vista as decisões dos órgãos internacionais legitimados a fixar o alcance das normas internacionais (MOURA, 2016).

## 2.2 SOBRE QUEM FALAMOS

Todos os agentes públicos nacionais, de todas as esferas (não apenas os juízes), devem proporcionar uma interpretação do direito interno conforme os tratados – ou seja, precisam efetuar um controle de convencionalidade que permita garantir a conformidade normativa nacional aos vínculos assumidos por intermédio dos tratados internacionais (VERGOTINNI, 2011, p. 348). A propósito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem desempenhado um papel fundamental nesse processo, ampliando gradualmente o rol de autoridades domésticas responsáveis por exercer esse controle. Ao longo dos anos, a Corte IDH estabeleceu seis fases evolutivas do controle de convencionalidade, conforme exemplificado por alguns de seus casos mais emblemáticos.

A primeira, exemplificada pelo caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, estabelece que os juízes estão submetidos de ofício à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), interpretada pela Corte IDH. Isso significa que os magistrados devem aplicar a CADH diretamente em suas decisões, independentemente de leis ou normas nacionais que possam entrar em conflito com as disposições do tratado.

Na segunda, representada pelo caso *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*, o controle de

convencionalidade é baseado na competência interna de cada Estado. Isso significa que as autoridades nacionais têm a responsabilidade de garantir que suas ações e legislações estejam em conformidade com a CADH, sem necessariamente depender de uma ordem judicial internacional.

A terceira, ilustrada pelo caso *Cabrera Garcia y Montiel Flores vs. México*, estende o controle de convencionalidade a todos os agentes da administração da Justiça. Além dos juízes, todos os membros do sistema de justiça, incluindo promotores, defensores, advogados e servidores dessas instituições, são obrigados a aplicar a CADH em suas atividades e decisões.

A quarta, consagrada no caso *Gelman vs. Uruguai*, amplia ainda mais o escopo do controle de convencionalidade, incluindo todos os agentes do Estado. Isso significa que todos os órgãos e entidades governamentais, independentemente do seu papel ou nível de autoridade, devem agir de acordo com as disposições da CADH e garantir a proteção dos direitos humanos.

A quinta, representada pelo caso *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, estabelece que o controle de convencionalidade também se estende a todos os tratados de direitos humanos ratificados pelos Estados, com interpretação dos órgãos de monitoramento relevantes. Isso implica que as autoridades nacionais devem levar em consideração não apenas a CADH, mas também outros tratados internacionais de direitos humanos ao tomarem suas decisões.

Finalmente, a sexta fase, impulsionada pelo caso *Antônio Tavares vs. Brasil*, destaca a importância do diálogo e do envolvimento de todas as instituições internas que compõem os Estados-Partes dos tratados de direitos humanos. Nesse caso específico, o Centro de Apoio Operacional de Urbanismo do Ministério Público do Estado do

Paraná chegou a ser citado expressamente pela Corte IDH, tendo sido chamado ao diálogo.

### 2.3 COMO REALIZAR O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

O diálogo entre instituições é a chave-mestra para o adequado exercício do controle de convencionalidade. Isso se deve, sobretudo, por ser o único caminho pelo qual se pode buscar uma interpretação dinâmica (*dynamic interpretative approach*), de acordo com a qual os tratados internacionais de direitos humanos sejam lidos de modo flexível, ajustados pelos intérpretes no caso concreto em busca da transformação social (RODRIGUEZ, 2019).

O diálogo interinstitucional é a prática de o juiz ou autoridade utilizar as razões de outra autoridade para obter melhor entendimento a respeito dos direitos humanos. Surge a partir do fenômeno, cada vez mais intenso, da judicialização da justiça supranacional e da progressiva incorporação do Direito Internacional dos Direitos Humanos no sistema doméstico de justiça. Esse fenômeno tem criado uma identidade regulatória e funcional compartilhada entre os juízes e autoridades nacionais e internacionais no tocante à proteção dos direitos humanos. E tem contribuído eficazmente para coordenar a constante interação entre autoridades de diferentes latitudes, o que demanda uma postura das cortes aberta e progressiva em relação à reformatação da função judicial ou quase-judicial neste século XXI (MAC-GREGOR, 2017, p. 89-90),<sup>7</sup> a partir da ideia de

---

<sup>7</sup> *"Judicial dialogue, or the practice of using the reasoning of other national or international courts to arrive at a better understanding of human rights. The article explains how (a) the judicialization of international justice and (b) the increasing incorporation of international human rights law into domestic legal systems have created a shared regulatory and functional identity among national and international judges concerning the protection of human rights. (...) judicial dialogue contributes to coordinating this constant interaction among judges of different latitudes. (...) the need for judges to maintain an*



que a norma compartilhada pode ser interpretada e recebida pela comunidade de autoridades, de modo que a visão de cada um deles passa a ser relevante quando da atividade de controle de convencionalidade dos demais (CAVALLO, 2015, p. 254).

André de Carvalho Ramos (2012) trabalha com dois tipos de controle de convencionalidade: um primeiro, atribuído a autoridades internacionais, alcunhado de “controle de convencionalidade internacional”; e um segundo denominado “controle de convencionalidade nacional”, exercido por agentes internos (RAMOS, 2012, p. 250). Daí decorre a ideia de um diálogo das cortes e instituições e uma “fertilização cruzada” (JACOBS, 2003. p. 551-552) entre o direito interno e o direito internacional, para solucionar eventual conflito de normas e práticas.

Conforme demonstra Thalita Leme Franco (2014), quando se trata de demonstrar a efetividade das decisões proferidas pela Corte IDH, há que se considerar dois enfoques principais: um em sentido estrito, suplantado no cumprimento das decisões proferidas pela Corte IDH por parte dos Estados condenados; e outro de caráter mais abrangente, embasado no impacto que a jurisprudência regional opera no direito interno dos Estados-Partes da CADH (FRANCO, 2014).

É essa segunda a acepção a ser utilizada neste artigo, chamada de “o impacto das decisões proferidas pela Corte IDH” sobre a jurisdição nacional, sustentando que a jurisprudência da Corte IDH integra o “corpus iuris” capaz de determinar padrões interamericanos (FRANCO, 2014, p. 51). Assim, cabe ao sistema de justiça exercer controle da lei não apenas a partir dos marcos constitucionais, mas principalmente a partir das convenções internacionais de direitos humanos e dos precedentes jurisdicionais ou quase-

.....  
*open and progressive attitude toward the reconfiguration of the judicial function in the twenty-first century.” (MAC-GREGOR, 2017, p. 89-90).*

judiciais emanados dos órgãos de monitoramento das convenções. Importante, aqui, ressaltar os efeitos *erga omnes* ou *res interpretata* decorrentes da vinculação da jurisdição constitucional doméstica aos precedentes internacionais.

Portanto, são as autoridades domésticas as verdadeiras “autoridades naturais” para fazer cada Estado observar seus compromissos internacionais ao realizar-se o “*review the legality of national acts in the light of international obligations*” (TZANAKOPOULOS, 2011, p. 134). Considerar que as decisões da Corte IDH ostentam efeitos apenas entre as partes seria fazer pouco caso da força do *jus cogens*, isto é, dos valores protetivos mínimos para que a comunidade internacional reputou imprescindíveis, conforme o art. 53 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.<sup>8</sup> Daí o efeito da coisa não apenas julgada, mas da coisa interpretada, pelo qual o Sistema Interamericano, atuando como último intérprete, fixa padrões mínimos de garantia dos direitos humanos, dotando de significado os dispositivos dos tratados internacionais e desenvolvendo progressivamente os conteúdos normativos imprescindíveis ao respeito da dignidade humana (ALCALÁ, 2010, p. 280).

Nos últimos anos, o uso do conceito de diálogo judicial<sup>9</sup> tem se tornado mais aceito, o que vai além da mera recepção do direito alheio; ao contrário, exige a manutenção de relações bilaterais de interação (MOHALLEM, 2017).<sup>10</sup> Mais que serem apenas comparados, os diferentes

---

8 Reconhecer que decisões de tribunais internacionais possuem exclusivamente um efeito interpartes é reduzir a capacidade do direito internacional de resolver questões complexas que, algumas vezes, exigem respostas vigorosas e de alcance bastante amplo.

9 Aqui, utiliza-se como expressões sinônimas: diálogo entre cortes, diálogo entre juízes, diálogo judicial, conversação judicial, etc.

10 “*In recent years, the concept of (mutual) judicial ‘dialogue’ has become prevalent, as countries have moved away from the process of mere (unilateral) ‘reception’ of foreign law. ‘Reception’ implies bilateral relationships*

sistemas de produção de normas jurídicas precisam dialogar (MAC-GREGOR, 2017) entre si, para que se consolide a sério o constitucionalismo multinível, fazendo frente ao cada vez mais complexo cenário global de normas. Essa articulação dialogal de estruturas de proteção multinível é causa e consequência da constitucionalização do direito internacional (ALVARADO, 2015a).

Os regimes constitucionais nacionais não podem mais ser encarados como um centro unidimensional das normas dogmáticas, e, sim, como mais um importante ponto de convergência jurídica ao lado de outras esferas (ZABRELSKY, 2011). Os agentes internos crescentemente têm visto os autorizados intérpretes do Direito Internacional dos Direitos Humanos – sobretudo, tribunais internacionais – como fonte a ser citada (*authoritative borrowings*) nos seus julgamentos (HARTKA, 1990; ALVARADO, 2015b), aplicando a chamada *consistent interpretation* (RODRIGUEZ, 2019).

Com o estabelecimento dessas pontes dialógicas, cria-se uma rede de conversação, isto é, estabelece-se uma microcultura judicial em torno dos direitos humanos, com produção e compartilhamento de significantes e significados comuns em torno dos direitos humanos. As várias ordens legais interdependentes tornam-se permeáveis entre si, com seus atores trabalhando por objetivos comuns. Assim, no plano interno, esses diálogos promovem reformas – constitucionais, legais, jurisprudenciais e/ou institucionais –, ampliando e reconfigurando o catálogo de direitos e

.....  
*between states in which courts in one country are exclusively on the receiving end when it comes to the use of and engagement with foreign jurisprudence.*"  
MOHALLEM, Michael Freitas. Horizontal Judicial Dialogue on Human Rights: the Practice of Constitutional Courts in South America. In: MÜLLER, Amrei; KJOS, Hege Elisabeth. Judicial Dialogue and Human Rights: studies on International Courts and Tribunals. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 80. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19061/Horizontal%20Judicial%20Dialogue%20on%20Human%20Rights-MichaelMohallem.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 23 de jul. 2020.

garantias, de modo a incrementar o grau de *compliance* com o direito internacional (ALVARADO, 2015b). Esse movimento de abertura permite a cada interlocutor(a) aprender com a prática judicial alheia, aprimorá-la e complementá-la, visto que de realidades conexas decorrem problemas, similaridades e soluções correlatas, bem como afasta a ideia de que a isolada e fria autoridade, por si só, encerra a conversação (FACHIN, 2020; SUXE, 2007; GRABARCZYK, 2007).

Apesar dessa busca por aprendizado recíproco, o diálogo é forma de comunicação voltada para a absorção do dissenso, harmonizando relações geralmente tensas e conflitantes entre cortes e ordens jurídicas diversas (NEVES, 2009). Nesse contexto, requer-se uma hermenêutica cosmopolita, aberta, cruzada e comparada, a apontar para uma “abertura recíproca dos horizontes de sentido de uma pluralidade de vozes” (FACHIN, 2020).

Convém lembrar que o efetivo diálogo entre interinstitucional acerca dos direitos humanos não pode se reduzir a um interesseiro “*cherry-picking*”. Valer-se do Direito Internacional dos Direitos Humanos apenas quando convém não é bem utilizá-lo e, menos ainda, participar do desejado diálogo multinível. Ao contrário, significa aproveitar-se de manifestação alheia apenas para reforçar o próprio discurso (HORBACH, 2015, p. 198)

Para impedir que a conversação internacional entre cortes funcione como “mera peça de retórica judicial”, André de Carvalho Ramos elenca quatro parâmetros, que devem constar em uma decisão jurisdicional interna que ouse empreender diálogo supranacional efetivo, destacando-se, entre eles, “a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculantes ao Brasil”, como é o caso da Corte IDH (RAMOS, 2015, p. 410).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> “1) a menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou

### 3. CONVENÇÃO INTERAMERICANA ANTIRRACISTA

No mês de janeiro de 2022, a Presidência da República do Brasil, por meio do Decreto nº 10.932/2022, promulgou<sup>12</sup> a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. Trata-se de instrumento de viés transformador, mas, ainda, infelizmente despercebido da comunidade jurídica, dos movimentos sociais antirracista e antidiscriminatórios em geral, das pessoas vítimas de racismo, discriminação racial e intolerância correlata<sup>13</sup> e da sociedade em geral – o que tem sufocado o seu potencial transcendente de alteração positiva da realidade racial/social brasileira.

Necessário dizer, desde já, que a Convenção Interamericana Antirracista é o quarto instrumento internacional de direitos humanos a integrar a ordem jurídica brasileira com “equivalência de emenda constitucional”<sup>14</sup>,

.....  
extra-convencionais de direitos humanos vinculantes ao Brasil sobre o tema; 2) a menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e as consequências disso reconhecidas pelo Tribunal; 3) a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculante ao Brasil; 4) o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e à jurisprudência internacional” (RAMOS, 2015, p. 410).

12 Esse ato afasta qualquer dúvida quanto à obrigatoriedade do Tratado no Brasil, cujo instrumento de ratificação já havia sido depositado pelo Chefe de Estado, perante a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, em 28 de maio de 2021, de modo que passou a gerar efeitos internacionais desde 27 de junho de 2021.

13 Desde já é necessário assinalar que, conforme se demonstrará neste livro, essa Convenção Interamericana Contra o Racismo beneficia outros grupos sociais para além daqueles sujeitos ao racismo em sua modalidade tradicional, como a população LGBTI+, as mulheres, as pessoas empobrecidas, os migrantes e refugiados, etc., sobretudo em razão do conceito da discriminação agravada ou múltipla.

14 Até a internalização da Convenção Interamericana Contra o Racismo, os únicos tratados sobre direitos humanos aprovados seguindo esse rito foram: a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo

uma vez que foi aprovada, no dia 19/02/2021, nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, por intermédio do Decreto Legislativo nº 1 de 2021. Assim, há uma porção de conteúdos antirracistas e modernos, que agora compõem o chamado “bloco de constitucionalidade” brasileiro, que condensam potentes normas jurídicas capazes de alterar o ordenamento jurídico interno e, mais que isso, práticas e posturas dos poderes públicos e de agentes particulares.

Ao conceber mecanismos destinados a lutar contra as formas contemporâneas de racismo, a Convenção Interamericana Contra o Racismo prevê a obrigação de que os Estados signatários adaptem sua legislação e práticas internas aos direitos que nela foram consagrados, o que constitui uma das garantias mais importantes da compatibilidade existente entre o Estado e as disposições previstas nas normas antidiscriminatórias. Em essência, constitui-se uma ferramenta jurídica apta a melhorar e fortalecer as leis, políticas e práticas do Estado brasileiro voltadas a enfrentar o problema da discriminação racial em sentido amplo e a garantir que os direitos humanos de todas as pessoas e grupos sociais – para tanto, prioriza aqueles em situação de vulnerabilidade e sujeitos à discriminação histórica e sistemática – sejam respeitados, protegidos e promovidos. Por isso, essencial, urgente e inadiável que se conheça e difunda o seu conteúdo.

Essa Convenção Interamericana Contra o Racismo não só contempla com destaque central os princípios da igualdade e não discriminação já presentes no bloco de constitucionalidade brasileiro (sobretudo por causa do Texto Constitucional e pela Convenção Internacional sobre

.....  
Facultativo, subscritos em Nova Iorque, em 30 de março de 2007; e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, celebrado no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), celebrado em Marraqueche, em 28 de junho de 2013.

a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial), como também os desenvolve de modo mais explícito e pormenorizado que qualquer outra disposição normativa, eliminando dúvidas que poderiam pairar diante de cláusulas genéricas e ambíguas de combate ao racismo e à discriminação. Carrega consigo conceitos democráticos dinâmicos que propiciam a promoção da igualdade jurídica efetiva e pressupõe a obrigação por parte do Estado de adotar medidas especiais para proteger os direitos dos indivíduos ou grupos que sejam vítimas de discriminação racial ou intolerância. É, portanto, instrumento jurídico atualizado e capaz de condenar vigorosamente as formas tradicionais e contemporâneas de racismo e intolerância, com especial foco nos grupos e pessoas violentadas pelo racismo, discriminação racial e intolerância.

O maior mérito do Documento é o de retirar o Estado brasileiro, sobretudo o seu bloco de constitucionalidade, de uma neutralizante apatia diante do racismo, da discriminação e da intolerância, ao conferir-lhe obrigações explícitas e concretas na promoção da igualdade formal e material. Assim, concorre para a derrubada das insistentes barreiras na área jurídica, social e cultural, que impedem o Brasil de alcançar os objetivos antirracistas já enunciados na Constituição da República, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965) e em outras leis de combate à discriminação e ao preconceito.<sup>15</sup>

Dito isso, não se pode perder de vista que a Convenção Interamericana se inspira nos instrumentos jurídicos internacionais e nacionais antirracistas prévios, entre os quais a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial ocupa um lugar de extrema importância, não pretendendo revogá-los. A Convenção não

---

15 Estatuto da Igualdade Racial, Lei dos Crimes de Racismo, Lei Injúria Racial, Lei violência política, etc.

reduz de forma alguma o âmbito de proteção previsto nessas outras normas antidiscriminatórias, mas sim constitui um novo e decisivo passo na longa caminhada jurídica contra o racismo, discriminação e intolerância.

O Tratado antirracista ganha cores mais fortes em relação à realidade brasileira considerando que é fruto da liderança e do trabalho destacadamente arrojado da Diplomacia brasileira perante a OEA, que se esforçou por responder ao sofrimento das vítimas de discriminação e intolerância. Até o momento, doze Estados subscreveram o Tratado, entre os quais o Brasil (já em 06/06/2013). Porém, apenas seis deles (Antígua e Barbuda, Brasil, Costa Rica, Equador, México e Uruguai) depositaram o necessário instrumento de ratificação junto à OEA.

A Convenção apresentou alguns conceitos jurídicos importantes para a promoção da igualdade, que carregam potencial para colocar em movimento ações antidiscriminatórias. O primeiro deles concorre para a ampliação da definição de discriminação racial, que passa a abranger qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica, que tenha o propósito ou o efeito de restringir o exercício de direitos, nas esferas pública e privada.

O segundo avanço diz respeito à inédita e bem-vinda definição da discriminação indireta, que é a que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A terceira inovação se assenta no acolhimento oficial da noção de discriminação múltipla ou agravada ou interseccional. Tal noção consiste na preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em



dois ou mais critérios previstos expressamente na Convenção Antirracista<sup>16</sup> e no Direito Internacional dos Direitos Humanos em geral,<sup>17</sup> cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos consagrados nos instrumentos internacionais.

