

PUCRS

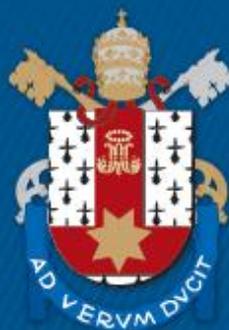
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO

JORGE LUÍS TERRA DA SILVA

**O DESAFIO DA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS E DA DISCRIMINAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA ESTRUTURA JURÍDICA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Porto Alegre
2019

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

JORGE LUÍS TERRA DA SILVA

**O DESAFIO DA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS E DA
DISCRIMINAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA ESTRUTURA JURÍDICA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO
BRASIL**

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Molinaro

Porto Alegre
2019

Ficha Catalográfica

S586d Silva, Jorge Luís Terra da

O desafio da superação das desigualdades raciais e da discriminação :
uma análise da estrutura jurídica e das políticas públicas no Brasil /
Jorge Luís Terra da Silva . – 2019.

205 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Molinaro.

1. Racismo. 2. Discriminação racial. 3. Estereótipos. 4. Preconceitos. 5.
Estrutura jurídica. I. Molinaro, Carlos Alberto. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

JORGE LUÍS TERRA DA SILVA

**O DESAFIO DA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS E DA
DISCRIMINAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA ESTRUTURA JURÍDICA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO
BRASIL**

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

Aprovado em 20 de Novembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

PROF. DR. CARLOS ABERTO MOLINARO

(ORIENTADOR)

PROF^a. DR^a REGINA LINDEN RUARO

PROF^a. DR^a CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES

PROF. DR. ÁLVARO VINÍCIUS PARANHOS SEVERO

PROF^a. DR^a. GABRIELLE BEZERRA SALES SARLET

PROF. DR. RICARDO LIBEL WALDMANN

Para Nise, Neca, Nininho, Chi, Li, Carol, Vic e Pepo,
por estarem presentes na hora de rir e na hora de chorar.

AGRADECIMENTOS

Tenho para mim que uma tese deve ser voltada para a construção ou, ao menos, para a indicação de caminhos que conduzam à solução de problemas socialmente relevantes. Nesse sentido, são válidos e necessários eventos e debates mesmo quando não estabelecidos em ambiente acadêmico. Por isso, agradeço fortemente as oportunidades de crescimento vivenciadas na Comissão Especial da Verdade sobre a Escravidão Negra da Ordem dos Advogados do Brasil/RS e na Comissão Permanente de Direitos Humanos da Procuradoria-Geral do Estado.

Agradeço à Coordenação, aos Professores e aos Funcionários do Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica pela qualidade do trabalho que desenvolvem e pela dedicação aos alunos diariamente demonstrada.

As caminhadas, mesmo as mais curtas, apresentam momentos com maior dificuldade. Quando isso ocorreu, foi confortante contar com o apoio da Coordenação, exercida pelo Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet, da Prof^a. Dr^a Denise Fincato e da Funcionária Caren Andréa Klinger.

O tema escolhido é pouco tratado pelo Direito apesar de sua relevância. Tal fato amplia a gratidão ao Prof. Dr. Carlos Alberto Molinaro que, com segurança e conhecimento, assumiu o desafio relativo à superação da discriminação racial no Brasil.

Cumpre, sobretudo ao cursar o Doutorado sem o afastamento das atividades laborais, agradecer o apoio de Procuradores e de Procuradoras, de Servidores e de Servidoras da PGE/RS, especialmente às vinculados à Biblioteca Laura Corrêa Oliveira e à Comissão Permanente de Direitos Humanos. Importa também agradecer à Procuradoria-Geral do Estado que, por meio do PROFISCO, custeou o curso.

Em verdade, o estímulo inicial para realizar a empreitada partiu de casa e esse, ao contrário de se arrefecer após cerca de três anos e meio, tornou-se mais consistente e encorajador. Fortalece saber que, ao se olhar para o lado, sempre vemos e veremos Denise, Victória, Pedro, Eliana, Luiz Afonso, Marcos, Lívia, Caroline, Maria Helena e Luise.

“Se existe um livro que gostarias de ler, mas que ainda não
foi escrito, então tens que o escrever.”