A quarta novidade, e uma das mais importantes, é a consagração constitucional das medidas especiais ou de ação afirmativa, que são aquelas adotadas com a finalidade de promover o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos de grupos que requeiram essa proteção, as quais não implicam discriminação racial. O artigo 5º da Convenção Antirracista indica que o Estado brasileiro se compromete a adotar políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar a utilização de direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos.

Portanto, existe agora um mandamento constitucional no sentido de que as cotas raciais sejam criadas, mantidas e ampliadas. O artigo 6º vai além, indicando que o Brasil assumiu a obrigação de formular e implementar políticas cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades para todas as pessoas, tais como: políticas de caráter educacional, medidas

---

16 Raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica.

17 O Direito Internacional dos Direitos Humanos reconhece estes fatores de discriminação: raça, origem, nacionalidade, idade, sexo, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, idioma, religião, identidade cultural, opinião política ou de outra natureza, origem social, posição socioeconômica, nível educacional, condição de migrante, refugiado, repatriado, apátrida ou deslocado interno, deficiência, estado de saúde física ou mental ou qualquer outra condição.

trabalhistas ou sociais, ou qualquer outro tipo de política promocional, e a divulgação da legislação sobre o assunto por todos os meios possíveis, inclusive pelos meios de comunicação de massa e pela internet. Há muito o que se avançar nesse sentido, cabendo aos profissionais do Direito exigir a adoção de medidas para evitar retrocessos na matéria e para garantir o progresso na sua implementação.

A quinta modificação das mais relevantes trazidas pela Convenção encontra-se disposta no artigo 4º, a trazer hipóteses de racismo, discriminação e intolerância, que podem iluminar a interpretação dos crimes de racismo previstos na Lei nº 7.716/89 e no artigo 140, § 3º, do Código Penal, entre outros crimes e atos ilícitos racialmente motivados, por apresentar diversas situações que configuram odiosa, censurável e injusta discriminação ou preconceito racial. Logo, o sentido e o alcance das normas antirracistas brasileiras devem ser determinados à luz dessas novas normas de estatura constitucional.

Por fim, destaque para o conteúdo vanguardista do artigo 12, o qual preconiza que o Brasil se compromete a realizar pesquisas sobre a natureza, as causas e as manifestações do racismo, da discriminação racial e formas correlatas de intolerância em seus respectivos países, em âmbito local, regional e nacional, bem como coletar, compilar e divulgar dados sobre a situação de grupos ou indivíduos que sejam vítimas do racismo, da discriminação e de formas correlatas de intolerância.

É imprescindível, desse modo, que todas e todos conheçam a Convenção Interamericana Contra o Racismo, que, ao lado da legislação antirracista anterior, configura-se potente ferramenta para o combate à discriminação e aos preconceitos raciais ou oriundos de formas correlatas de intolerância.

## **4. PARÂMETROS PROTETIVOS DO SISTEMA INTERAMERICANO**

Apesar do conteúdo direto e moderno da Convenção Interamericana Antirracista, não se pode esquecer da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de *San José*, documento que se constitui em uma verdadeira constituição regional de direitos humanos e por muito tempo foi a inspiração jurídica maior na luta antirracista interamericana. O artigo 1º desse tratado estabelece o dever dos Estados-membros de respeitar e garantir os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção, sem discriminação por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, origem social, nacionalidade ou qualquer outro critério. Nesse mesmo sentido, dando concretude aos termos da Convenção Americana, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), por intermédio da Comissão (CIDH) e da Corte (Corte IDH) Interamericanas, adotou uma série de manifestações que reafirmam o compromisso dos Estados-membros em combater o racismo e a discriminação racial.

### **4.1 MANIFESTAÇÕES DA CIDH**

Foram proferidas diversas decisões de mérito pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre os princípios da igualdade e não discriminação. Nesse contexto, destacam-se três manifestações que trataram diretamente de situações de discriminação racial, estabelecendo padrões importantes para o direito brasileiro, a saber: 1) caso Simone Diniz vs. Brasil; 2) caso Neusa dos Santos vs. Brasil; e 3) Relatório Sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil de 2021.

#### **4.1.1 CASO SIMONE DINIZ**

Em 21 de outubro de 2006, a CIDH emitiu o Relatório de Mérito nº 66 sobre o Caso Simone André Diniz vs. Brasil, a

partir de um arquivamento criminal equivocado promovido pelo Ministério Público de São Paulo em evidente crime de racismo, recomendando que o Brasil realize as modificações – inclusive infralegais – necessárias para que a legislação antirracismo se torne efetiva, com o fim de sanar os obstáculos à correta persecução penal, o que também deve ser observado pelo Ministério Público (CIDH, 2006).

Na ocasião, a CIDH constatou a “influência do racismo estrutural à medida que Delegacias de Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário, como instituições públicas, não dão a devida relevância e punição às condutas racistas” (CIDH, 2006).

O caso envolve a situação da vítima, a senhora Simone André Diniz, uma mulher negra, que experimentou os efeitos da discriminação institucionalizada quando tinha apenas 19 anos. Em março de 1997, ela decidiu se candidatar a uma vaga de empregada doméstica, cujo anúncio indicava expressamente a preferência por pessoa de cor branca. Ao ligar para o número de telefone indicado no anúncio, a vítima foi indagada sobre a cor de sua pele, de modo que, quando relatou ser negra, foi informada que não preenchia os requisitos para o emprego.

Em razão disso, efetuou notícia-crime à Delegacia de Crimes Raciais de São Paulo (SP), que iniciou uma investigação policial, cujo relatório foi encaminhado ao Ministério Público. O MP arquivou o caso, argumentando falta de indícios de que o ato constituiria crime de racismo.

Diante desse quadro de impunidade, de racismo institucional e de violação aos princípios da igualdade e da não discriminação, a CIDH recomendou ao Estado brasileiro a adoção destas medidas:

*1. Reparar plenamente a vítima Simone André Diniz, considerando tanto o aspecto moral como o material, pelas violações de direitos*

humanos determinadas no relatório de mérito; 2. Reconhecer publicamente a responsabilidade internacional por violação dos direitos humanos de Simone André Diniz; 3. Conceder apoio financeiro à vítima para que esta possa iniciar e concluir curso superior; 4. Estabelecer um valor pecuniário a ser pago à vítima à título de indenização por danos morais; 5. Realizar as modificações legislativas e administrativas necessárias para que a legislação antirracismo seja efetiva, com o fim de sanar os obstáculos demonstrados nos parágrafos 78 e 94 do presente relatório; 6. Realizar uma investigação completa, imparcial e efetiva dos fatos, com o objetivo de estabelecer e sancionar a responsabilidade a respeito dos fatos relacionados com a discriminação racial sofrida por Simone André Diniz; 7. Adotar e instrumentalizar medidas de educação dos funcionários de justiça e da polícia a fim de evitar ações que impliquem discriminação nas investigações, no processo ou na condenação civil ou penal das denúncias de discriminação racial e racismo; 8. Promover um encontro com organismos representantes da imprensa brasileira, com a participação dos petionários, com o fim de elaborar um compromisso para evitar a publicidade de denúncias de cunho racista, tudo de acordo com a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão; 9. Organizar Seminários estaduais com representantes do Poder Judiciário, Ministério Público e Secretarias de Segurança Pública locais com o objetivo de fortalecer a proteção contra a discriminação racial e o racismo; 10. Solicitar aos governos estaduais a criação de delegacias especializadas na investigação de crimes de

*racismo e discriminação racial; 11. Solicitar aos Ministérios Públicos Estaduais a criação de Promotorias Públicas Estaduais Especializadas no combate ao racismo e a discriminação racial; 12. Promover campanhas publicitárias contra a discriminação racial e o racismo (CIDH, 2006).*

Passados mais de 10 anos do pronunciamento de mérito da CIDH sobre esse caso, ainda restam pendentes de cumprimento diversas recomendações ao Estado brasileiro para reparar os direitos violados da senhora Simone Diniz e promover políticas públicas de combate ao racismo e à discriminação racial.

#### **4.1.2 CASO NEUSA DOS SANTOS**

Esse caso se refere a ato de racismo envolvendo as vítimas Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira, praticado por Munehiro Tahara, responsável pelo recrutamento e seleção de empregado para empresa privada. As vítimas, mulheres negras, foram sumariamente excluídas da seleção de emprego pelo entrevistador, que sem sequer solicitar seus dados profissionais lhes teria dito que a vaga já estava preenchida. Porém, no mesmo dia, horas depois, uma candidata branca apresentou-se a Munehiro Tahara em busca da mesma vaga, tendo sido contratada (CIDH, 2021).

O Ministério Público ofereceu denúncia contra o autor dos fatos por crime de racismo previsto no art. 4º da Lei 7.716/89. Porém o mesmo Ministério Público não promoveu ação civil pública por danos morais contra a honra e a dignidade da população negra. O juiz de primeiro grau criminal emitiu sentença absolvendo o acusado, ao fundamento de inexistirem provas suficientes à condenação. Na segunda instância, o recurso de apelação levou cerca

de quatro anos para ser distribuído a um desembargador e ser julgado. A decisão de segunda instância, apesar de ser condenatória, declarou a extinção da sentença por prescrição da pretensão executória, fato que fez o MP apresentar novo recurso alegando que, de acordo com a CF, crime de racismo é imprescritível, o que resultou na reforma da condenação nesse ponto. Assim, o Tribunal fixou o regime semiaberto de cumprimento da pena. Porém, este foi alterado para aberto por força de decisão posterior em Habeas Corpus.<sup>18</sup>

No âmbito cível, em 25 de outubro de 2006, a vítima Neusa dos Santos Nascimento iniciou ação civil de reparação de danos, que foi extinta pelo juízo da 9ª Vara Cível do Estado de São Paulo em 05 de dezembro de 2007 por motivos meramente processuais – por não ter a petionária promovido a citação ficta do réu no prazo judicial.<sup>19</sup>

A CIDH analisou os fatos, admitindo a existência do seguinte cenário no Brasil: a) persiste um quadro de discriminação estrutural e de séria desigualdade social contra as pessoas negras;<sup>20</sup> b) a discriminação contra as pessoas afrodescendentes é um determinante da precariedade dos canais de mobilidade social e a existência de barreiras para o acesso igualitário ao emprego de qualidade nas Américas (CIDH, 2017); e c) em particular, as mulheres afrodescendentes no Brasil sofrem uma situação

---

18 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Anexo 29. **Decisão do Superior Tribunal de Justiça no Habeas Corpus nº 71.324, datada de 06 de junho de 2007.** Anexo à manifestação do Estado de outubro de 2007.

19 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Anexo 24. **Decisão nos autos da ação civil 583.00.2006.218935-5, datada de 05 de dezembro de 2007.** Anexo à manifestação dos petionários recebida em 04 de agosto de 2015. Anexo 25. Andamento processual da ação civil 583.00.2006.218935-5. Anexo à manifestação dos petionários recebida em 04 de agosto de 2015.

20 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Observações Preliminares da Visita *in loco* da CIDH ao Brasil.** 30 de outubro de 2008.

desproporcionalmente desfavorável no acesso ao emprego (CIDH, 2019).<sup>21</sup>

Como conclusão, a CIDH emitiu estas recomendações ao Brasil: concluir o processo penal e assegurar a execução efetiva da sentença correspondente; reparar integralmente as violações de direitos humanos declaradas no presente relatório em prejuízo das vítimas, incluindo uma justa compensação pelos danos materiais e imateriais, bem como uma reparação simbólica que promova a prevenção do racismo e a discriminação racial no âmbito do trabalho; realizar uma campanha nacional sobre temas de sensibilização contra a discriminação racial, com enfoque de gênero no âmbito do trabalho, bem como a respeito da importância de investigar e punir a discriminação racial de maneira efetiva e num prazo razoável, em conformidade com os padrões interamericanos aplicáveis; adotar marcos legislativos, de política pública ou de qualquer outra índole, que exijam, promovam e orientem as empresas a cumprir a devida diligência em matéria de direitos humanos dentro de seus processos de contratação de funcionários, particularmente ao acesso ao emprego sem discriminação de mulheres afrodescendentes (CIDH, 2021).

E por fim, registram-se alguns parâmetros protetivos fixados pela CIDH no caso em comento: a) o dever de adotar medidas para assegurar a igualdade real entre as pessoas e combater a discriminação histórica ou *de facto* exercida contra uma variedade de grupos sociais; b) há um dever especial de proteção com respeito a atuações e práticas de terceiros, de modo que não pode o Estado tolerar ou

---

21 Segundo informação publicada na mídia, o Ministério Público do Trabalho recebeu cerca de 900 denúncias desde 2013. A esse respeito, ver: O GLOBO. **Denúncias de discriminação racial no trabalho crescem 30% em quatro anos.** Reportagem de Diane Costa. Publicado em: 21/03/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/denuncias-de-discriminacao-racial-no-trabalho-crescem-30-em-quatro-anos-23538353> Acesso em: 02/09/2022.



aquiescer com a manutenção de situações discriminatórias; c) especificamente às vítimas de discriminação racial, verifica-se o direito à proteção e ao recurso efetivo ante os tribunais internos – artigo 6º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; d) a adoção da Convenção Interamericana Contra o Racismo demonstra que os Estados da região reconheceram a importância de promover medidas vinculantes para lutar especificamente contra a discriminação racial, que incluam sua prevenção, proibição, investigação e punição, tanto no âmbito público como privado; e) mesmo antes de ter sido ratificada pelo Brasil, a Convenção Interamericana Antirracista pode ser utilizada a título ilustrativo pelo valor orientador de suas disposições e a importância dada ao tema dentro do sistema jurídico interamericano; f) o artigo 26 da Convenção Americana gera duas obrigações imediatas: garantir o exercício sem discriminação dos direitos sociais e adotar medidas deliberadas e concretas dirigidas à realização plena desses direitos; g) a responsabilidade internacional estatal pode ser gerada por atos de particulares, a princípio não atribuíveis diretamente ao Estado, diante da falta de devida diligência estatal para prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos reconhecidos pela Convenção ou à ausência de ações para restituir, se for possível, tal direito (CORTE IDH, 1988, parágrafo 173); h) com relação a atos das empresas, os Estados devem tomar medidas apropriadas para garantir que as pessoas e as comunidades afetadas por abusos e violações de seus direitos humanos possam ter acesso a mecanismos de reparação efetivos, o que inclui a prestação de contas das empresas e a determinação de sua responsabilidade penal, civil ou administrativa (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH), 2019, parágrafo 121); i) as pessoas afrodescendentes têm direito ao trabalho decente nos principais setores econômicos e ocupacionais sem discriminação, o que demanda programas de promoção

de seus direitos dentro das empresas, sejam públicas ou privadas, como políticas destinadas a erradicar a discriminação e segregação neste âmbito; e j) excluir uma pessoa do acesso ao mercado de trabalho por sua raça constitui um ato de discriminação racial (CIDH, 2006a, parágrafos 97-99) de modo que o Estado não pode permitir que essa conduta permaneça impune (CIDH, 2006b, parágrafo 100).

### **4.1.3 RELATÓRIO SOBRE A SITUAÇÃO DO BRASIL**

No dia 5 de março de 2021, foi publicado um importante Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil (OEA, 2021), de autoria da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). É rara a publicação de um volume inteiramente dedicado a um só país, de modo que o documento sobre o Brasil revela a extrema necessidade e urgência de atenção à causa dos direitos humanos no país.

O Relatório é resultado de uma visita da Comissão ao Brasil, em fins de 2018. Uma grande delegação se dividiu em seis grupos para ouvir e receber testemunhos e informações em oito estados e no Distrito Federal. Depois disso, prosseguiu recolhendo informações de pessoas, grupos e entidades e dados fornecidos pelo governo brasileiro. A publicação é densa e bem fundamentada, de maneira que sua leitura fornece um preciso e amplo diagnóstico sobre a situação dos direitos humanos no Brasil e seus principais desafios. Na ocasião, a CIDH reconheceu que a discriminação estrutural está intrinsecamente ligada à exclusão social e às dificuldades de acesso à terra, gerando ciclos de desigualdade e pobreza extrema. Para o Órgão interamericano, esses ciclos negativos expõem as pessoas em situação de vulnerabilidade à violência perpetrada por organizações criminosas como milícias e grupos de narcotraficantes.

O capítulo 2 do Relatório tratou da discriminação histórica e da discriminação socioeconômica como causas da desigualdade estrutural. Mais precisamente, no item 1 desse capítulo 2, a CIDH tratou do tema das “pessoas afrodescendentes”, quando passou a discorrer sobre a situação do racismo, da discriminação racial e da intolerância contra essa população (OEA, 2021, p. 18).

Na ocasião, a CIDH reconheceu que as pessoas negras têm sido historicamente alvo de discriminação sistemática e de racismo institucionalizado, de modo que a opressão sofrida por esses indivíduos e o sentimento de subjugação continuam presentes na sociedade brasileira, manifestando-se em diferentes estruturas governamentais. Continuou, indicando que, por ação ou omissão do Estado, tais fenômenos contribuem para a formação de estereótipos raciais e submetem essas pessoas a desigualdades que estão longe do mínimo aceitável em termos de igualdade e, em muitos casos, violam seus direitos humanos, especialmente no que diz respeito à igualdade, não discriminação e dignidade (OEA, 2021, p. 22).

A CIDH também identificou dificuldades extremas para que pessoas negras possam integrar espaços democráticos, como o acesso a empregos formais, oportunidades gerenciais no setor privado, acesso a serviços de saúde e educação de qualidade, moradia digna e acesso à justiça. Além disso, observou com profunda preocupação os processos sistemáticos de violência perpetrados por agentes do Estado, especialmente aqueles ligados às instituições policiais e sistemas de justiça, que se baseiam em perfis raciais para criminalizar e punir a população afrodescendente. A partir de pesquisas qualitativas realizadas nos últimos anos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, a CIDH indicou que abordagens policiais têm sido realizadas de forma seletiva, arbitrária e subjetiva, com pouca abertura para controle ou regulação pública. Por fim, a CIDH chegou ao extremo de conjecturar a possibilidade

de existir no Brasil um verdadeiro processo de “limpeza social”, voltado a destruir grupos considerados “indesejáveis”, “marginais”, “perigosos” ou “potencialmente delinquentes”, que conta com a conivência do Estado brasileiro (OEA, 2021, p. 22).

Diante disso, a CIDH apresentou estas recomendações ao Brasil: a) desenhar, implementar e financiar sistemas governamentais para coletar dados precisos e desagregados e informações estatísticas e qualitativas sobre a situação dos direitos humanos da população afrodescendente nos diferentes níveis da federação e em temas como saúde, educação, instituições judiciais, entre outras, a fim de criar e implementar leis interseccionais e políticas públicas adequadas para atender às necessidades e superar os obstáculos específicos enfrentados por essas pessoas; b) adotar políticas especiais e ações afirmativas para garantir o gozo e exercício dos direitos e liberdades fundamentais de pessoas ou grupos que são vítimas de racismo, discriminação racial e intolerância correlata, com o objetivo de promover condições equitativas de igualdade de oportunidades, ações de inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos; c) as ações afirmativas devem ter especial enfoque nas áreas de educação e mercado de trabalho, propiciando não somente o ingresso dessas pessoas ao mercado laboral de alto nível, como sua permanência; d) fortalecer as políticas de redução da criminalidade com enfoque integral e interseccional, abordando os fatores associados à origem étnico-racial e que elevam o risco de mortes violentas, entre eles a pobreza, a orientação sexual e a identidade e/ou expressão de gênero (OEA, 2021, p. 198).

## **4.2 PRECEDENTES DA CORTE IDH**

São várias as sentenças da Corte IDH sobre os princípios da igualdade e da não discriminação, porém

neste capítulo serão expostas e detalhadas três decisões jurisdicionais de mérito que trabalham de perto situações de discriminação racial e definem *standards* interessantes para o direito brasileiro. Destaque-se que dois dos três julgados referem-se a casos brasileiros.

#### **4.2.1 CASO EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE ARTIFÍCIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS**

O caso envolve violações de diversos direitos humanos que resultaram em mais de 60 mortes e seis pessoas feridas em razão da explosão de uma fábrica de fogos de artifício no município de Santo Antônio de Jesus, no estado da Bahia, além de 100 familiares ligados a essas vítimas diretas falecidas e sobreviventes (CORTE IDH, 2020).

Em 11 de dezembro de 1998 ocorreu uma explosão em uma fábrica de fogos de artifício localizada no município de Santo Antônio de Jesus, no estado da Bahia, Brasil. A fábrica consistia em um conjunto de barracas localizadas em pastos com algumas mesas de trabalho compartilhadas. Como resultado da explosão, 60 pessoas morreram e seis sobreviveram. Entre os que perderam a vida estavam 59 mulheres – das quais 19 eram adolescentes. Entre os sobreviventes estavam três mulheres adultas e três adolescentes. Quatro das mulheres falecidas estavam grávidas. Nenhum dos sobreviventes recebeu tratamento médico adequado para se recuperar das consequências do acidente (CORTE IDH, 2020).

A grande maioria das vítimas eram mulheres negras que viviam na pobreza e tinham baixo nível de escolaridade. Elas eram contratadas informalmente e recebiam salários muito baixos. O empregador não lhes disponibilizava equipamentos de proteção individual, bem como não ofereceu treinamento ou capacitação para a realização desse trabalho perigoso. Além disso, haviam

vários adolescentes trabalhando na fábrica. A fábrica tinha autorização do Ministério da Defesa e do município para seu funcionamento. Porém, nunca foi fiscalizada por autoridades públicas em relação às condições de trabalho ou ao controle de atividades perigosas, apesar do risco gerado pela atividade desenvolvida na fábrica (CORTE IDH, 2020).

Em razão da explosão, foram instaurados processos criminais e um processo administrativo, bem como vários processos civis e trabalhistas. Apesar disso, apenas o processo administrativo e alguns processos nas legislações cível e trabalhista foram concluídos, não tendo sido alcançada a plena execução da reparação nesta última. Os demais processos continuavam pendentes, mesmo passados mais de 18 anos.

Interessante salientar que a Corte IDH admitiu que vítimas pobres, negras, mulheres e adolescentes são afetadas por padrões de discriminação estrutural e interseccional, em razão de cada um desses fatores de discriminação. Igualmente relevante considerar algumas ordens que a Corte IDH emitiu ao Estado brasileiro, em especial estas: a) a de desenhar e executar um programa de desenvolvimento socioeconômico para a população de Santo Antônio de Jesus, em coordenação com as vítimas e seus representantes, para fazer frente à falta de alternativas de trabalho, principalmente para jovens maiores de 16 anos e mulheres negras que vivem em condição de pobreza; e b) a de que apresentasse um relatório sobre a implementação e aplicação das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, sobretudo no que tange à promoção e ao apoio a medidas de inclusão e não discriminação, mediante a criação de programas de incentivo à contratação de grupos vulneráveis; à implementação, por parte das empresas, de atividades educacionais em direitos humanos, com a divulgação da legislação nacional e dos parâmetros internacionais antidiscriminatórios (CORTE IDH, 2020).

#### **4.2.2 CASO BARBOSA DE SOUZA**

O caso diz respeito à impunidade de crime praticado contra a vida de Márcia Barbosa de Souza, em junho de 1998, por um deputado estadual na época. A sentença da Corte IDH, para além de trabalhar com perspectiva de gênero, considerou, ainda que lateralmente, a questão racial (CORTE IDH, 2022).

Na ocasião, a Corte IDH reconheceu que as mortes violentas de mulheres no Brasil não ocorrem de forma igual: o perfil específico de mulheres assassinadas em maior número no Brasil corresponde a mulheres jovens, negras e pobres. Também, fazendo referência à sua jurisprudência, sustentou que o Brasil deve adotar medidas positivas de promoção a favor de grupos historicamente discriminados ou marginalizados em razão dos fatores que faz referência o artigo 1.1 da Convenção Americana, entre eles o racial.

A título de medidas de reparação, determinou ao Brasil que levante informações sobre as várias formas de violência baseadas em gênero para dimensionar a real magnitude deste fenômeno e, em consequência disso, formular as políticas públicas pertinentes e desenhar estratégias para prevenir e erradicar novos atos de violência e discriminação contra as mulheres, o que deve abranger os fatores de raça e classe social, entre outras variáveis. Por fim, ordenou que o Estado brasileiro crie e implemente um plano de formação continuada e de sensibilização das forças policiais responsáveis pela investigação e de operadores de justiça, com perspectiva de gênero e raça (CORTE IDH, 2022).

#### **4.2.3 CASO ACOSTA MARTINEZ**

O caso trata da prisão e morte de José Delfín Acosta Martínez, ocorridas em um contexto geral de discriminação

racial e violência policial na Argentina. Os irmãos negros José Delfín e Ángel Acosta Martínez, de nacionalidade uruguaia, migraram para a Argentina em 1982. Lá fundaram o Grupo Afro Cultural dedicado à difusão da cultura afro e à luta contra a discriminação racial. Na madrugada de 5 de abril de 1996, José Delfín Acosta Martínez estava nas proximidades da boate “Maluco Beleza”, no centro da cidade de Buenos Aires. Dois integrantes da Polícia Federal Argentina chegaram ao local, de onde vários policiais desceram e interrogaram Wagner Gonçalves Da Luz, um brasileiro negro que também estava no local. Os policiais informaram ter recebido denúncia anônima de que uma pessoa armada estava no local, causando distúrbios. Dessa forma, procederam à revista de Wagner Gonçalves Da Luz. Diante dessa situação, Marcelo Gonçalves Da Luz, irmão de Wagner, tentou intervir para evitar que seu irmão fosse preso, mas ambos foram presos e transferidos em uma viatura. José Delfín Acosta Martínez protestou contra a prisão dos irmãos Gonçalves Da Luz, alegando que só haviam sido presos por serem negros, motivo pelo qual também foi detido e levado para uma viatura. No momento das prisões, os policiais verificaram os três detidos e descobriram que nenhum deles portava armas e que não havia mandado de prisão contra eles. Apesar disso, as três pessoas foram transferidas para delegacia. O fundamento formal para essas prisões arbitrárias foi a prática do crime de embriaguez. Durante sua detenção, o senhor José Delfín Acosta Martínez sofreu uma série de ferimentos e perdeu a consciência, tendo em seguida falecido (CORTE IDH, 2021).

A Corte considerou que a prisão do senhor José Delfín Acosta Martínez não só foi ilegal, mas também arbitrária. De fato, ressaltou que a ação policial foi motivada mais pelo perfil racial do que pela suspeita de cometer um delito. Com efeito, os únicos interrogados à saída da discoteca eram afrodescendentes e, apesar de não possuírem registro criminal e não portarem armas, foram detidos.



No caso descrito, os principais *standards* fixados pela Corte IDH, nessa sentença, são os que seguem: a) ação policial motivada tacitamente pelo perfilamento racial, sem motivos objetivos e razoáveis para a suspeita, é ilegal, inconveniente e arbitrária, ferindo o direito à igualdade e à não discriminação; b) devem ser realizadas investigações de atos de violência policial, levando em consideração o contexto de violência policial por racismo e discriminação; e c) como garantia de não repetição, deve ser incluída no curso de formação regular da polícia capacitação sobre o caráter discriminatório dos estereótipos de raça, cor, nacionalidade ou origem étnica, bem como no que se refere ao uso do perfilamento racial na aplicação dos poderes da polícia para realizar prisões e à conscientização sobre o impacto negativo que essa prática tem sobre os afrodescendentes (CORTE IDH, 2021).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Interamericano Antirracista destina-se a enfrentar a chaga do racismo, da discriminação e da intolerância em suas mais diversas dimensões, que infestam toda a região das Américas reconhecida pela riqueza multicultural e pela expressiva população de negros e indígenas. A população negra e os povos originários, entre outros, seguem sofrendo desvantagens desproporcionais, quando comparadas às pessoas brancas, e enfrentam obstáculos relevantes e específicos para acessar os serviços públicos de qualidade, bem como para integrar espaços privilegiados de poder e renda. Não obstante as louváveis tentativas de reverter esse quadro por meio de algumas políticas antidiscriminatórias pontuais de inclusão e de respeito às populações sujeitas à marginalização, as assimetrias persistem em toda a região em patamares absolutamente vergonhosos diante do princípio da

igualdade, sendo o Brasil exemplo gráfico dessa situação vomitativa.

Por isso, ganham cores prioritárias o estudo e a aplicação do Direito Interamericano Antirracista, que tem por objetivo dar um tratamento institucional e estrutural para esse assunto complexo e intrincado. Nesse sentido, a Convenção Interamericana Antirracista surge como um marco jurídico relevante e sintetizador dos principais *standards* interamericanos antidiscriminatórios e antirracistas, detalhando os direitos e deveres no combate à discriminação racial, e fazendo cessar qualquer dúvida sobre a existência, só por si, do Direito Interamericano Antirracista. Suas disposições inovadoras, vanguardistas e transformadoras abrem caminho para a adoção de políticas e medidas efetivas para a promoção da igualdade e a proteção dos direitos das vítimas de discriminação racial. Já as manifestações da CIDH sobre igualdade, não discriminação e racismo reforçam a importância de combater o racismo em todas as suas formas e manifestações, buscando a igualdade real e efetiva para todos os indivíduos, independentemente de sua origem étnica ou racial. A CIDH desempenha um papel essencial na proteção e promoção dos direitos humanos, contribuindo para a criação de um ambiente de justiça e igualdade em toda a região.

No entanto, apesar dos avanços normativos e jurídicos alcançados, é crucial um esforço contínuo para a efetiva implementação desses instrumentos e para a superação das barreiras e desafios que ainda persistem no combate ao racismo. É necessário que os Estados, as instituições – sobretudo as do sistema de Justiça – e a sociedade como um todo estejam engajados na promoção da igualdade racial, na conscientização sobre o racismo institucional e estrutural e na criação de políticas públicas que enfrentem de forma abrangente as desigualdades raciais.

Em última análise, o Direito Interamericano Antirracista representa uma importante base normativa para o combate ao racismo e à promoção da igualdade nas Américas. Por meio do controle de convencionalidade, da Convenção Interamericana Contra o Racismo, das manifestações da CIDH e dos casos julgados pela Corte IDH, é possível avançar na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, livre de discriminação racial, onde todos os indivíduos tenham seus direitos plenamente respeitados e protegidos.

## REFERÊNCIAS:

ALCALÁ, Humberto Nogueira. El uso de las comunicaciones transjudiciales por parte de las jurisdicciones constitucionales en el derecho comparado y chileno. In: ANTONIAZZI, Mariela Morales; BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia. (Coord.). **Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ALVARADO, Paola Andrea Acosta. El pluralismo constitucional como respuesta a los desafíos de la protección multinivel en Latinoamérica. Comentarios a la propuesta de René Urueña. **Revista Derecho del Estado**, n. 31, p. 347-368. 16 jan. 2014. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3613>. Acesso em: 08 fev. 2022.

ALVARADO, Paola Andrea Acosta. **Más allá de la utopía: del diálogo interjudicial a la constitucionalización del derecho internacional**. La red judicial latinoamericana como prueba y motor del constitucionalismo multinivel. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2015a.

ALVARADO, Paola Andrea Acosta. **Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel: El caso Interamericano** [Judicial dialogue and multilayered constitutionalism: The Inter-American case] Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015b.

BONILLA-SILVA, Eduardo. **Racism without Racists**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2014.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Anexo 29. **Decisão do Superior Tribunal de Justiça no Habeas Corpus nº 71.324, datada de 06 de junho de 2007.** Anexo à manifestação do Estado de outubro de 2007.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Anexo 24. **Decisão nos autos da ação civil 583.00.2006.218935-5, datada de 05 de dezembro de 2007.** Anexo à manifestação dos petiçãoários recebida em 04 de agosto de 2015. Anexo 25. Andamento processual da ação civil 583.00.2006.218935-5. Anexo à manifestação dos petiçãoários recebida em 04 de agosto de 2015.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão no Recurso Extraordinário nº 466.343.** Relator: Cezar Peluso. Publicado no DJ de 14-10-2011, p. 21. Disponível em: Acesso em:

CASSESE, Sabino. **Los Tribunales ante la Construcción de un Sistema Jurídico Global.** Global Law Press, Editorial Derecho Global: Sevilha, 2010.

CAVALLO, Gonzalo Aguilar. El diálogo judicial multinível. In: MEZZETTI, Luca; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (Coord.). **Diálogo entre cortes: a jurisprudência nacional e internacional como fator de aproximação de ordens jurídicas em um mundo cosmopolita.** Brasília: OAB, Conselho Federal, 2015, pp. 149-194.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório No. 66/06.** Caso 12.001. Mérito. Simone André Diniz. Brasil. 21 de outubro de 2006a, parágrafos 97-99.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório No. 66/06.** Caso 12.001. Mérito. Simone André Diniz. Brasil. 21 de outubro de 2006b, parágrafo 100.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Observações Preliminares da Visita in loco da CIDH ao Brasil.** 30 de outubro de 2008.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas**. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de setembro de 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos**. Relatório preparado pela REDESCA. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 1 de novembro de 2019a, parágrafo 121.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos**. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 1 de novembro de 2019b, parágrafo 351.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, No. 4. Parágrafo 173.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Suárez Rosero Vs. Equador**. Mérito. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C, No. 35, parágrafo 71.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados**. Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A, n. 18, parágrafo 104.

FACHIN, Melina Girardi. Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) direitos humanos. **Revista Ibérica do Direito**, Ano I, Vol. I, Núm. I, Jan./Abr. 2020, pp. 66-82.

FRANCO, Thalita Leme. **Efetividade das decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**: identificação dos marcos teóricos e análise da conduta do Estado brasileiro. 2014. 149 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GRABARCZYK, Katarzyna. Dialogue des juges: éléments d'analyse. **Cahiers de l'IDEDH**, Montpellier, n. 11, pp. 10-41, 2007.

HARTKA, Margaret. "The Role of International law in Domestic Courts: Will the Legal Procrastination End?" **Maryland Journal of International Law**, no. 7 (Spring 1990): 124. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.425.6956&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 09 out. 2022.

HORBACH, Carlos Bastide. O direito comparado no STF: internacionalização da jurisdição constitucional brasileira. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 193-210, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rdi.v12i2.3667> Acesso em 08 mar. 2023.

JACOBS, Francis G. Judicial dialogue and the cross-fertilization of legal systems: the European Court of Justice. **Texas International Law Review**, Austin, v. 38, 2003. p. 551-552.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional de convencionalidade das leis**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MOURA, Rafael Osvaldo Machado. A globalização, o fim dos direitos humanos e a experiência do Sistema Interamericano. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, SP, v. 13, n. 6, pp. 213-230, jan./abr. 2016.

O GLOBO. **Denúncias de discriminação racial no trabalho crescem 30% em quatro anos**. Reportagem de Diane Costa. Publicado em: 21/03/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/denuncias-de-discriminacao-racial-no-trabalho-crescem-30-em-quatro-anos-23538353> Acesso em: 02/03/2023.

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

RODRÍGUEZ-BOADA, Ana Milena. **Constitucionalismo multinível, interacción judicial y control de convencionalidad para la protección**

**de derechos humanos en Colombia.** Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia, 2016.

RODRIGUEZ, Juan Sebastian Villamil. Constitutional Review, Volume 5, Number 1, May 2019. **The Internationalization of Judicial Review in the Colombian High Courts.** Volume 5, Number 1, May 2019 Jakarta-Indonesia, 2019. Journal.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. What do we mean when we talk about judicial dialogue? Reflections of a judge of the Inter-American Court of Human Rights. **Harvard Human Rights Journal**, v. 30, 2017, pp. 89-90.

MOHALLEM, Michael Freitas. Horizontal Judicial Dialogue on Human Rights: the Practice of Constitutional Courts in South America. In: MÜLLER, Amrei; KJOS, Hege Elisabeth. Judicial Dialogue and Human Rights: studies on International Courts and Tribunals. **Cambridge: Cambridge University Press**, 2017, p. 67-112. Disponível em: <https://rb.gy/dfb1a> Acesso em: 23 jul. 2022.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Situação dos direitos humanos no Brasil:** Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021 [S.l.]: OEA, 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 30 abril 2023.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A liberal theory of international law. **American Society of International Law Proceedings**, v. 94, pp. 240-248, 2000.

SUXE, Hervé. La dimension objective du dialogue des juges. **Cahiers de l'IDEDH**, Montpellier, n. 11, pp. 158- 191. 2007

TZANAKOPOULOS, Antonios. Domestic Courts in International Law: The International Judicial Function of National Courts (June 1, 2011). **Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review**, Vol. 34, pp. 133-168, 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1861067>. Acesso em: 15 nov. 2022.

VERGOTTINI, Giuseppe de. El diálogo entre Tribunales. UNED. **Teoría y Realidad Constitucional**, n. 28, 2011, pp. 345-359.

ZABREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. 10ª ed. Madrid: Trotta, 2011.



# MINISTÉRIO PÚBLICO E RACISMO NO BRASIL: PARADOXOS E DESAFIOS DIANTE DA AGENDA 2030 DA ONU



RAFAEL RODRIGUES VIEGAS<sup>1</sup>

NATASHA BORALI<sup>2</sup>

SILVIA AVELINA ARIAS MONGELÓS<sup>3</sup>

LUCIANO SOTERO SANTIAGO<sup>4</sup>

HIZA MARIA SILVA CARPINA LIMA<sup>5</sup>

---

**RESUMO:** O presente trabalho filia-se à tradição de estudos das Ciências Sociais e Sociais Aplicadas que consideram o Ministério Público (MP) uma das principais novidades institucionais da redemocratização, mas sustenta que é preciso tratá-lo como instituição central no debate que se faz sobre o racismo no Brasil, inerente às dinâmicas e consequências sociais do problema. Para tanto, está dividido em duas partes. Primeiro, mobiliza uma

1 Doutor em Administração Pública e Governo (FGV). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV (CEAPG FGV). Associado ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

2 Doutora em Administração Pública e Governo (FGV), Professora e Coordenadora Adjunta do Departamento de Ciências Contábeis da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP).