(TONI MORRISON)

RESUMO

A realidade brasileira ainda é afetada pelo desumanizante transporte transatlântico de escravizados e pela longa escravidão, que não foram sucedidos por um processo de justiça de transição. Os fenômenos raciais, em especial o racismo, têm gerado prejuízos individuais e coletivos. Eles são causa ou concausa de não serem desenvolvidos potenciais de forma plena, da violência, da negação de oportunidades e de resistência à mudança comportamental. As políticas públicas e a estrutura jurídica são concebidas para consolidar direitos, desfazer iniquidades, fortalecer a coesão social e obstruir ciclos viciosos de reprodução de desigualdades, constituindo-se nas formas por meio das quais o Estado se faz presente. Na presente tese, é observado que as questões atinentes à população negra não atingem a centralidade da agenda política nacional. As razões possíveis para tal realidade incluem estereótipos, preconceito racial, racismo e vieses explícitos e implícitos que podem comprometer julgamentos e tomadas de decisão tanto pessoais quanto institucionais. Por esse motivo é investigado se as políticas públicas antidiscriminatórias de caráter racial e as universalistas poderiam se valer somente de métodos coercitivos ou também de *nudges*. As políticas públicas comportamentais poderiam ser mais eficientes do que os *nudges* por compelirem a adotar comportamentos mais adequados. A discriminação, vista como um processo dinâmico que funciona ao longo do tempo, de diversas maneiras e nos diferentes domínios, requer que os atores do campo das políticas públicas tenham atenção à intergeracionalidade, bem como à possibilidade de as desvantagens serem transmitidas de um domínio para outro. Importante ter atenção especial ao fato de as rotinizações e as simplificações que são realizadas pelos burocratas de nível de rua poderem ser confundidas com preconceitos e vieses, acabando por gerar tratamentos diferenciados para parte da população. As contribuições da tese estão em estimar como a estrutura jurídica e as políticas públicas relativas às desigualdades raciais ou os recortes raciais das políticas universalistas afetam os domínios sociais, bem como sugerir mudanças na estrutura jurídica, nas políticas públicas e nas estruturas institucionais. Com o estabelecimento do nível de impacto inferido, torna-se possível inferir o impacto potencial e o gerado em cada domínio destacado.

Com isso, foi possível aferir que, dentre as Constituições, a que gerou maior impacto foi a Constituição de 1988. Contudo, o impacto foi insuficiente se comparado ao potencial desse instrumento. Em relação à adesão a acordos internacionais, a Conferência de Durban foi a que produziu o maior impacto. No que tange às políticas públicas, a educação é a que causa o maior impacto positivo, porém em níveis insuficientes. A segurança, por seu turno, impacta negativamente. Com base nesta análise são oferecidas propostas e recomendações de alterações na estrutura jurídica e em políticas públicas.

Palavras-chave: Racismo. Discriminação racial. Estereótipos. Preconceitos. Estrutura Jurídica. Políticas públicas. Mudança comportamental.

ABSTRACT

Brazilian reality still affected by the dehumanizing transatlantic transportation of slaves and by the long-term enslavement; which were not succeeded by a transitional justice process. Racial phenomena, especially racism, have generated individual and collective losses. They are the cause or the cause connexions of not fully developing the potential, violence occurrence, denial of opportunities, and the resistance to behavioural change. Public policies and the legal framework are designed to consolidate rights, undo inequities, strengthen social cohesion and obstruct vicious cycles of reproduction of inequalities, constituting the ways in which the State is present. In the present thesis it is observed that issues pertaining to the black population do not reach the centrality of the national political agenda. Possible reasons for such a reality include stereotypes, racial prejudice, racism, and explicit and implicit biases that may compromise both personal and institutional judgments and decision-making. Thus, it is investigated whether the ant discriminatory public policies of racial character and the Universalists could use only coercive methods or also of nudges. Behavioural public policies could be more effective than nudges by compelling them to adopt more appropriate behaviours. Discrimination, seen as a dynamic process that works over time in different ways in different domains, requires that public policy actors pay attention to intergenerationality, as well as the possibility that disadvantages are transmuted from one domain to another. It is important to pay special attention to the fact that the routinizations and simplifications that are carried out by street-level bureaucrats can be confused with prejudice and bias, eventually generating differentiated treatments for part of the population. The contributions of the thesis are to estimate how the legal framework and public policies related to racial inequalities or the racial cuts of universalist policies affect social domains, as well as to suggest changes in the legal framework, public policies and institutional structures. With the establishment of the inferred impact level, it becomes possible to infer the potential impact and the generated impact in each highlighted domain.. The main contribution of the thesis is to estimate how the legal framework and public policies regarding racial inequalities, or the racial cutbacks of Universalist policies, affect the social domains. The thesis presents suggestions of changes in the legal framework, public policies and institutional structures. From the definition of the inferred impact level it is possible to infer the potential impact of the various instruments and the impact actually incurred on the domains. With this, it was possible to verify that, among the Constitutions, the one that generated the greatest impact was the Constitution of 1988. However, the impact was insufficient when compared to the potential of this instrument. With regard to adherence to international agreements, the Durban Conference produced the greatest impact. With regard to public policies, education is the one that causes the greatest positive impact, but at insufficient levels. Security, in turn, has a negative impact. Based on this analysis, proposals and recommendations for changes in the legal framework and in public policies are offered.