3 Doutoranda em Administração Pública e Governo (FGV), Mestre em Ciência Política (UFPR).

4 Mestre em Direito (UFMG), Especialista em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização (UFMG/MPMG), Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

5 Mestranda em Gestão e Políticas Públicas (FGV), Promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

compreensão institucional sobre racismo para pensar o MP em um paradoxo: a) projetado para coibir esse que pode ser considerado um dos principais males da sociedade; b) encontra-se indissociável de uma lógica de reprodução institucional do racismo, que precisa ser revertida. Segundo, discute alguns dos desafios da instituição, no que tange ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10 da Agenda 2030, qual seja, a equidade racial, tendo em vista questões de coordenação, articulação e diferenças organizacionais, que se apresentam atualmente nos MPs da federação. Na primeira parte, utiliza estatística descritiva, dados secundários sobre o perfil dos membros e relacionados às formas de atuação. As informações são de domínio público e podem ser encontradas no portal do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Na segunda parte, depois de uma navegação orientada nos portais oficiais do CNMP e MPs, foram coletadas informações dos planejamentos estratégicos e o que estes dizem sobre o ODS 10 no tocante à equidade racial. As informações integram banco de dados que permite identificar padrões, analisá-los e discuti-los sob a ótica que o trabalho sustenta na primeira parte.

PALAVRAS-CHAVE: Racismo institucional; Mudança Institucional; CNMP; Federalismo; ODS.

## INTRODUÇÃO

No âmbito das Ciências Sociais, o Ministério Público (MP) é considerado pelos autores que são referência como uma das principais novidades institucionais da Constituição de 88 (SADEK, 1997; ARANTES, 2022; KERCHÉ, 2009; CARVALHO; LEITÃO, 2010). Encontra-se na Constituição de 88 integrando ao mesmo tempo o sistema de justiça e a rede de *accountability* da administração pública (ARANTES, *et. al.*,

2010; VIEGAS *et. al.*, 2022). Possui autonomia administrativa e financeira em relação ao Executivo, Legislativo e Judiciário para exercer o monopólio da ação penal e, também, a defesa de direitos difusos e coletivos (SILVA, 2001; MACIEL, 2002; SINHORETTO, 2007; LOSEKANN, 2013; COSTA; OLIVEIRA JUNIOR, 2016; MARONA; BARBOSA, 2018; OLIVEIRA, 2019; SILVEIRA *et. al.*, 2020).

Enquanto integrante da rede de *accountability*, possui autonomia e atribuições para firmar-se como fiscal da administração e de políticas públicas (ARANTES *et. al.*, 2010; AVRITZER; MARONA, 2017; RODRIGUES, 2020; LONDERO, 2021; MARONA; KERCHE, 2021; SCHABBACH; GARCIA, 2021; VASCONCELOS, 2021), ou seja, para que possa exercer controle com autonomia. Não é pouca coisa. E cada vez mais, desde a redemocratização, o espaço formal de atuação do MP tem sido ampliado, incrementalmente, pelo legislador, ou seja, de forma contínua nas áreas cível e criminal, espaço que pode ser ativado de forma estratégica pelos membros da instituição para controle da administração e de políticas públicas (VIEGAS *et. al.*, 2022; VIEGAS, 2022).

Na primeira parte do presente trabalho, seguindo a tradição de estudos desenvolvidos no âmbito das Ciências Sociais e Sociais Aplicadas, temos que o MP representou importante novidade institucional da redemocratização, como reconhece a literatura, inclusive no aspecto relativo à defesa de direitos, mas é preciso tratá-lo como instituição central no debate que se faz sobre o racismo no Brasil, sobretudo, inerente às dinâmicas e consequências sociais do problema. Para tanto, mobilizamos analiticamente uma compreensão institucional sobre o fenômeno do racismo, que nos serve para pensar o MP inserido em um paradoxo: a) projetado para coibir esse que pode ser considerado um dos principais males da sociedade; b) encontra-se indissociável de uma lógica de reprodução institucional do racismo, o que precisa ser revertido. Na metodologia, nessa primeira parte, valem da estatística descritiva e de dados secundários

sobre o perfil dos membros e relacionados às formas de atuação. As informações são de domínio público e podem ser encontradas no portal do Conselho Nacional do MP (CNMP) e no Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

Na segunda parte do trabalho, discutimos desafios do MP no que tange ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10 da Agenda 2030, qual seja, a equidade racial. Recentemente, o MP brasileiro assumiu o compromisso de cumprir o ODS 10 da Agenda 2030. Contudo, como está preparado para cumprir o ODS 10? Aqui, pensamos os desafios de coordenação, articulação e fatores organizacionais que se apresentam atualmente e no horizonte da instituição em relação a esse ODS 10. Em uma federação como a brasileira, cuja trajetória é marcada pelas desigualdades (ABRUCIO, 1998; ARETCHE, 2012; ABRUCIO, 2020), significa pensar os diferentes MPs, com suas capacidades institucionais, organizações e particularidades de funcionamento em seus respectivos contextos (ABRUCIO, VIEGAS; RODRIGUES, 2021). Assim, reunimos dados sobre como o ODS 10 tem entrado na agenda dos MPs e orientado as práticas de seus integrantes. Em termos metodológicos, nessa segunda parte, realizamos uma navegação orientada nos portais oficiais do CNMP e dos MPs Federal e Estaduais, coletando informações sobre os seus planejamentos estratégicos e o que esses documentos dizem a respeito do cumprimento do referido ODS no tocando à equidade racial. Essas informações integram um banco de dados que nos permite identificar padrões, analisá-los e discuti-los sob a ótica que sustentamos na primeira parte do trabalho.

O texto está dividido da seguinte forma. A introdução é seguida de uma apresentação dos aspectos teóricos para pensar o MP e seus membros inseridos em uma lógica de reprodução institucional do racismo. Depois, apresentamos o ODS 10 e como esse objetivo entra na agenda dos MPs, tratando dos seus principais desafios. Ao fim, apresentamos

considerações finais com sugestões para a mudança na trajetória de reprodução do racismo.

## **I. RACISMO INSTITUCIONAL E MINISTÉRIO PÚBLICO**

Diante das diferentes perspectivas epistemológicas e ontológicas das pesquisas realizadas sobre o racismo, para os objetivos do presente trabalho optamos por trabalhar com uma definição do fenômeno como algo institucional. Não significa que ignoramos outras dimensões da discussão que se faz sobre o mesmo fenômeno, como discursos, ideologias, práticas e estrutura (CAMPOS, 2017), ou que essas dimensões não importem. Tão somente, para fins da análise e discussão que nos propomos, será tratado como institucional.

O “mito da democracia racial” é um ideário para amainar e coibir preconceitos, portanto, por uma perspectiva epistemológica e ontológica pode ser base de análise dos debates de cooperação, compromisso político e outras discussões tais como as de agendas de políticas públicas institucionais (GUIMARÃES, 2006; SOUZA, 2020). A lógica das elites que perpetuam o conceito de igualdade democrática racial se reproduz institucionalmente de forma eficaz para fins de dominação, perpetuando grupos no poder, ao longo do tempo, o que é, sem dúvida, um de seus aspectos, quer haja ou não consciência de quem o pratica (GUIMARÃES, 2006). Ademais, quando são analisadas políticas públicas de equidade étnicas e raciais, é preciso estar atento às condições culturais e históricas que lhe deram realidade, como salientam expoentes do debate sobre o racismo no Brasil (GUIMARÃES, 2006; SOUZA, 2020).

Assim como as instituições, que não são abstratas ou surgem do nada, as políticas públicas são definidas em um determinado contexto e por agentes historicamente situados (PIERSON, 1995). As instituições possuem características que são duradouras e definidas por regras formais e informais, construídas ao longo do tempo, sejam leis, convenções

ou práticas rotineiras, estas que são incorporadas na estrutura organizacional e social e conformam padrões de comportamento, que não podem ser mudados facilmente (HALL; TAYLOR, 1996). No entanto, mudanças institucionais ocorrem, ainda que marcadas por situações de dependência de trajetória – ou processos históricos difíceis de reverter (PIERSON, 2000).

Nesse sentido é que o racismo é operacionalizado nesse trabalho, como um conceito que se depreende da propriedade de instituições, notadamente a partir de regras que orientam comportamentos e condutas racistas, ou seja, que engendram comportamentos e condutas por causa da cultura, da cor ou origem étnica das pessoas. As instituições podem continuar reproduzindo o racismo sem que tenham sido projetadas para isso e sem que sejam justificados discursos racistas (MILES; BROWN, 2004). Essa é uma abordagem que interessa, aqui, para pensar como o MP, instituição projetada para defesa da democracia e de direitos em sentido amplo, que se encontra inegavelmente inserida em uma lógica de reprodução do racismo.

Afinal, não existem leis, não são criados órgãos de controle e empresas não funcionam com objetivos declarada e expressamente racistas (SODRÉ, 2023), o que seria inadmissível em uma ordem constitucional como a nossa. Entretanto, é inegável que por meio das instituições o racismo prospera e se reproduz.

Como se sabe, a Constituição de 88, além de constitucionalizar uma série de direitos, ratificou um processo iniciado na redemocratização, prevendo o MP como legitimado a propor a ação civil pública (ACP) na defesa de direitos (SILVA, 1999; ARANTES, 2022; ARANTES; MOREIRA, 2019). Não mais restrito ao histórico papel no sistema de justiça criminal, no exercício do monopólio da ação penal, que permaneceu, o MP é importante instituição na organização do Estado brasileiro para fazer frente à reprodução das desigualdades, por isso também se justificam

autonomia e discricionariedade ante os poderes constituídos (KERCHE, 2009).

Desde a redemocratização, uma série de leis foi aprovada ampliando atribuições do MP, nas mais diferentes áreas de atuação, como em saúde, idoso, infância e juventude, habitação e urbanismo, consumidor etc., independentemente de governos e dos contextos políticos pelos quais o país atravessou (VIEGAS *et. al.*, 2022). Esses estatutos jurídicos autorizam os integrantes da instituição a atuar nas diferentes áreas como fiscais de políticas públicas, seja no processo que se denomina judicialização, seja na sua atuação extrajudicial, neste caso com as ferramentas jurídicas à disposição, como recomendação administrativa, inquérito civil, termo de ajustamento de conduta (OLIVEIRA, 2019; SAMPAIO; VIEGAS, 2019; RODRIGUES, 2020; SILVEIRA *et. al.*, 2020; VASCONCELOS, 2021; SCHABBACH; GARCIA, 2021).

Mas, é importante ter claro que o MP não opera no vácuo político e social, como qualquer outra instituição. Os seus integrantes contam com a prerrogativa da independência funcional, o que, internamente, também precisa ser entendido em um contexto política e socialmente hierarquizado, e marcado pela disputa de poder (VIEGAS, 2020). São recrutados em um estrato social, carregam visões de mundo que compartilham, que são incorporadas antes de integrar a carreira, orientam-se em determinado sentido na defesa de prerrogativas (SADEK, 1996; ARANTES, 2002; ALMEIDA, 2010; LEMBRUBER *et. al.*, 2016). Em suma, não estão alheios e blindados do mundo real, do sistema político e econômico, pelo contrário, operam diante dos problemas políticos, econômicos e sociais que atingem a sociedade brasileira (VIEGAS, 2022).

As desigualdades são marcantes na trajetória da federação (ABRUCIO, 1998; SOUZA, 2009; ARETCHE, 2018; ABRUCIO *et. al.*, 2020), e embora o projeto de Estado e de sociedade da Constituição de 88 tenha por objetivo expresso a redução dessas desigualdades, não são poucos

os desafios, ainda hoje, 35 anos depois da promulgação da Constituição, quando o assunto são desigualdades raciais. A vulnerabilidade socioeconômica da população de cor ou raça preta ou parda e indígena é uma realidade. Essa população acessa de forma desigual bens e serviços básicos para o bem-estar (IBGE, 2022), previstos em diferentes estatutos jurídicos como direitos coletivos em sentido amplo, a exemplo de saúde, educação, emprego, moradia, entre outros. Estatutos jurídicos que, lembramos, legitimam a atuação dos ramos do MP de União e Estados (SILVA, 2001; ARANTES, 2002; OLIVEIRA, 2019; SILVEIRA *et. al.*, 2020; VASCONCELOS, 2021; SCHABBACH; GARCIA, 2021).

Desigualdade que fica evidente quando olhamos para a baixa representatividade de pardos e pretos na carreira do MP (Quadro 1). Nesse aspecto, embora mudanças tenham ocorrido nos últimos anos quanto ao ingresso de pardos e pretos, incentivadas por alterações legislativas, há ainda um longo caminho pela frente em prol da equidade racial na composição da carreira. Em 2010, entrou em vigência a Lei Federal nº 12.288 (Estatuto da Igualdade Racial), que considera população negra “o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE, ou que adotam autodefinição análoga” (BRASIL, 2010). Somente em 2017, praticamente cinco anos depois, o CNMP regulamentou o assunto pela Resolução nº 170.



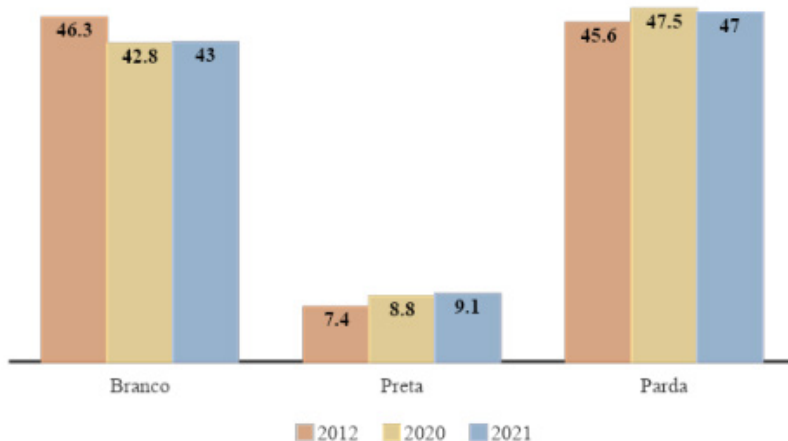
Quadro 1. Perfil de membros do Ministério Público por cor

| <b>Branco</b> | <b>Pardos</b> | <b>Pretos</b> | <b>Outros*</b> | <b>Fonte (ano)</b>              |
|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------------------------|
| 76%           | 20%           | 2%            | 2%             | Lemgruber <i>et. al.</i> (2016) |
| 81,7%         | 14,13%        | 1,5%          | 2,67%          | CNMP (2021)                     |

Elaborado pelos autores. \*Legenda: amarelos, indígenas ou não identificados.

Destacamos o perfil dos integrantes da instituição especificamente quanto à raça/cor, que pode variar entre uma e outra unidade do MP da União e dos Estados, mas é predominantemente branco, porque contrasta com população residente no Brasil (PNAD, 2021).

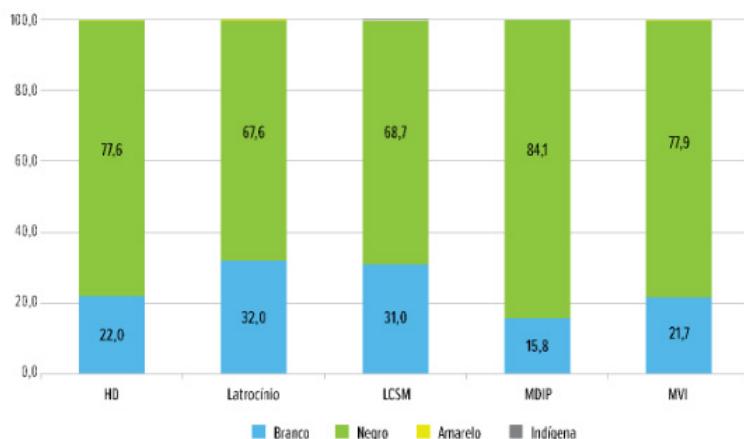
Gráfico. População residente, por cor ou raça (%)



Elaborado pelos autores. Fonte: PNAD (2021).

Chamamos atenção também para o contraste do perfil dos integrantes do MP com o das pessoas que são, em algum momento, alvo da atuação do MP, considerando as suas atribuições no sistema de justiça e na rede de *accountability* da administração pública e políticas públicas. A título de exemplo, mencionamos, no âmbito do sistema de justiça criminal e/ou no controle externo da atividade policial, dados do FBSP que indicam que pardos e pretos são as principais vítimas de mortes violentas intencionais e decorrentes de intervenções policiais (Gráfico 2)<sup>6</sup>.

Gráfico 2. Vítimas de mortes violentas intencionais por tipo de ocorrência e cor/raça Brasil (2021)



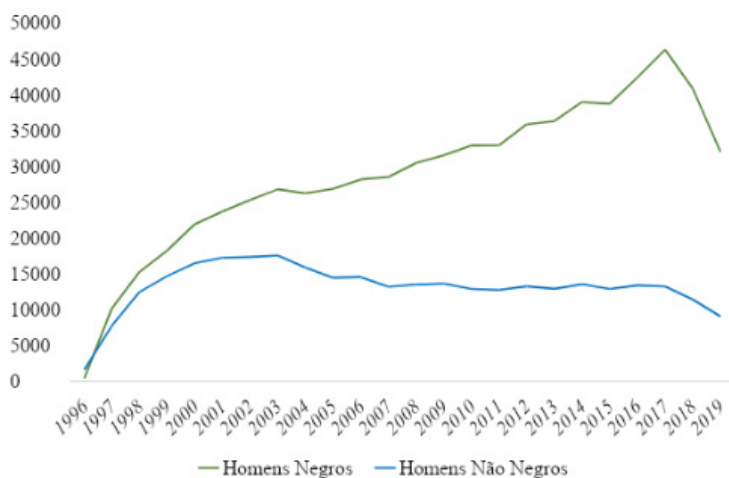
Fonte: (FBSP, 2022, p. 32) Legenda: HD, homicídio doloso; LCSM, lesão corporal seguida de morte; MDPI, mortes decorrentes de intervenção policial; MVI, mortes violentas intencionais.

Quando os dados são desagregados, observamos que entre crianças e adolescentes, pretos são 66,3% das MVI

<sup>6</sup> O que se encontra também documentado em pesquisas anteriores (SINHORETO *et. al.*, 2014)

entre pessoas de 0 a 11 anos, e 83,6% entre 12 e 17 anos (FBSP, 2022, p. 233). Entre mulheres, pretas são 62% das vítimas de feminicídio e 70,7% das demais mortes violentas intencionais (FBSP, 2022, p. 173). No caso das mortes violentas de policiais civis e militares, ou seja, quando os agentes de Estado são as vítimas, a situação não é muito diferente, 67,7% são pretos (FBSP, 2022, p. 65). A frequência de mortes causadas por arma de fogo entre os homens por raça confirma todos esses dados (Gráfico 3): a chance é maior de morrer violentamente no Brasil se você é negro.

Gráfico 3. Mortes de homens decorrentes de arma de fogo por cor/raça (Brasil, 1996 – 2019)

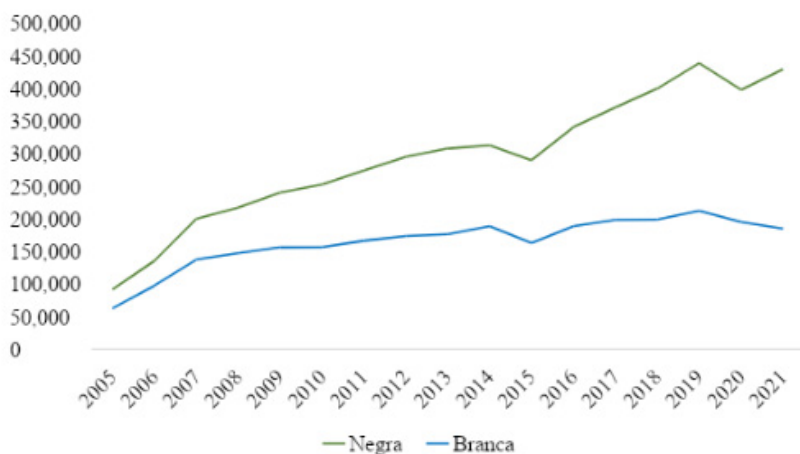


Elaboração própria. Fonte: Atlas da Violência (IPEA, 2023)

Quando observamos os dados que decorrem da atuação direta do MP, por exemplo no sistema prisional, no exercício do monopólio da ação penal e do controle da atividade policial, a evolução da frequência dos homens

pretos presos é significativamente maior em comparação com os brancos (Gráfico 4). São números que falam por si sós, e que devem orientar a ação do Estado de forma mais contundente, leia-se: implementação de políticas públicas baseadas em evidências.

Gráfico 4. Evolução da população prisional por cor/raça - Brasil (2005-2021)



Elaboração própria. Fonte: FBSP (2022, p. 388).

Além disso, é preciso reconhecer que em outras áreas sensíveis de atendimento da população, para além da segurança pública, na esfera de defesa de direitos, todas de atribuição do MP (OLIVEIRA, 2019; VIEGAS *et. al.*, 2022), a questão racial atravessa a temática que permeia a atuação de procuradores e promotores de justiça em políticas públicas, como, por exemplo: em saúde pública (LOPES, 2005; WERNECK, 2016; IBGE, 2022; SANTOS; SILVA, 2022), educação pública (SILVA; TOBIAS, 2016; CINTRA; WELLER, 2021; IBGE, 2022; OBSERVATÓRIO DE EDUCAÇÃO, 2023), consumidor e insegurança alimentar (IBGE, 2022; SANTOS *et. al.*, 2022;

SILVA *et. al.*, 2022), habitação e condições de trabalho (IBGE, 2022; SANTOS *et. al.*, 2020), entre outras, não sendo o caso de mencionar todas.

Entretanto, os estudos que se dedicam ao MP no âmbito do controle da administração pública e de políticas públicas revelam que a temática do racismo não entrou na agenda da instituição (sem esgotar: MAGGIO, 2018; SAMPAIO; VIEGAS, 2019; OLIVEIRA, 2019; RODRIGUES, 2020; ARANTES *et. al.*, 2010; AVRITZER; MARONA, 2017; RODRIGUES, 2020; LONDERO, 2021; MARONA; KERCHE, 2021; SCHABBACH; GARCIA, 2021; VASCONCELOS, 2021), isso porque não é central na orientação que parte do CNMP e dos órgãos da administração superior de cada MP, sejam os Conselhos Superiores, as Corregedorias, os Centros de Apoio, articulados entre si, com o propósito de combater o problema de forma efetiva. De acordo com essa mesma literatura, sequer está previsto um indicador na avaliação de desempenho dos membros da instituição que busque mensurar formas de redução das desigualdades pela perspectiva de combate ao racismo.

Evidentemente, estamos tratando de questões complexas, a fim de reforçar nosso argumento, que não chega a ser um mistério. Questões que envolvem uma sociedade atravessada pela violência cotidiana e por desigualdades (cultural, econômica, gênero, raça) (MADEIRA; RODRIGUES, 2015; CORDEIRO *et. al.*, 2017; BATISTA; MASTRODI, 2018; PRADAL; RESENDE, 2018; LIMA *et. al.* 2020; GABRIEL; SANTOS, 2020; SOUZA; SERRA, 2020; KOPITKE; RAMOS, 2021; SODRÉ, 2023), que não se resolvem de uma hora para outra e apenas com a aprovação de novas leis, portarias e regulamentos. Qualquer tentativa de simplificação nesse debate leva a compreensões equivocadas. Além disso, o MP, como salientamos, não é um só. Analiticamente falando são diferentes MPs na federação, com suas respectivas trajetórias institucionais e organizacionais, disputas internas, capacidades estatais e formas de atuação, inclusive com experiências satisfatórias na redução de desigualdades, vide

relatórios do CNMP desde 2006, e, por exemplo, no combate ao racismo (RADOMYSLER, 2022), o que também não cabe remontar.

Nosso ponto é que a probabilidade de ocorrência de mudança ampla, ou melhor, de reversão da trajetória do MP como instituição inerente à lógica de reprodução do racismo, depende, sim, do que a literatura institucionalista chama de atributos das regras institucionais vigentes e do contexto político (MAHONEY; THELEN, 2010). As regras existem, afinal, como dissemos antes, não estamos falando de um ordenamento jurídico racista, pelo contrário. O contexto, por seu turno, é o presente, em que o mundo se volta contra o racismo. Diferentes iniciativas são observadas pela União Europeia (2022) e promovidas por organismos internacionais como ONU e Banco Mundial (ONU, 2015, 2019; BANCO MUNDIAL, 2021).

Ressaltamos que, tal como as instituições não podem ser responsabilizadas sozinhas pelas consequências de determinados eventos, os agentes que dão vida a essas instituições, especialmente as suas lideranças, fazem escolhas, dependendo é verdade das circunstâncias e se organizam para promover mudanças institucionais (ZALD; LOUNSBURY, 2010; REED, 2012). No momento, falta o combate ao racismo entrar de uma vez por todas na agenda do MP, orientar mudanças organizacionais, pautar o recrutamento para a carreira e a prática dos seus integrantes. Diante de tamanho desafio, pensar a instituição como inerente à lógica de reprodução ao racismo nos parece crucial, e já um passo.

Na próxima seção, apresentaremos como o combate ao racismo se apresenta para o MP ligado ao ODS 10, o que, como demonstraremos, não é parte da agenda da instituição como um todo e reforça o desafio para reversão da mencionada trajetória de reprodução institucional do racismo.

### **3. MINISTÉRIO PÚBLICO E O ODS 10 (EQUIDADE RACIAL)**

A Organização das Nações Unidas (ONU), em 2015, juntamente com o Brasil e outros 192 países aprovaram

a Agenda 2030 dos ODS (CNMP, 2014). Uma agenda que visa combater a pobreza extrema, a desigualdade social e as ações responsáveis pelas mudanças climáticas (ONU, 2015). Os ODS foram criados com uma perspectiva holística, buscando captar o desenvolvimento associado à responsabilidade social e à responsabilidade ambiental, sob múltiplas perspectivas do indivíduo e das nações, ou seja, objetivando, constantemente e de forma integrada, a preservação dos recursos naturais, crescimento econômico e redução das desigualdades sociais (ENAP, 2018).

Os ODS vêm sendo caracterizados nos discursos oficiais como mais abrangentes, desafiadores e ousados que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A Agenda 2030 é composta por 17 objetivos, destrinchados em 169 metas que associam crescimento econômico, desenvolvimento social e a proteção ambiental. Essa agenda minimalista apresenta com um conjunto seletivo de indicadores que vão de encontro aos desafios enfrentados pelo país (FGV DAPP, 2018). Ela resgata um compromisso civilizatório abrangente ao defender um modelo de desenvolvimento e de políticas públicas que promovam:

*[...] a dignidade das pessoas nas múltiplas dimensões sociais; a Prosperidade econômica sem a debilitação do Planeta; a busca gradativa da Paz interna e entre países, construída por meio de Parcerias entre sociedade, Estado e instituições públicas, não governamentais e privadas (FGV DAPP, 2018, p.11).*

Trata-se de uma agenda internacional, derivada dos ODM, contudo, com um arranjo integrado, indivisível e desafiante, pois a Agenda 2030 ou Agenda ODS propõe o princípio de indissolubilidade entre crescimento econômico,

desenvolvimento social e proteção ambiental (RUEDIGER; JANNUZZI, 2018).

A necessidade de dados que permitam o acompanhamento dessas metas e, inclusive, embasamento para tomada de decisões e formulação de políticas, foi pauta da Comissão de Estatística da ONU, ainda em 2015. Esta criou um grupo, com participação do IBGE, cujo principal objetivo foi “desenvolver e implementar um quadro de indicadores para o acompanhamento da Agenda 2030 no âmbito global” (IBGE, 2023), com uma série de 246 indicadores associados aos 17 ODS.

Além da criação dos indicadores, que seriam base para ações nacionais e subnacionais, também foi definido quais instituições seriam as responsáveis pelo monitoramento e avaliação das metas. A Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI) se posicionou como apoiadora dos órgãos de controle na realização de análises de prontidão para implementação dos ODS - Agenda 2030, em nível nacional, e a promoção das auditorias de desempenho para a implementação de ODS em países como Holanda, Canadá, entre outros. A partir desse posicionamento, a Organização Europeia das Instituições Superiores de Auditoria (EUROSAI) e a Organização Latino Americana dos Entes de Fiscalização Superiores (OLACEF) aderiram ao mesmo objetivo e incentivam suas comunidades a atuar no monitoramento e controle dos ODS. Modelos de monitoramento e controle para avaliação de políticas públicas associadas às implementações dos ODS e modelos analíticos de auditoria foram desenvolvidas pela INTOSAI, Entidade de Fiscalização Superior dos Estados Unidos da América (GAO) e outras, compartilhado entre a rede de instituições de controle.

Mas, se a agenda, indicadores e mecanismos de monitoramento e avaliação foram pactuados entre as instituições de Executivo e Tribunais de Contas, o que restou ao MP no Brasil? O enforcement, de forma coercitiva ou



fiscalizadora, e a execução interna dessa Agenda são os pontos de atuação e, também, de análise dessa instituição sobre a Agenda 2030 os quais são abordados sob os seguintes aspectos: quais ODS foram monitorados? Como estão sendo executados internamente? Como essa agenda alterou a dinâmica institucional?

Ao analisarmos a Agenda 2030, dentre os 17 objetivos e 169 metas, não observamos um direcionamento de forma específica para os desafios da população negra e a eliminação do racismo das instituições públicas e privadas, salvo o ODS 10, que apresentar como objetivo: “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles” e como meta:

*10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, de forma a reduzir as desigualdades, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, nacionalidade, religião, condição econômica ou outra. e 10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito (IPEA, 2023).*

Sendo esse os pontos de destaque para equidade racial, como o MP tem atuado para contribuir com a equidade racial dentro e fora da sua instituição?

Em 19 de agosto de 2019, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o CNMP pactuaram junto à ONU a implementação dos ODS da Agenda 2030 no Judiciário e MP brasileiros, por meio de termo de cooperação. Foi assinado, em 12 de julho de 2019, um memorando de entendimento entre CNJ e CNMP e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão subsidiário da ONU, para fortalecer o

desenvolvimento de ações de promoção do acesso à Justiça. Com o objetivo de facilitar a colaboração entre as instituições, a parceria está alinhada com os ODS que compõem a Agenda 2030 da ONU.

No âmbito do MP, o documento foi assinado pela presidente do CNMP, Raquel Dodge, e pela representante do PNUD no Brasil, Katyna Argueta. Além disso, por meio da Portaria CNMP-PRESI nº 84/2019, foi instituído o Comitê Interinstitucional sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030, destinado a proceder estudos e a apresentar proposta de alinhamento dos planejamentos estratégicos do MP e do CNMP aos ODS – Agenda 2030. A pactuação envolveu:

*I - internalizar, difundir e auxiliar o processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil; II- fundamentar, no que couber, a Estratégia Nacional do Poder Judiciário e Ministério Público e os trabalhos da Rede de Governança do Poder Judiciário e Ministério Público; III - promover a articulação entre os órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público e os pactuantes, com vistas à realização das ações objeto deste Pacto; IV- subsidiar o gerenciamento, a aplicação e o monitoramento do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável por órgãos e entidades públicas imbuídas da disseminação e implementação dos ODS; V- sensibilizar e capacitar os operadores de Direito, servidores e equipes técnicas, nos princípios, diretrizes e estratégias representadas pela Agenda 2030; VII realizar eventos de sensibilização, debate*

*e intercâmbio de estudos e experiências nas temáticas relacionadas à Agenda 2030; VIII identificar, disseminar e compartilhar boas práticas destinadas ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; IX- realizar ações conjuntas voltadas à promoção dos ODS, com ênfase na temática “paz, justiça e instituições eficazes” - ODS 16; X- indexar as pesquisas acadêmicas e judiciárias de acordo com as metas e indicadores dos ODS, Agenda 2030, que estejam relacionados à Estratégia Nacional do Poder Judiciário e Ministério Público. (CNMP, 2019)*

Contudo, quando realizada uma busca direta no site do CNMP, em todas as publicações sobre “Comitê Interinstitucional e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, o resultado apresentado foi “Sem resultados encontrados para a consulta Comitê Interinstitucional objetivos desenvolvimento Sustentável”. Sendo assim, o que o CNMP tem feito sobre a pauta ODS, mais especificamente sobre equidade racial?

Entre as ações elencadas no relatório executivo de Relatório Executivo do CNMP: 2017 – 2019, destacamos as associadas aos propósitos dos ODS. Foram mencionados ainda em 2018 – ação voltada a igualdade de gênero – ODS 5; em 2019, após a assinatura do termo de colaboração com a ONU, também o ODS 5:

*Perspectivas da Equidade de Gênero no Sistema de Justiça – Ministério Público: trata-se de projeto de parceria firmado em dezembro de 2018 entre a Secretaria de Direitos Humanos e Defesa Coletiva da Presidência do CNMP e a Delegação da União Europeia no Brasil (Diálogos Setoriais), com a finalidade de promover novas posturas e novos olhares para **fortalecer a presença de mulheres***

**na carreira** e a presença de lideranças femininas nos Ministérios Públicos. No primeiro semestre de 2019, foram realizadas cinco conferências regionais de promotoras e procuradoras de Justiça em Manaus/AM, Salvador/BA, Goiânia/GO, São Paulo/SP e Bento Gonçalves/RS, com o objetivo de colher manifestações, construir diagnóstico nacional e aprovar propostas das integrantes do Ministério Público sobre fluxo e obstáculos para ingresso, condições de trabalho, permanência, capacitação, movimentação, carreira e outras jornadas, empoderamento e lideranças. Para o segundo semestre de 2019, estão em andamento a elaboração e a publicação dos seguintes produtos das duas peritas contratadas pela União Europeia: cinco memoriais das conferências, com as propostas aprovadas pelas promotoras e procuradoras de Justiça, e o relatório sobre as boas práticas e desafios numa abordagem comparativa dos contextos vivenciados no Brasil e na União Europeia e seus Estados Membros. Também deverão ser entregues à Delegação da União Europeia os relatórios do CNMP de avaliação qualitativa sobre cada conferência regional e, das conclusões, poderão ser articuladas medidas para a efetivação dos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, especialmente o ODS 5**, que trata da equidade de gênero. Por fim, o projeto prevê a organização de uma missão de representantes do CNMP, do Ministério Público e do Poder Judiciário a Estados Membros da União Europeia para visitar instituições do sistema de Justiça com desempenho exitoso na temática de equidade

*de gênero, dialogar sobre resultados e desafios das conferências regionais brasileiras e seu modelo pedagógico, bem como promover um intercâmbio de experiências visando a fortalecer ações conjuntas sobre equidade de gênero nessas instituições do sistema de Justiça. (CNMP, 2019 - grifamos)*

Em 2019 e em 2020, as ações vinculadas à Agenda 2030 foram voltadas ao ODS 16, cujo tema principal é Paz, Justiça e instituições fortes, em atividades de debate e fortalecimento da própria instituição:

*10º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público: o evento, realizado anualmente pelo CNMP desde 2010, reúne membros e servidores de todas as unidades do MP do país e promove a integração e o compartilhamento de projetos da área administrativa e finalística. Em 2019 o Congresso se realizou no mesmo local e teve o tema “Ministério Público e Agenda 2030: resolutividade e os objetivos de desenvolvimento sustentável”. A proposta do evento foi incentivar discussões sobre formas de se alcançar, no âmbito do Ministério Público, a promoção da resolutividade em alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, em especial, ao **ODS 16, cujo tema principal é “Paz, Justiça e instituições fortes”**. (CNMP, 2019 - grifamos)*

Quando analisado o mapa do site do CNMP, o tópico de ODS tem destaque apenas no “Finanças Sustentáveis:

ESG, Compliance, Gestão de Riscos e ODS”. Trata-se de uma produção coletiva do CNMP com o CNJ, da Associação Brasileira dos Membros de Meio Ambiente do Ministério Público (Abrampa) e do Projeto Conexão Água: Gestão de Comunicação e Rede Dogotal para a Governança e Sustentabilidade, apoiado pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MP Federal (MPF). O foco dessa produção se estende sobre a lógica do ODS 16 na ênfase a instituições fortes por meio da incorporação dos princípios ambientais, sociais e governança, também conhecidos com o ESG (*Environmental, Social and Governance*) – e práticas de governança, instrumentos de responsabilidade socioambiental, gestão de riscos, compliance e os ODS (BRASIL, 2022)

Analisadas as Comissões do CNMP, tanto permanentes como temporárias, temos a seguinte relação: Comissão da Infância, Juventude e Educação, Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência, Comissão da Saúde, Comissão de Controle Administrativo e Financeiro, Ouvidoria Nacional, Comissão de Defesa da Probidade Administrativa, Comissão de Meio Ambiente, Comissão de Planejamento Estratégico, Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público, Comissão do Sistema Prisional Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública e Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público. **Nenhuma das 12 comissões têm a questão de equidade racial como tema principal**, contudo, um dos subtópicos de discussão da comissão da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais é o Enfrentamento ao Racismo (CNMP, 2023).

Entre as ações ao enfrentamento do racismo, desde 2014, relacionadas na página oficial do CNMP, foram localizadas apenas 16 ações, entre as quais seis ações são de audiências públicas, debates, palestras, seminários, sendo estes realizados até 2016. Entre 2016 e 2021, não há evidências de ações afirmativas internas ou externas promovidas pelo CNMP acerca do enfrentamento ao racismo, e, em 2022,

foi a aberto de edital de bolsas de pesquisa sobre perfil étnico-racial do MP brasileiro e Acompanhamento de Ações Afirmativas do CNMP, realizado em 2022 (CNMP, 2023).

A situação não é diferente no MPs de modo geral. Em visita às páginas oficiais na internet, observamos importantes variações no tocante à organização, o que sugere diferentes capacidades institucionais de atuação no tema dos ODS e mais especificamente do ODS 10 e a questão da equidade racial. Nos Estados, nenhum deles conta, por exemplo, com Centro de Apoio (CAO)<sup>7</sup> específico para o combate ao racismo (Quadro 2), alguns dos MPs não contam com um CAO para a área de Direitos Humanos, que não raro se encontra unificado ou fundido com outras áreas. A maioria não faz menção ao ODS 10 (equidade racial), e, entre os que fazem, não verificamos menção expressa, inclusive a grupos, projetos e programas específicos, sugerindo também como o aspecto do ODS 10 e da equidade racial têm entrado na agenda dos MPs, ou seja, ainda se encontra de forma incipiente de modo geral.