Keywords: Racism. Racial discrimination. Stereotypes. Prejudices. Legal framework. Public policy. Behavioural change.

RESUMÉ

La réalité brésilienne est encore affectée par le transport transatlantique déshumanisant d'esclaves et par l'esclavage de longue durée, auxquels n'ont pas été succédé par un processus de justice de transition. Les phénomènes raciaux, en particulier le racisme, ont généré des préjudices individuels et collectifs. Ils sont la cause ou plusieurs causes de ne pas être pleinement développés les potentiels tels que la violence, le déni des opportunités et de résistance aux changements des comportements. Les politiques publiques et le cadre juridique ont pour but de consolider les droits, de supprimer les iniquités, de renforcer la cohésion sociale et de faire obstacle aux cycles vicieux de reproduction des inégalités, constituant ainsi la manière dont l'État est présent. Dans la présente thèse, il est observé que les questions relatives à la population noire n'atteignent pas la centralité de l'agenda politique nationale. Les raisons possibles concernant cette réalité y compris les stéréotypes, les préjugés raciaux, le racisme et encore des biais explicites et implicites sont susceptibles de compromettre les jugements et les prises de décisions autant personnelles qu'institutionnelles. C'est pourquoi on cherche à savoir si les politiques publiques antidiscriminatoires à caractère racial aussi bien que les universalistes ne pourraient s'utiliser que des méthodes coercitives ou également des nudges. Les politiques publiques comportementales pourraient donc être plus efficaces que les nudges, en les incitant à adopter des comportements plus appropriés. La discrimination considérée comme un processus dynamique, fonctionnant au cours du temps de différentes manières, dans différents domaines, exige que les acteurs du secteur des politiques publiques soient attentifs à l'intergénérationnalité ainsi qu'à la possibilité que les inconvénients soient transmutés d'un domaine à l'autre. Il est important de faire attention particulière au fait que les routinisations et les simplifications effectuées par les bureaucrates du niveau de la rue pourraient se confondre avec les préjugés et leurs biais, ce qui conduirait à des traitements différenciés pour une partie de la population. Les contributions de la thèse consistent à estimer comment le cadre juridique et les politiques publiques concernant les inégalités raciales ou les approches raciales des politiques universalistes affectent les domaines sociaux, ainsi que de suggérer des modifications du cadre juridique, des politiques publiques et des structures institutionnelles. À partir de la définition du niveau d'impact inféré, il est possible de déduire l'impact potentiel généré dans chaque domaine surligné. Grâce à cela, il était possible de mesurer que parmi les Constitutions, la Constitution de 1988 était celle qui produisait le plus grand impact. Cependant, l'impact était insuffisant si on le compare au potentiel de cet instrument. En ce qui concerne l'adhésion aux accords internationaux, la Conférence de Durban a produit le plus fort impact. À propos des politiques publiques, l'éducation est celle qui a le plus grand impact positif, mais à des niveaux insuffisants. La sécurité, à son tour, a un impact négatif. D'après cette analyse, des propositions et des recommandations sont offertes visant à modifier le cadre juridique et les politiques publiques.