---

<sup>7</sup> Os CAOs (ou CAOPs, em alguns MPs) são Centros de Apoio Operacional de Procuradorias e Promotorias, importantes na estrutura dos Ministérios Público para orientar e sistematizar a atuação de procuradores e promotores de justiça (GARCIA, 2017; SAMPAIO; VIEGAS, 2019; RODRIGUES, 2020).

Quadro 2. Organização dos Centros de Apoio dos Ministérios Públicos quanto ao ODS 10 (equidade racial)<sup>8</sup>

| Região              | Ministério Público  | CAO Equidade Racial | CAO DH                 | Destaque no CAO DH para Raça/Cor | Menção ao ODS 10 (Equidade Racial) | Destaque para Grupos, Projetos, Programas sobre Equidade Racial                                     |
|---------------------|---------------------|---------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Centro-Oeste</b> | Mato Grosso do Sul  | Não                 | Sim                    | Sim                              | Não                                | Núcleo de Promoção de Igualdade Racial ligado ao CAOP de DH                                         |
|                     | Mato Grosso         | Não                 | Cidadania e Consumidor | Não                              | Não                                | -                                                                                                   |
|                     | Goiás               | Não                 | Sim                    | Não                              | Não                                | -                                                                                                   |
|                     | Distrito Federal    | Não                 | Não                    | Não                              | Não                                | Destaque para o Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED), ligado ao Núcleo de Direitos Humanos |
| <b>Nordeste</b>     | Alagoas             | Não                 | Sim                    | Não                              | Não                                | -                                                                                                   |
|                     | Sergipe             | Não                 | Sim                    | Não                              | Não                                | -                                                                                                   |
|                     | Paraíba             | Não                 | Sim                    | -                                | Não                                | Núcleo de Gênero, Diversidade e Igualdade Racial                                                    |
|                     | Pernambuco          | Não                 | Cidadania              | Não                              | Não                                | -                                                                                                   |
|                     | Bahia               | Não                 | Sim                    | Sim                              | Não                                | Núcleos de estudos, cartilhas, aplicativo e site detalhado <sup>9</sup>                             |
|                     | Rio Grande do Norte | Não                 | Minorias e Cidadania   | Não                              | Não                                | -                                                                                                   |

<sup>8</sup> Visita aos portais realizada entre 28 e 29 de abril de 2023.

<sup>9</sup> O site do MP da Bahia é um exemplo a ser seguido no tocante ao espaço para o combate ao racismo.



|                |                |     |                                |     |     |                                                                                                                                                      |
|----------------|----------------|-----|--------------------------------|-----|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | Ceará          | Não | Defesa da Cidadania            | Sim | Não | Cartilha de Igualdade Racial, Seminário de Políticas Afirmativas e Cotas (2022)                                                                      |
|                | Piauí          | Não | Defesa da Educação e Cidadania | Sim | Não | -                                                                                                                                                    |
|                | Maranhão       | Não | Sim                            | Sim | Não | -                                                                                                                                                    |
| <b>Norte</b>   | Amazonas       | Não | Sim                            | Não | Não | Programa Recomeçar para Pessoas em Situação de Vulnerabilidade                                                                                       |
|                | Pará           | Não | Sim                            | Sim | Não | Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial                                                                                                        |
|                | Tocantins      | Não | Sim                            | Sim | Não | Participação e Apoio em Conselhos para Promoção de Igualdade Racial                                                                                  |
|                | Rondônia       | Não | Unificado                      | Não | Não | -                                                                                                                                                    |
|                | Roraima        | Não | Não                            | Não | Não | -                                                                                                                                                    |
|                | Amapá          | Não | Cidadania                      | Sim | Não | -                                                                                                                                                    |
|                | Acre           | Não | Sim                            | Não | Não | -                                                                                                                                                    |
| <b>Sudeste</b> | São Paulo      | Não | Tutela Coletiva                | Sim | Não | Rede de Enfrentamento ao Racismo (vários projetos)                                                                                                   |
|                | Minas Gerais   | Não | Sim                            | Sim | Não | Coordenadoria de Combate ao Racismo e Todas as Outras Formas de Discriminação (CCRAD), Eventos e Informações, com destaque em Notícias <sup>10</sup> |
|                | Rio de Janeiro | Não | Cidadania                      | Sim | Não | Eventos e Vídeos                                                                                                                                     |

<sup>10</sup> O site do MP MG pode ser considerado como exemplo para os demais, quanto às informações disponíveis sobre o combate ao racismo.

|               |                            |               |                                                 |              |     |                                                                                            |
|---------------|----------------------------|---------------|-------------------------------------------------|--------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | Espírito Santo             | Não           | Núcleo de Proteção                              | Não          | Não | -                                                                                          |
| <b>Sul</b>    | Paraná                     | Não           | Sim                                             | Sim          | Não | Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial                                              |
|               | Santa Catarina             | Não           | Sim                                             | Não          | Não | -                                                                                          |
|               | Rio Grande do Sul          | Não           | Direitos Humanos, da Saúde e da Proteção Social | Não          | Não | -                                                                                          |
| <b>Brasil</b> | Ministério Público Federal | Não se aplica | CCRs e PFDC                                     | Sim, na PFDC | Não | Grupos de trabalhos e relatorias temáticas, notícias de eventos junto à PFDC <sup>11</sup> |

Elaborado pelos autores (Fonte: MPs). Legendas: CCRs, Câmaras de Coordenação e Revisão; PFDC, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. A marcação “ - ” indica informação inexistente ou indisponível no momento da pesquisa.

Em outro aspecto, o planejamento estratégico dos MPs é um documento que consolida as estratégias das organizações para um determinado período, contendo metas para maior eficiência, eficácia e efetividade da gestão e cumprimento de seus objetivos oficiais, tais como previstos na Constituição de 88 e demais estatutos de leis. É um documento importante, tido pelo CNMP como um documento que sedimenta a “construção de uma agenda estratégica capaz de alinhar aos ramos do MP em torno de objetivos comuns, com foco na melhoria dos serviços prestados à sociedade”. Contudo, **a maior parte do**

<sup>11</sup> O site da PFDC é outro exemplo a ser seguido quanto às informações disponíveis sobre o combate ao racismo.

**planejamento estratégico dos MPs não faz menção ao ODS 10 e à questão da equidade racial expressamente (Quadro 3)<sup>12</sup>.**

Quadro 3. Presença do ODS 10 (Equidade Racial) no Planejamento Estratégico dos MPs

| Região              | Ministério Público  | Planejamento Estratégico (Vigência) | Menção ao ODS 10 (equidade racial) |
|---------------------|---------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| <b>Centro-Oeste</b> | Mato Grosso do Sul  | 2020 - 2025                         | Não                                |
|                     | Mato Grosso         | 2020 - 2023                         | Não                                |
|                     | Goiás               | 2023 - 2029                         | Não                                |
|                     | Distrito Federal    | 2022 - 2029                         | Sim                                |
| <b>Nordeste</b>     | Alagoas             | 2023 - 2029                         | Não                                |
|                     | Sergipe             | 2022 - 2031                         | Não                                |
|                     | Paraíba             | 2023                                | Não                                |
|                     | Pernambuco          | 2018 - 2023                         | Não                                |
|                     | Bahia               | 2011 - 2013                         | Não                                |
|                     | Rio Grande do Norte | 2018 - 2023                         | Não                                |
|                     | Ceará               | -                                   | -                                  |
|                     | Piauí               | 2022 - 2029                         | Não                                |
|                     | Maranhão            | 2021 - 2029                         | Não                                |
| <b>Norte</b>        | Amazonas            | -                                   | -                                  |
|                     | Pará                | 2021 - 2029                         | Sim                                |
|                     | Tocantins           | 2020 - 2029                         | Não                                |
|                     | Rondônia            | 2020 - 2029                         | Não                                |

<sup>12</sup> Há necessidade de padronização da disponibilização das informações sobre planejamento estratégico pelos MPs, que não divulgam, como faz o CNMP, todo o planejamento estratégico no site, como nos casos do Ceará e da Paraíba, entre outros. Além disso, há dados que são divulgados por alguns dos MPs uma vez por ano e em outros todos os meses, em relação a metas cumpridas, por exemplo, dificultando o acesso à informação e a sua compreensão até mesmo para pesquisadores experientes.

|                |                                         |             |     |
|----------------|-----------------------------------------|-------------|-----|
|                | Roraima                                 | 2022 - 2029 | -   |
|                | Amapá                                   | -           | -   |
|                | Acre                                    | 2020 - 2029 | -   |
| <b>Sudeste</b> | São Paulo                               | 2023        | Não |
|                | Minas Gerais                            | 2020 - 2029 | Sim |
|                | Rio de Janeiro                          | 2019 - 2020 | Não |
|                | Espírito Santo                          | 2015 - 2025 | Não |
| <b>Sul</b>     | Paraná                                  | 2019 - 2029 | Não |
|                | Santa Catarina                          | 2002 - 2029 | Não |
|                | Rio Grande do Sul                       | -           | -   |
| <b>Brasil</b>  | Ministério Público Federal              | 2022 - 2027 | Não |
| <b>Brasil</b>  | Conselho Nacional do Ministério Público | 2020 - 2029 | Não |

Elaborado pelos autores (Fonte: MPs). A marcação “ - ” indica informação não disponível no momento da pesquisa.

Esse é um cenário preocupante, considerando que o Brasil é um dos países comprometidos com a Agenda 2030 e os ODS e que o racismo é um dos principais males que atingem a sociedade brasileira. Qualquer probabilidade de mudança mais ampla ou de reversão da trajetória do MP como instituição inerente à lógica de reprodução do racismo passa pelo planejamento e execução de um modelo de gestão antirracista, mas não apenas isso.

É necessário implementar uma forma de atuação antirracista em todos os ramos do MP da União e Estados e suas respectivas unidades, chamadas de procuradorias e promotorias, criando mecanismos de coordenação e articulação internos e externos aos MPs. Reforçamos, assim, que o MP, com relevantes atribuições nos três níveis de governo, é central para que os entes que integram uma federação como a brasileira cumpram os ODS da Agenda 2030. Nesse sentido, os MPs precisam estar alinhados,

não apenas do ponto de vista normativo, mas também organizacional e das práticas de seus integrantes, que fazem escolhas e precisam se organizar em contextos muitas vezes diferentes para promover o cumprimento da lei, mudanças que são necessárias e urgentes, no intuito de alterar a trajetória do MP de reprodução institucional do racismo na federação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mudança da trajetória institucional inerente à reprodução do racismo não só pode como deve partir de dentro da instituição MP, em diálogo permanente dos seus integrantes com a sociedade, com a academia, orientando-se as suas prioridades de atuação de acordo com os organismos internacionais engajados e, especialmente, com a Ciência, ou seja, seguindo experiências internacionais e obedecendo a pressupostos científicos. Essa é uma perspectiva analítica que converge com as afirmações teóricas de que a combinação de fatores exógenos e endógenos facilita mudanças institucionais (MAHONEY; THELEN, 2010).

Evidências empíricas ratificam a necessidade urgente de reversão da trajetória institucional inerente à lógica de reprodução do racismo pelo MP, conforme constata vasta literatura a respeito. Elencamos, a seguir, dois pontos que pensamos fundamentais para uma possibilidade de mudança na trajetória atual.

1. Recrutamento para a carreira, formação e capacitação: a previsão de cotas é um passo significativo, mas parece insuficiente na busca de igualdade de oportunidades e para acesso de pessoas negras na carreira. Recomendamos fomentar e materializar outros incentivos visando acentuar a diversidade étnica na instituição, como planos de estágio e residência para graduados em Direito pardos e pretos. Considerando que os

membros do MP não têm formação em políticas públicas (formação jurídica) e atuam em todos os estágios do ciclo de políticas (agenda, formulação, implementação e avaliação), sugerimos a formação e capacitação contínua deles em políticas públicas para que suas práticas se orientem pela Ciência, baseadas em indicadores, como no caso dos ODS da Agenda 2030;

2. Coordenação e articulação pelo CNMP e administração superior de cada MP: o CNMP é fundamental na indução da mudança organizacional a partir das resoluções que expede e o controle que pode realizar. O combate ao racismo deve se fazer presente, detalhadamente, no planejamento estratégico do CNMP. Além disso, sugerimos aprimorar o controle sobre a padronização das informações que são prestadas pelos MPs, por exemplo, em relação aos seus planejamentos estratégicos. Quanto à administração superior de cada MP, esta conta com mecanismos institucionais para que os membros, nas suas unidades de atuação, atuem mais em um determinado sentido, evitem certos comportamentos e estimulem outros. O combate ao racismo precisa orientar a administração superior, suas resoluções, portarias, designações, realização do concurso para ingresso na carreira. Sugerimos cotas para o CNMP (composição e assessoria) e internas em cada MP para acesso a posições politicamente relevantes, inclusive por designação em cargos e funções de confiança. Isso atende à equidade e à autonomia dos seus integrantes, assegurada como prerrogativa da independência funcional, e ao mesmo tempo é capaz de proporcionar mudança na cultura organizacional.

Como fiscal que atua em todo ciclo de políticas públicas, o integrante do MP deve atuar de uma vez por todas, adequadamente e nos limites de suas atribuições, conforme as necessidades presentes nos indicadores sociais e de segurança pública, saúde, educação, habitação (etc.) da população preta no Brasil. Esse é apenas o ponto de partida para se cogitar a instituição deixando de reproduzir o racismo como uma máquina. Ou seja, é o mínimo que se espera da instituição com relevantes atribuições e central no projeto de Estado e de sociedade menos desigual da Constituição de 88. Sem mudança na trajetória de reprodução das desigualdades, entre elas atreladas à raça/cor, a novidade institucional ressaltada pela literatura corre risco de revelar-se não apenas uma falsa expectativa, mas um fracasso diante do racismo, sobretudo afirmar-se como um dos principais vetores do racismo a partir do Estado.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, R. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ-Sumaré, 2002.

ARANTES, R.; MOREIRA, T. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, 25(1), p. 97-135, 2019.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Grupo Banco Mundial: Enfrentar o Racismo e a Discriminação Racial. 2021**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/factsheet/2021/11/11/the-world-bank-group-addressing-racism-and-racial-discrimination> Acesso em: 28 abril 2023.

BATISTA, W. M.; MASTRODI, J. Dos fundamentos extraeconômicos do racismo no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 4, p. 2332–2359, out. 2018.

CAMPOS, L. A. Racismo em três dimensões: Uma abordagem realista-crítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, p. 329507, 2017.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV [online]**, v. 6, n. 2, pp. 399–422, 2010.

CINTRA, É. D.; WELLER, W. Jovens negras no Ensino Médio público e privado: leituras interseccionais sobre suas vivências e percepções do racismo. **Educar em Revista**, v. 37, p. e76051, 2021.

CNMP. **Relatório Executivo do CNMP: 2017 – 2019**/ Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019.

CNMP. **Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós- 2015: elementos orientadores da posição brasileira. 2014.** Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf)>. Acesso em: 13 mai. 2023.

CNMP. **Finanças Sustentáveis: ESG, Compliance, Gestão de Riscos e ODS- 2023**/ Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2022. Disponível em < <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/14960-financas-sustentaveis-esg-compliance-gestao-de-riscos-e-ods>> Acesso em: 24 abr. 2023.

CNMP. **Institucional/Comissões/Apresentação. 2023**/Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2023. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/apresentacao>> Acesso em: 24 abr. 2023.

CNMP. **O Perfil dos Membros Idosos de Hoje e de Amanhã do Ministério Público Brasileiro.** – Brasília: CNMP, 2021. Disponível em < <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/perfil-membros-idosos-29-7.pdf>> Acesso em: 24 abr. 2023.



CORDEIRO, R. *et al.*. Urban violence is the biggest cause of fatal work-related accidents in Brazil. **Revista de Saúde Pública**, v. 51, p. 123, 2017.

ENAP. **Capacidades Estatais para produção de políticas públicas**: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil, 2018. ENAP. Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/index.php/pt/pesquisas/capacidades-estatais>>. Acesso em: 13 mai. 2023.

GABRIEL, A.; SANTOS, B. R. G.. A Injustiça Epistêmica na violência obstétrica. **Revista Estudos Feministas**, v. 28, n. 2, p. e60012, 2020.

GARCIA, E. **Ministério público: organização, atribuições e regime político**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUIMARÃES, A. S. A. **Depois da democracia racial**. Tempo Social, v. 18, n. 2, p. 269–287, 2006.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, p. 936–957, 1996.

IBGE. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: Indicadores. IBGE: Brasília. 2018. Disponível em: <<https://ods.ibge.gov.br>>. Acesso em: 8 mai. 2023.

IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101972> Acesso em: 28 abril 2023.

IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: Indicadores. ODS 10 – Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods10.html>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

IPEA. **Atlas da Violência** – Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/114/violencia-e-seguranca-publica-em-2023-cenarios-exploratorios-e-planejamento-prospectivo>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

KERCHE, F. **Virtude e limites**: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Edusp, 2009.

KOPITKE, A. L. W.; RAMOS, M. P.. O que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 414–437, mar. 2021.

LEMGRUBER, J. *et. al.* **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

LIMA, R. S. de . *et al.*. Medo da violência e adesão ao autoritarismo no Brasil: proposta metodológica e resultados em 2017. **Opinião Pública**, v. 26, n. 1, p. 34–65, jan. 2020.

LONDERO, D. **O desenvolvimento de capacidades institucionais do Ministério Público Federal no combate à corrupção (1988–2018)**. Tese de doutorado em Políticas Públicas. UFRGS. 2021.

LOPES, F.. Para além da barreira dos números: desigualdades raciais e saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 21, n. 5, p. 1595–1601, set. 2005.

LOSEKANN, C. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. **Dados**, v. 56, n. 2, 311–349, 2013.

MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B.. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003–2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3–22, jan. 2015.

MAGGIO, M. **Tutela da saúde pública: novas perspectivas e a construtiva atuação do Ministério Público**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2018.

MAHONEY, J; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARONA, M; KERCHE, F. **From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil**. **Dados**, v. 64, n. 3, e20190240, 2021.

OLIVEIRA, V. E. de. (org.) **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2019.

ONU. **Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:** Implementação e Acompanhamento no nível subnacional. 2015. Available in: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/roteiro-para-a-localizacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sust.html>>. Acesso em: 16 mai. 2023.

ONU MULHERES. Mulheres Negras destacam potencial dos ODS para inclusão da população negra e eliminação do racismo. **ONU MULHERES. 2019.** Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/mulheres-negras-destacam-potencial-dos-ods-para-inclusao-da-populacao-negra-e-eliminacao-do-racismo>> Acesso em: 28 abril 2023.

OBSERVATÓRIO DE EDUCAÇÃO. **Desigualdade racial na educação brasileira:** um guia completo para entender e combater essa realidade. 2023. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/desigualdade-racial-na-educacao> Acesso em: 30 abril 2023.

PIERSON, P. (1995). **Fragmented welfare states: Federal institutions and the development of social policy.** *Governance*, 8(4), 449-478.

PIERSON, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, 251-267.

PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.** IBGE: Brasília. 2021. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: 8 mai. 2023.

PRADAL, F. F.; RESENDE, N.. 2018: 50 Anos entre Permanências e o Recrudescimento da Violência de Estado. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 2, p. 1122-1144, abr. 2018.

RADOMYSLER, C. Discriminação estrutural e tensões no Ministério Público de São Paulo: uma etnografia da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social. **Revista Direito GV**, v. 18, n. 1, p. e2204, 2022.

REED, M. **Masters of the Universe: Power and Elites in Organization Studies**. *Organization Studies*, 33 (2), p. 203–221, 2012.

RODRIGUES, R. V. **Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em Saúde: o caso do MPSP. 2020**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC. Pós-Graduação em Políticas Públicas. São Bernardo do Campo – SP.

RUEDIGER, M. A., JANNUZZI, P. M. **Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável [recurso eletrônico]:** dos mínimos sociais dos objetivos de desenvolvimento do milênio à agenda multissetorial e integrada de desenvolvimento sustentável. – Rio de Janeiro: FGV

DAPP, 2018. **Desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/publicacao/desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

SAMPAIO, M; VIEGAS, R. R. Ministério Público: De Fiscal a Elaborador de Políticas Públicas. Caxambu. **Anais do 43º Encontro da ANPOCS, 2019**.

SANTOS, M. P. A. D. *et al.* População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 99, p. 225–244, 2020.

SANTOS, F. B. dos; SILVA, S. L. B. da. Gênero, raça e classe no Brasil: os efeitos do racismo estrutural e institucional na vida da população negra durante a pandemia da covid-19. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 3, p. 1847–1873, jul. 2022.

SANTOS, L. A. *et al.* Interseções de gênero e raça/cor em insegurança alimentar nos domicílios das diferentes regiões do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, n. 11, p. e00130422, 2022.

SILVA, C. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 127–44, 2001.

SILVA, R. DA .; TOBIAS, J. DA S.. A educação para as relações étnico-raciais e os estudos sobre racismo no Brasil. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 65, p. 177–199, set. 2016.

SILVA, S. O. DA . et al.. A cor e o sexo da fome: análise da insegurança alimentar sob o olhar da interseccionalidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, n. 7, p. e00255621, 2022.

SILVEIRA, A. et. al. Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. **Cadernos de Pesquisa [online]**, v. 50, n. 177, pp. 718-737, 2020.

SINHORETTO, J. **Reforma da justiça: estudo de caso**. Tempo Social, v. 19, n. 2, pp. 157-177, 2007.

SINHORETTO, J. et al. **Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo: letalidade e prisões em flagrante – sumário executivo**. São Carlos: UFSCar, 2014.

SODRÉ, M. **O fascismo da cor: Uma radiografia do racismo nacional**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2023.

SOUZA, J. Democracia racial e multiculturalismo: ambivalente singularidade cultural brasileira. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 38, p. 135-155, dez. 2000.

SOUZA, L. A. F. DE .; SERRA, C. H. A.. Quando o Estado de exceção se torna permanente: reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil. **Tempo Social**, v. 32, n. 2, p. 205-227, maio 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Eliminar o racismo, um combate comum a nível mundial**. 2022. Disponível em: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eliminar-o-racismo-um-combate-comum-n%C3%ADvel-mundial\\_pti?page\\_lang=pt](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eliminar-o-racismo-um-combate-comum-n%C3%ADvel-mundial_pti?page_lang=pt) Acesso em: 28 abril 2023.

VIEGAS, R. R. Governabilidade e lógica de designações: os “procuradores políticos profissionais”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 33. 2020.

VIEGAS, R. R.. A face oculta do poder no Ministério Público Federal e o poder de agenda de suas lideranças. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 39. 2022.

VIEGAS, R. R. *et. al.* **O Espaço Formal de Ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: Mudanças Incrementais e Ativação Estratégica.** *Direito Público*, [S. l.], v. 19, n. 101, 2022

WERNECK, J.. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 3, p. 535–549, jul. 2016.

ZALD, Mayer; LOUNSBURY, Michael. The Wizards of Oz: Towards An Institutional Approach to Elites, Expertise and Command Posts. **Organization Studies**, 31 (7), 963–996, 2010.

# PARA QUE SERVE A POSITIVAÇÃO DE DEVERES ÉTICOS DE COMBATE AO RACISMO NA RESOLUÇÃO N. 261 DE 11 DE ABRIL DE 2023 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO?



SAMIA SAAD GALLOTTI BONAVIDES <sup>1</sup>

ANA CLAUDIA LORENZETTI MENDES <sup>2</sup>

ANDRÉ DEL GROSSI ASSUMPÇÃO <sup>3</sup>

---

**RESUMO:** O Código de Ética do Ministério Público, recentemente instituído pelo Conselho Nacional do Ministério Público, prevê como dever de todos os membros da Instituição atentar-se à discriminação racial no contexto de uma renovada atuação prudente e consequencialista. Um primeiro olhar ao tema poderia sugerir a desnecessidade de positivação de imperativos dessa natureza, tal como seria dispensável rigorosamente a positivação do próprio direito fundamental à igualdade racial no Estado Democrático de Direito sob o cenário neoconstitucionalista, em que a

1 Doutora em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), onde também é professora dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado. Procuradora de Justiça e Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional, além de Coordenadora do NUPIA, Núcleo de Prática e Incentivo à Autocomposição e da Escola Superior do Ministério Público do Paraná.

2 Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direito Penal, Processo Penal e Criminologia pela Projuris Estudos Jurídicos. Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Analista Jurídico do Ministério Público do estado de São Paulo.

3 Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Promotor de Justiça no Estado do Paraná.

carga normativa de princípios fundamentais se vê muito robustecida. Com apoio no método hipotético-dedutivo e revisão normativa e bibliográfica, os autores põem à prova (buscam apresentar elementos que justifiquem a hipótese), no entanto, que a novidade codificadora evidencia, no âmbito do Ministério Público, sua adesão institucional definitiva às preocupações hermenêuticas, que já de vários anos têm avançado paulatinamente no Brasil, para melhor justificação externa dos atos judiciais e que, por conseguinte, também reclamam igual esforço argumentativo, do ponto de vista da atuação ministerial. Na esteira de outras iniciativas similares, a posituação do dever de atenção à discriminação racial atende, de consequência, especialmente a que sejam salientadas as necessárias preocupações para aprimoramento hermenêutico institucional, que devem ser assumidas com ciência e consciência em relação às injustiças produzidas pela discriminação racial, no contexto irreversível de superação do mito da neutralidade da Justiça.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ética; Hermenêutica; Ministério Público; Direitos Fundamentais; Discriminação Racial.

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo versa sobre a análise de necessidade de posituação de deveres éticos dos membros da instituição no combate ao racismo, pela Resolução n. 261 de 11 de abril de 2023, editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Dever de todos, está agora previsto pelo Código de Ética em meio à imposição de atuar de modo prudente e consequencialista, para atenção aos reflexos concretos da intervenção ministerial.

O combate ao racismo, de todo modo, encontra eco na Lei Maior e em farta legislação infraconstitucional, como consequência da ênfase na igualdade de todos e na



proteção de direitos fundamentais, o que implica refletir sobre a efetiva necessidade de nova positivação da matéria.

Com apoio no método hipotético-dedutivo e revisão normativa e bibliográfica, os autores buscam elementos de verificação da hipótese de que a positivação do dever ético de atenção à discriminação racial está inserida no contexto de esforços continuados para mais ampla revisão hermenêutica do direito brasileiro, de modo a melhor conjugá-lo com as exigências do Estado Democrático de Direito no cenário pós-positivista e neconstitucionalista.

Sua enunciação no Código de Ética institucional não aponta, de consequência, à simples enunciação do compromisso do Ministério Público com o tema, mas sim à exigência de continuado aprimoramento hermenêutico institucional, que inclui os reclames de *ciência e consciência* sobre as injustiças produzidas pela discriminação racial, no contexto irreversível de superação do mito da neutralidade da Justiça.

## **2. IMPERATIVO HERMENÊUTICO DE ATENÇÃO ÀS RELAÇÕES SOCIAIS CONCRETAS**

O Código de Ética do Ministério Público, recentemente instituído pelo Conselho Nacional do Ministério Público, prevê como dever de todos os membros da Instituição atuar de modo prudente, desde uma visão consequencialista de suas iniciativas, em especial propugnando pela atenção ao combate da discriminação racial.

Assim se vê dos artigos 9º, 12, § 2º, e 25 da Resolução n. 261 de 11 de abril de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, que previu o zelo pela motivação racional de seus atos e atenção à evitação de tratamento discriminatório, com apontamento explícito ao tema do racismo, entre meio ao imperativo de atuação dos agentes ministeriais de atuar

com prudência, “*particularmente atento às consequências de seus atos e decisões*”.

Essas previsões acompanham comandos superiores da própria Constituição da República de 1988, que estabelece entre os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (artigo 3º, IV, da Constituição da República), além de aduzir que um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil é precisamente o repúdio ao racismo (artigo 4º, VIII).

Aliás, a recusa aos atos discriminatórios no País é elevada a nível tão destacado que a própria Carta Magna estabeleceu expressamente comando punitivo para qualquer ato de discriminação que atente contra os direitos e liberdades fundamentais, com determinação expressa ao Legislador para a devida tipificação do crime de racismo (artigo 5º, XLVI e XLII).

No âmbito infraconstitucional, já foi promovida por meio de diplomas variados a enunciação de direitos decorrentes desses vetores constitucionais, do que são exemplo a Lei n. 7.716, de 05 de janeiro de 1989, que tratou da incriminação de atos de racismo, com alterações pelas Leis n. 9.459, de 13 de maio de 1997, Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010 (chamado Estatuto da Igualdade Racial) e pela recentíssima Lei n. 14.532, de 11 de janeiro de 2023, que alterou aspectos da punição criminal de atos discriminatórios.

O referido Estatuto da Igualdade Racial, aliás, encampou definições autênticas sobre discriminação racial e indicou expressamente alguns mecanismos de combate ao racismo no âmbito da atividade judiciária, dando atenção especial ao *controle da violência policial* sobre populações negras e à aparente *preferência por medidas de ressocialização* destinadas à juventude negra em conflito com a lei e exposta a experiências de exclusão social (artigos 53 e 54 da Lei n. 12.288/2010).

A princípio, a leitura desses mecanismos apontaria à aparente desnecessidade da positivação de deveres éticos, relacionados à propensão dos membros do Ministério Público para o combate à discriminação racial. Isso porque a igualdade de todos configura direito fundamental, já bem assentado em diferentes textos normativos brasileiros, e a função mais destacada dos membros do Ministério Público é precisamente defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (como resulta estatuído a propósito no artigo 1º da Lei n. 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – com reiteração muito simétrica nos demais diplomas reguladores da atividade ministerial no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal).

A iniciativa de positivação do combate à discriminação racial como dever ético dos membros ministeriais responde, na realidade, a um esforço mais amplo de *concretização* de direitos fundamentais que ultrapassa o intento de simples enunciação do apoio institucional à causa da igualdade racial. A observação completa da Resolução n. 261 de 11 de abril de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, não esconde seu apelo para que se seus membros se aproximem da realidade das relações sociais concretas, com uma dicção declaradamente consequencialista (“*particularmente atento às consequências de seus atos e decisões*”) e que integra um projeto bem mais amplo de revisão hermenêutica do Direito Brasileiro para superação definitiva do pensamento juspositivista, que não se contém sobre o tema da discriminação racial, inclusive.

No cenário hermenêutico contemporâneo, a técnica da argumentação jurídica para fundamentação das decisões já não se satisfaz com a operação mecanicista da subsunção. Reclama mais que isso, uma operação dúplice que inclui a chamada justificação interna (*internal justification*, dirigida ao controle lógico da decisão do ponto de vista tradicional), mas também a justificação externa (*external*

*justification*, que atenta à dimensão social do ato decisório) (CAMBI, 2020, p. 440). Para além da simples observação de formalidades, das regras gerais interpretativas que servem ao propósito de uniformização da exegese e de segurança jurídica, a argumentação jurídica no cenário pós-positivista e neoconstitucionalista deve voltar-se à demonstração de “justeza” do ato decisório no contexto social, preferindo-se sempre o “direito vivente” ao “direito vigente” (CAMBI, 2020, p. 440-441). É nesse contexto que as disposições do Código de Ética institucional apontam à reflexão sobre as consequências sociais dos atos ministeriais e à preocupação especial com a temática da discriminação racial.

Esse cenário já deu azo, inclusive, a importantes alterações legislativas que foram promovidas pela Lei n. 13.655 de 25 de abril de 2018 sobre o Decreto-Lei n. 4.657/1942 (dita Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), cujo artigo 20, reformado, aprofunda de modo determinado a exigência de fundamentação das decisões judiciais: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão [...]”.

Outros mecanismos de inflexão das instâncias judiciárias à realidade concreta das relações sociais também foram instituídos, no processo civil e até no processo penal, ao longo das últimas décadas, acompanhando a tendência mundial de refundação da pirâmide normativa, sobre base sólida na realização concreta dos direitos humanos e recusa à fundamentação orientada meramente para o mecanismo de subsunção à norma, sem efetiva reflexão sobre a realidade concreta. Para ilustração, os artigos 19 da Lei n. 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) e 90 da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) também podem ser apontados como propostas de reaproximação do Direito à realidade dos “fatos concretos”, à medida que flexibilizavam a distribuição tradicional rigorosa do ônus da

prova, como antes era previsto no antigo Código de Processo Civil de 1973 (afeto à presunção abstrata de igualdade entre os litigantes). Da mesma forma, no Código de Processo Civil de 2015, saliente-se o artigo 373, primeiro parágrafo, que passou a admitir a revisão do ônus da prova em qualquer caso, sempre que as circunstâncias concretas apontarem ao necessário reequilíbrio das relações de poder que se manifestam no desenvolvimento da lide; e notavelmente as novas exigências de técnica para fundamentação das decisões judiciais estabelecidas pelo artigo 489 do mesmo diploma processual, que proíbe aos julgadores “empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso” (artigo 489, § 1º, II, do Código de Processo Civil).

Um cenário semelhante alcançou também o processo penal, ao menos numa parte, uma vez que já há alterações recentes no artigo 315 do Código de Processo Penal (quase que por reprodução integral das disposições análogas do processo civil), pelas quais as decisões relativas a medidas cautelares, não podem ser consideradas fundamentadas se não embasadas no caso concreto (artigo 315, § 2º, III, do Código de Processo Penal). Mas, é bem verdade que, especialmente em matéria penal, as vulnerabilidades de indivíduos e grupos inteiros discriminados ainda são muito pouco consideradas por ocasião das decisões em qualquer nível (desde a implementação de medidas cautelares até o estabelecimento final das sanções correspondentes), o que aponta à pertinência de retomar a pergunta contida no título: para que serve a positivação de deveres éticos? Em especial, para que positivar deveres éticos de combate à discriminação racial no cenário neoconstitucionalista?

### 3. RAZÕES PARA POSITIVAR DEVERES ÉTICOS DE COMBATE AO RACISMO

Em sua obra “Teoria Pura do Direito”, Hans Kelsen asseverava que valores são enunciados desprovidos de cientificidade, posto que determinados por fatores emocionais e, portanto, subjetivos. A filosofia juspositivista, de consequência, refutava conexão entre Direito e Moral ou Direito e Justiça (enquanto valor) como parte do intento de torná-lo uma “Ciência Pura”, isto é, uma ciência bastante a si mesma (nesse sentido: KELSEN, 1982, p. 75/76).

A noção de justiça, porém, tem um conteúdo inextricavelmente ético-valorativo relacionado à igualdade dos indivíduos, que não pode ser sequestrado pelo texto positivo. Desde Platão até Aristóteles, passando por Santo Tomás de Aquino e juristas e filósofos contemporâneos, todos estão de acordo com o sentido de igualdade que é subjacente à ideia de justiça (PERELMAN, 1996, p. 14). Aliás, em relação a “[...] Aristóteles, o equitativo é justo; não é o legalmente justo, mas uma correção da justiça legal. [...] A equidade do juiz paliará a imperfeição da lei, válida para os casos habituais, mas não para os casos aberrantes.” (PERELMAN, 1996, p. 71).

Por outro lado, a percepção da justiça enquanto valor está conectada historicamente à percepção do oposto, que é a noção de *injustiça*, de modo que a *legitimidade* das decisões não deve ser admitida a partir da simples noção de *legalidade* e deve ser alcançada a partir da compreensão do teor democrático da Constituição (GOMES, 2021, p. 298 e 299).

Enfatizando a especificidade dos problemas sociais que afetam nossa parte do mundo, os pesquisadores Jeferson Antônio Fernandes Bacelar e Vicente de Paula Barreto defendem que devemos exercitar uma perene revisão dos direitos, para aperfeiçoamento do que, segundo eles, caracteriza uma “falta de abordagem explícita quanto

aos direitos humanos” da perspectiva tradicional da hermenêutica filosófica gadameriana, que originalmente propugnou por novos contornos hermenêuticos no campo da filosofia (BACELAR; BARRETO, 2015, p.10).

Com efeito, ainda que superada a perspectiva tradicional juspositivista de mera subsunção dos fatos à norma positiva, a nova hermenêutica atenta à realidade social que vivemos deve assegurar ao máximo que não ocorra de *virar o olhar* à direção oposta às injustiças do mundo real. A percepção da *injustiça*, porém, é algo especialmente crítico de se assegurar-se, precisamente em razão da relativização dos preceitos éticos, o que dificulta aos operadores do direito compartilharem visões semelhantes sobre os problemas sociais. Ademais da fluidez com que se caracterizam as situações de vulnerabilidade (NASCIMENTO; ALVES, 2020, p. 363 e seguintes), é possível que o operador deliberadamente não veja as relações injustas que se lhe transparecem, ou que, vendo, não atribua a elas a devida relevância para a solução dos casos específicos que lhe incumbem.

Eduardo Bittar leciona que a instituição dos códigos de ética profissional atende, pois, à necessidade de transformar em algo claro e prescritivo, para fins de controle institucional o conteúdo inerente às incertezas da ética filosófica. A plena liberdade de cada indivíduo para a escolha de comportamentos de acordo com sua consciência e disposições éticas subjetivas não vale para o âmbito profissional (BITTAR, 2011, p. 463 e 464). Os sentimentos pessoais de cada agente público sobre o que é justo ou injusto, pouco servem para fins de controle da ética profissional, precisamente porque “[...] a liberdade do profissional vai até onde seu comportamento fere as exigências coletivas que giram em torno daquele exercício profissional: há, no exercício profissional, uma exigência de responsabilidade para com o coletivo imanente.” (BITTAR, 2011, p. 464)

Assim, independentemente do alcance pessoal das mesmas concepções éticas por todos os agentes públicos, a positivação de exigências mínimas de comportamento profissional, por meio de um código, *converte o dever ético em verdadeiro dever funcional*, o que de certa forma institui o curioso fenômeno de colocar em contexto “a ideia de que a ética lida sobretudo com estímulos e não somente com punições.” (BITTAR, 2011, p. 464 e 465). Paralelamente, cria por evidência um novo espaço para controle disciplinar dirigido à modulação da atividade institucional a seus fins constitucionais (como faz exemplo a perspectiva de impacto do controle externo do Ministério Público na final promoção de boa governança na coisa pública, como se vê em: SUXBERGER, 2017, p. 39 e seguintes).