Mots-clés: Racisme. Discrimination raciale. Stéréotypes. Préjugés Cadre juridique. Politique publique. Changement de comportement.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura metodológica da tese	30
Figura 2 - Níveis de agenda.....	125
Figura 3 - Os três eixos temáticos da pesquisa sobre agenda.....	126
Figura 4 - Avaliação executiva como porta de entrada para outras avaliações.....	127

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Cronologia dos eventos relacionados ao racismo no Brasil	23
Tabela 2. Mapa de pontos potenciais de discriminação dentro de domínios	166
Tabela 3. Síntese da matriz de interações entre os diferentes aspectos considerados: o nível de impacto inferido.....	172
Tabela 4. Potencial de impacto em confronto com os impactos efetivamente incorridos.....	173

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CERD	Comitê para Eliminação da Discriminação Racial (ONU)
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DIEESE	Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos
FBI	Federal Bureau of Investigation
FBSP	Forum Brasileiro de Segurança Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAESER	Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros
ONU	Organização das Nações Unidas
SEPPIR	Secretaria Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial
SINAPIR	Sistema Nacional de Políticas de Promoção de Igualdade Racial
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Considerações Iniciais	16
1.2 Relações de causa e efeito	22
1.3 Problema de Pesquisa	27
1.4 Hipótese	28
1.5 Objetivos da tese.....	29
1.6 Estrutura da tese	31
2 RACISMO, PRECONCEITO, ESTEREÓTIPO E DISCRIMINAÇÃO	32
2.1 Introdução	32
2.2 O comércio transatlântico de escravizados, a escravização no Brasil e os seus fortes resquícios	32
2.3 A ausência de justiça de transição	39
2.4 Racismo	40
2.5 Preconceito	48
2.6 Estereótipos	52
2.7 Discriminação	54
2.8 Integração dos Fenômenos	59
3 AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E OS FENÔMENOS RACIAIS	64
3.1 Introdução	64
3.2 O período escravagista e o imediatamente posterior à abolição da escravatura	64
3.4. A influência da eugenia	71
3.5 A redemocratização ocorrida após o fim do Estado Novo.....	79
3.7 Os sucessivos governos militares	85
3.8 A Constituição cidadã.....	88
4 OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS NO COMBATE AO RACISMO, AO PRECONCEITO E À DISCRIMINAÇÃO RACIAL NO BRASIL	98
4.1 Introdução	98
4.2 Lei Afonso Arinos.....	99
4.3 Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.....	99
4.4 Lei de enfrentamento ao racismo	101
4.5 Código Penal.....	102
4.6 Conferência de Durban	104
4.7 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN.....	104
4.8 Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial.....	105

4.9 Estatuto da Igualdade Racial	105
4.10 Década Internacional dos Afrodescendentes	109
5 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	113
5.1 Introdução	113
5.2 Da concepção à implantação de políticas públicas	114
5.2.1 Aspectos relacionais das políticas públicas	114
5.2.2 Identificação dos Problemas	122
5.2.3 Agenda: definição e conceitos básicos.....	125
5.2.4 Particularidade da implementação	128
5.3 Políticas Públicas e Desigualdades	130
5.4 Aplicabilidade da Igualdade	134
5.5 Políticas Públicas para a Justiça Social	140
5.6 Políticas públicas, racismo, preconceito e vieses discriminatórios.....	146
5.6.1 Políticas públicas, planejamento, avaliação e controle	146
5.6.2 Ciências comportamentais, racismo, preconceito, estereótipo, vieses e discriminação. .	152
5.7 Impactos das políticas públicas	157
6 A EFICÁCIA DA ESTRUTURA JURÍDICA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA	
REDUÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL	159
6.1 Introdução	159
6.2 Domínios nos quais a discriminação opera.....	160
6.3 Definições episódicas de discriminação e o papel da desvantagem cumulativa	162
6.4 Relação entre pontos de discriminação e domínios	165
6.5 Aparato jurídico, políticas públicas e seus efeitos práticos em diversos domínios	166
6.6 Propostas de readequações de leis e políticas públicas	174
6.6.1 Sistema criminal	178
6.6.2 Mercado de trabalho.....	179
6.6.3. Educação	183
6.7 Propostas de política pública comportamental	185
6.7.1 Educação	185
6.7.2 Segurança.....	187
6.7.3 Mercado de trabalho.....	189
6.7.4 Saúde	190
6.7.5 Infraestrutura institucional	191
6.7.6 Esporte	191

6.7.7 Cultura	192
6.7.8 Mídia, recursos tecnológicos e Internet.....	193
7 CONCLUSÕES	194
REFERÊNCIAS	1987

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações Iniciais

A discriminação racial constitui uma realidade ainda suportada por parcela significativa da sociedade brasileira.

Nesse cenário, decorrente de um conjunto de julgamentos e de decisões nas relações interpessoais e nas relações institucionais ainda fortemente afetados por fenômenos raciais, em especial, pelo racismo, são gerados prejuízos individuais e coletivos configurados em ocorrências de violência, em falta de aproveitamento de potenciais, em negação de oportunidades e em resistência à mudança comportamental.