Os deveres da ética profissional, estabelecidos dessa forma, implicam duas faces agora (re)cognoscíveis e exigíveis de todos aqueles que estão em exercício na profissão: *ciência e consciência*. No primeiro aspecto, a face da ciência do dever ético é subjacente a um *dever de saber*, para busca do conhecimento pressuposto ao cumprimento dos deveres éticos, o que implica capacitação e habilidades técnicas e intelectuais para o exercício da profissão. No segundo aspecto, encontra-se um imperativo de consciência que corresponde ao *dever de ser*, dotado de qualidades inerentes ao exercício da profissão, como a busca pela demonstração de higidez de comportamento, elevada moralidade e isenção de ânimo do cumprimento de suas atribuições (BITTAR, 2011, p. 465 e 466).

Para o bom exercício da justificação externa de seus atos no cenário de superação do juspositivismo, o operador do direito deve se fazer ciente da injustiça que há no mundo e demonstrar consciência adequada no seu desempenho profissional. Isso não significa ser sempre uma pessoa “boa” no exercício de suas funções, à medida que se trata da busca por justiça e não precisamente caridade. A forma pela qual deve ser alcançado o equilíbrio necessário para



o exercício ético da atividade profissional é manifestada por uma qualidade específica: a prudência. Isso quer dizer precisamente que quando “[...] se limita o papel da razão prática a ajustar meios a fins indiscutíveis, sua ação se manifesta pela virtude de prudência.” (PERELMAN, 1996, p. 85)

O exercício da *prudência*, aliás, implica no reconhecimento da falibilidade de suas deliberações, e da carga de preconceitos prévios que podem contaminar a tomada de uma decisão. Não existe efetivamente neutralidade absoluta dos julgamentos, cujo mito segue a mesma lógica equivocada da ideia de neutralidade científica, defendida pelo juspositivismo. Quem integra a magistratura ou o Ministério Público é dotado de compreensões prévias de mundo assumidas pelo convívio social, e isso impacta sua compreensão sobre as injustiças que devam ser combatidas. Com apoio no que Heidegger e Gadamer denominam *pré-compreensão*, Sérgio Alves Gomes leciona que a *pré-compreensão* pode se mostrar eivada de verdadeiros preconceitos, noções falsas assumidas como verdadeiras, por não serem submetidas a uma análise crítica (GOMES, 2021, p. 303).

Por isso, explica-se do ponto de vista hermenêutico a invocação que o artigo 2º da Resolução n. 261 do Conselho Nacional do Ministério Público faz à atuação com *prudência*, porque entre as múltiplas possibilidades interpretativas da norma, do contexto social e dos fatos inerentes ao caso concreto, a decisão mais correta será aquela dirigida mediante exercício do *saber prudencial*, que se debruça a conhecer os diferentes aspectos envolvidos no julgamento antes da formação de convicção. “Sem a *prudência*, não há como se chegar a decisões legítimas, razoáveis e justas.” (GOMES, 2021, p. 311).

A prudência é especialmente necessária no que diz respeito ao tema do racismo, porque na realidade a discriminação racial não é um fator excepcional nas relações concretas da sociedade, e que apenas muito

pontualmente ganha as portas do Poder Judiciário. A rigor, a sociedade ocidental é estruturalmente racista e esse contexto se transpõe com facilidade às instâncias judiciais, reproduzindo no contexto do processo os mesmos vícios de estigmatização e segregação que tornam vulneráveis indivíduos e grupos inteiros no cenário da vida real.

Ilustrativamente, Loïc Wacquant (2009, p. 198), em análise do cenário norte-americano, traçou um comparativo bastante relevante entre o gueto e o aprisionamento judiciário, como elementos de segregação racial histórica nos Estados Unidos. O mencionado autor destaca três instituições peculiares daquele país que representaram instrumentos de extração de trabalho e ostracismo social à população afrodescendente: a escravidão em si; em seguida as leis de segregação racial nos estados do sul (conhecidas como leis Jim Crow); e, ainda a terceira, que foi precisamente a formação do gueto enquanto espaço reservado à população negra para seu isolamento social. O mencionado autor estabeleceu, então, uma aproximação que considera profunda entre prisão e gueto, evidenciando bem o reflexo direto das injustiças sociais sobre a dinâmica das atividades judiciais.

O referido autor apontou especialmente a organização dirigida das instituições para a atribuição de um *capital simbólico negativo* sobre a população de cor preta, com apoio na menção weberiana da estima social negativa relativa a membros de determinadas categorias, que se veem obrigados a lidar com as consequentes restrições de suas perspectivas de oportunidades ideais e materiais. O envio institucionalizado da população de cor preta à prisão cumpre as mesmas funções do gueto para formação do estigma, da coerção, do enclausuramento físico, do isolamento e do paralelismo institucional. Por causa desses aspectos, o autor comparou a instituição dos guetos para população afro-americana com os guetos cercados por muros altos e portões fechados à noite, aos quais os judeus

deviam recolher-se durante o período ainda recente da história europeia (WACQUANT, 2009, p. 204 e205).

Note-se também que a discriminação racial no sistema judiciário não se contém nos limites do banco dos réus. Ainda que não se encontre diretamente em conflito com a lei penal, a pessoa racialmente discriminada encontrará no cenário judiciário dificuldade para se afirmar até mesmo numa condição de vítima ou de testemunha chamada a prestar informações. Deve ser lembrada aqui a noção de *injustiça epistêmica* apresentada por Miranda Fricker, que enfatiza a natureza estruturante do poder social e do poder de identidade. Compartilhado no imaginário coletivo, o poder social, estigmatizante sobre categorias raciais discriminadas, tem capacidade de controlar ações e falas de membros de outros grupos, incluindo dos agentes do Poder Judiciário, descredibilizando testemunhos de indivíduos e grupos com base em concepções compartilhadas de preconceito (FRICKER, 2007, versão do Kindle, posição 216 e seguintes). Também por isso, certamente, a Lei n. 14.532, de 11 de janeiro de 2023 introduziu novo texto à Lei n. 7.716/1989 (Lei do Crime Racial), para determinar que: “Em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a vítima dos crimes de racismo deverá estar acompanhada de advogado ou defensor público” (artigo 20-D), estabelecendo presunção clara de que pessoas discriminadas racialmente estão em desvantagem, desde o primeiro momento em que fazem contato com as estruturas judiciárias, ainda que simplesmente lá estejam para prestar um depoimento.

Um ponto importantíssimo enfatizado pela autora é precisamente o fato de que a injustiça epistêmica tem lugar de modo estrutural, até mesmo que o agente público *não tenha consciência* de que atua de modo preconceituoso e discriminatório (FRICKER, 2007, versão do Kindle, posição 570 e seguintes). Essa relação simbólica de afirmação desigual de valor, a indivíduos de diferentes identificações raciais produz sentimentos transmitidos de geração em geração

e moldam a própria forma como os indivíduos veem a Justiça e o Estado de modo geral. Para ilustração, também é importante relembrar o estudo desenvolvido por Robert Coles com entrevistas a diferentes crianças de variados países, incluindo Estados Unidos e Brasil, quando detectou, por meio dessa iniciativa de pesquisa qualitativa, precisamente a visão opressora que uma criança de cor preta do sul dos Estados Unidos depositava sobre o departamento de polícia (comparando um policial a um *diabo*), de modo muito diverso da visão entusiástica que uma criança branca do norte desenvolvia em relação às suas instituições públicas (entendidas como mecanismos de um bom governo, devotado à promoção de seu bem-estar) (COLES, 1986: 33 e seguintes).

Em meio à afirmação social de relações de *poder*, que se caracteriza pela identificação injusta dos grupos que mandam e dos que obedecem, há, no entanto, uma perspectiva libertadora em relação à opressão como um elemento dialético constante na história da humanidade, de forma que a libertação pode ser assim denominada quando a reação atinge certo grau de conscientização (COELHO, 1987, p. 133)

Por isso a positivação de deveres éticos inerentes ao combate à discriminação racial faz sentido e resulta sim pertinente no cenário brasileiro, para reforçar as mudanças necessárias de *ciência e consciência dos membros do Ministério Público* sobre o conteúdo de *injustiça*, que lhes é apresentado pela realidade concreta das relações sociais e que não está contido de modo integral no cabedal normativo que rege diversas relações humanas no âmbito social.

Elucubra-se sobre as chances de que os novos deveres éticos do Ministério Público permitam avançar, inclusive, pela revisão da dogmática e de textos normativos já mais antigos, à luz da realidade das injustiças sociais e da plena aplicabilidade de medidas compensatórias, como o avanço no reconhecimento institucional da teoria da *coculpabilidade*

da sociedade organizada (como causa supralegal de exculpação de pessoas em conflito com a lei penal que estejam em situação de vulnerabilidade) (sobre o tema: SANTOS, 2017, p. 337); ou se cumpram com maior plenitude outras disposições normativas capazes de abrigar iniciativas contra a discriminação racial, como a encampação de circunstâncias judiciais (artigo 59 do Código Penal) favoráveis ao acusado por encontrar-se em situação social de injustiça por força de sua cor ou raça; ou, ainda, efetiva preferência a medida ressocializadoras para jovens negros excluídos em conflito com a lei penal (artigo 54 da Lei n. 12.288/2010).

Ainda, projeta-se a esperança institucional de que os novos imperativos éticos impulsionem também mecanismos mais sensatos de resolução de conflitos que participam da noção mais ampla de Justiça Restaurativa, que temos defendido (BONAVIDES, 2020, p. 263). Há dois aspectos que complementam as premissas decorrentes dos princípios que configuram a justiça restaurativa e que teriam excelente aplicação sob o teto dos deveres éticos positivados: a *uma*, maiores investidas para a preparação dos agentes para facilitação do diálogo, por meio do estudo e desenvolvimento de habilidades e cultivo da sensibilidade inerente ao emprego dos métodos restaurativos; a *duas*, motivação institucional à experimentação da justiça social e distributiva por meio da Justiça Restaurativa, permitindo conhecer na prática que a expressão “fazer justiça” não se resume à ênfase na punição exemplar e que a correção de injustiças raciais pode passar por alternativas ao encarceramento da população negra.

Vale lembrar, por fim, que a prudência necessária aos operadores do direito para abandonar definitivamente padrões discriminatórios, dedicando-se verdadeiramente a compreender e combater as injustiças nas relações sociais concretas, traduz uma virtude (*areté*). “Uma virtude é um hábito, um bom hábito; hábitos não são adquiridos

naturalmente, mas são conquistados por processos de habituação – pelos quais alguém se torna como é.” (COELHO, 2012, p. 25)

O estímulo à *ciência* e à *consciência*, necessários para cumprimento dos deveres éticos positivados pela Resolução n. 261 do Conselho Nacional do Ministério Público, demandará constantes iniciativas institucionais de aprimoramento de seus membros, para capacitação e introjeção do senso de responsabilidade correspondente. Isso não implica transformar promotores(as) e procuradores(as) em seres angelicais que tudo sabem e tudo compreendem, mas colaborará para o cumprimento fundamental da missão institucional de defesa do Estado Democrático de Direito e suas expressões de igualdade. Em muitos casos, a complexidade da vida social implicará incidência dos ditos desacordos morais razoáveis, quiçá também sobre a identificação de injustiças sociais e mesmo no que diz respeito às melhores providências para o combate à discriminação racial. Mas isso não nos exime de dedicarmos à solução de problemas concretos enfrentados pela sociedade. Parafraseando Ronald Dworkin, não é possível exigir que as deliberações sejam sempre acertadas, mas é possível exigir que o poder público “leve os direitos a sério” e que siga uma orientação coerente com a defesa desses direitos (DWORKIN, 2010, p. 286)

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A positivação de deveres éticos de combate ao racismo, embora à primeira vista possa parecer desnecessária, diante do arcabouço normativo existente para amparar a afirmação da igualdade racial no País, mostra-se pertinente e necessária enquanto instrumento de um contexto mais amplo de revisão hermenêutica do direito brasileiro para sua melhor conjugação ao Estado Democrático de Direito.

Ao instituir o Código de Ética do Ministério Público, a Resolução n. 261 do Conselho Nacional correspondente se soma a diferentes outros instrumentos normativos que propugnam pela atuação prudente e consequencialista dos operadores do direito, com atenção necessária à realidade concreta das relações sociais.

Responde, então, aos novos contornos da fundamentação das iniciativas jurídicas no cenário pós-positivista e neoconstitucionalista, no qual a mera operação de subsunção não satisfaz e deve ser observada a dúplice operação de justificação interna e externa dos atos judiciais. Isso implica reconhecer os meandros das relações reais de poder que vigoram na sociedade, evitando-se que os comandos normativos já disponíveis se mantenham inacessíveis à definição do justo no caso concreto, pela recusa ou incapacidade de identificar o conteúdo de injustiça que decorrem da realidade concreta.

O dever ético positivado induz, então, um dever funcional, que subdivide em exigências de ciência e consciência dos membros do Ministério Público em relação às injustiças que existem no mundo e a postura exigida no âmbito de sua atuação profissional (independendo da relativização de preferências éticas que possam ser admitidas fora do contexto da atuação ministerial, inclusive).

Por tais razões, a explicitação do dever de combate à discriminação racial no código de ética institucional atende à necessidade de controle a fim de direcionar o comportamento profissional aos fins constitucionais, que exigirão prudência, especialmente em meio à natureza estrutural do racismo e suas consequências sobre a atuação do sistema judiciário, dentre as quais a noção de injustiça epistêmica, acima referida, é um aspecto ilustrativo.

Por essas razões, conclui-se pela pertinência e necessidade da posituação de deveres éticos de combate à discriminação racial pelo Conselho Nacional do Ministério Público, quiçá com chances de que a revisão hermenêutica

que ela integra estimule também a revisão mais profunda da dogmática e de outros dispositivos normativos mais antigos, como parte de um esforço continuado para concretização de direitos.

## REFERÊNCIAS

BACELAR, Jeferson Antonio Fernandes; BARRETO, Vicente de Paulo. “Novas Hermenêuticas” para “Novos Direitos” ou Não se põe vinho novo em odres velhos. **Conpedi Law Review**, v. 1, n. 14 (2015), p. 18 e seguintes. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3515> Acesso em 13 de fevereiro de 2023.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de ética jurídica: ética geral e profissional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti. **A justiça restaurativa como um novo modelo de prática para a restauração do vínculo comunitário**. Tese – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica – Curso de Direito – UENP, Campus de Jacarezinho, Jacarezinho/PR, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 25 de abril de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 04 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm) Acesso em 04 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm) Acesso em 04 de maio de 2023.



BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da ação civil pública.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm) Acesso em 04 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7716.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm) Acesso em 05 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.079, de 13 de setembro de 1990.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L8079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8079.htm) Acesso em 05 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Brasília (DF): Presidência da República. Casa civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm) Acesso em 25 de outubro de 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.459, de 13 de maio de 1997.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9459.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.459%2C%20DE%2013,7%20de%20dezembro%20de%201940.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9459.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.459%2C%20DE%2013,7%20de%20dezembro%20de%201940.) Acesso em 04 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. Estatuto da Igualdade Racial.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm) Acesso em 05 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.655 de 25 de abril de 2018.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm) Acesso em 05 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.245, de 22 de novembro de 2021.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm) . Acesso em: 03 abr 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.532, de 11 de janeiro de 2023.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14532.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14532.htm) Acesso em 04 de maio de 2023.

CAMBI, 2020, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário.** São Paulo: Revista dos Tribunais.

COELHO, Luiz Fernando. **Teoria Crítica do Direito.** Curitiba, UFPR, 1987.

COELHO, Nuno M. M. S. **Sensatez como modelo e desafio do pensamento jurídico em Aristóteles.** São Paulo: Rideel, 2012.

COLES, Robert. **The political life of children.** New York: Atlantic Monthly Press, 1986.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 261 de 11 de abril de 2023.** Institui o Código de Ética do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-261-2023.pdf> Acesso em 1º de maio de 2023.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

FRICKER, Miranda. **Epistemic Injustice. Power and the Ethics of Knowing.** Oxford: Oxford University Press, 2007. Versão do Kindle.

GOMES, Sérgio Alves. **Hermenêutica Constitucional: um contributo à construção do Estado Democrático de Direito.** 1ª edição, 4ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2021.

KELSEN, Hans. **Teoría pura del derecho.** Tradução da segunda edição alemã ao espanhol por Roberto J. Vernego. 2ª reimpressão. México-D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1982. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1039> Acesso em 04 de maio de 2023.

NASCIMENTO, Arthur Ramos do; ALVES, Fernando de Brito. **Vulnerabilidade de grupos minoritários entre cenários de crise e proteção de direitos.** Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 36, n. 2: 363-388, jul./dez. 2020.

PERELMAN, Chaïm. **Ética e Direito**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal: parte geral**. 7.ed. Florianópolis-SC, Empório do Direito, 2017.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A Atuação Fiscalizatória das Corregedorias do Ministério Público como instrumento de Avaliação de Políticas Públicas. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: a atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público**, volume III. Brasília: CNMP, 2017, p. 35-52. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3016645](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3016645) Acesso em 25 de outubro de 2022.

WACQUANT, Loïc. **Punishing the poor: the neoliberal government of social insecurity**. Durham and London: Duke University Press, 2009.

“...uma seleção de temas essenciais e muito bem tratados sobre as questões raciais mais relevantes, presentes e urgentes para o debate em todos os meios em que se pratica o intelecto, na perspectiva da concretização da dignidade da pessoa humana, sem que isso dependa da cor da pele ou de quaisquer características físicas, do gênero ou da classe social.”

**Samia Saad Gallotti Bonavides**

Coordenadora-Geral da Escola Superior do MPPR

---

“Sabemos que temos uma longa caminhada pela frente para a eliminação do racismo, mas obras como essa tornam-se um farol que aponta na direção de uma sociedade mais justa, igualitária e plural.”

**Symara Motter**

Presidente da Associação Paranaense do Ministério Público

---

“...para que avancemos (em esforço teórico e em ações práticas) no combate ao racismo e na defesa da igualdade racial, no próprio âmbito do sistema de justiça criminal, faz-se crucialmente necessária a superação de um certo “daltonismo racial...”

**Eliezer Gomes da Silva**

Procurador de Justiça do MPPR

**Dora Lucia Bertúlio**

Procuradora da UFPR

**Gilberto Giacóia**

Procurador-Geral de Justiça do MPPR

---

“Uma pessoa é uma pessoa por meio de outras, nós somos porque Miriam de Freitas Santos foi por nós. Nós lutamos por igualdade racial, porque Miriam de Freitas Santos lutou por nós. Nós sonhamos, porque Miriam de Freitas Santos sonhou conosco. Nós seremos livres, porque Miriam de Freitas Santos foi livre por nós.”

**Olympio de Sá Sotto Maior Neto**

Procurador de Justiça do MPPR



MINISTÉRIO PÚBLICO  
do Estado do Paraná