Na medida em que tais fatos ocorrem apesar de a ordem constitucional estabelecer como obrigatórios o combate às desigualdades, a promoção da igualdade material e a vedação de práticas discriminatórias como afirma Sarlet (2014, p. 202), a busca pelas causas das iniquidades e por novos ou reforçados meios de as enfrentar ganha relevo.

No que concerne ao Direito, o desafio apresentado pelas evidências pertinentes a numerosos domínios sociais está em como estabelecer estrutura jurídica e políticas públicas que sejam capazes de promover mudanças comportamentais que transformem em realidade os objetivos republicanos estampados na Constituição. Tendo a Carta Política como referencial para se definir os resultados e os impactos a serem perseguidos, é imprescindível perquirir sobre as causas das desigualdades raciais, sobre as adequações e mudanças estruturais e procedimentais necessárias e sobre a relação entre os fenômenos raciais e a suficiência dos estímulos e das ordens que o Direito pode emanar para a sociedade.

A complexidade e a extensão dos fenômenos raciais, bem como de suas consequências foram apreendidas e sintetizadas por Moore (2007, p. 30):

O século XXI começou testemunhando uma ampla aceitação e difusão das teses racistas em todos os âmbitos da sociedade, de modo que o racismo e suas manifestações assumem, hoje, um elevado grau de complexidade. O discurso e a prática racista se inserem nas estruturas do chamado Estado Democrático de Direito, perpassando as plataformas dos partidos políticos de direita e de esquerda, e orientando os estereótipos veiculados pela grande indústria de massa audiovisual, que, por sua vez, alimenta o imaginário e a linguagem popular.

Em uma abordagem linear, pode-se anotar que com a ausência de dados, a “democracia racial” era reproduzida como ideologia dominante. Essa falta de dados foi superada em 1970,

por pressão do movimento social negro, com a reinclusão, após longo período de ausência, do corte por cor/raça nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio do IBGE (IPEA, 2016, p. 451).

Apesar disso, o entendimento de que há discriminação de raça somente ganhou corpo no final da década de 1980, pois predominava a disseminada ideia, que não desapareceu totalmente, de que haveria plena harmonia entre as raças no Brasil (IPEA, 2016).

Nos meados de 1990, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2016, p. 451), organizações sociais integrantes do movimento social negro, identificando os efeitos do racismo institucional sobre as condições de vida da população negra, conseguiram que práticas discriminatórias fossem visibilizadas. Os debates passaram a ser sobre quais ações públicas deveriam ser implementadas para enfrentar a reconhecida desigualdade, fazendo com que as ações afirmativas passassem a ser demanda estratégica do movimento. Nos anos subsequentes, a ocorrência de discriminação racial em numerosos domínios tem sido comprovada por levantamentos frequentemente realizados e divulgados por diferentes instituições.

Em 2008, em decorrência da comemoração dos 120 anos da abolição da escravatura, o IPEA produziu obra concernente às desigualdades raciais. Dentre outras questões, a publicação trouxe análises sobre as políticas públicas universais e sobre as políticas de igualdade, sobre as demandas apresentadas aos governos e à sociedade, bem como as respostas e as faltas de respostas a essas demandas, destacando as desigualdades raciais. Theodoro (2008, p. 169/175) consignou que havia um conjunto de obstáculos ou de dificuldades à construção de uma agenda política e à promoção de igualdade racial no Brasil que poderiam ser sintetizados da seguinte forma: orçamentos extremamente baixos, falta de envolvimento dos ministros das áreas correlatas, falta de priorização da questão racial, incompreensão de que o cerne da política de igualdade racial deveria ser o combate às causas das desigualdades raciais, ou seja, ao preconceito, ao racismo e à discriminação e a desconexão entre a pobreza e o racismo (compreendendo-se que o racismo pode levar à pobreza e que ele também atinge negros que não são pobres), bem como o enfrentamento do racismo institucional.

Na mesma obra, Jaccoud (2008, p. 133), embora também tenha se referido à necessidade de se enfrentar o racismo institucional que se somaria ao preconceito, ao racismo interpessoal e à desigualdade na formação de barreira ao combate às desigualdades raciais, centrou-se em outros pontos mais vinculados à gestão das políticas públicas de cunho racial:

Contudo, o desenvolvimento ainda limitado desse campo de políticas exige a ampliação do debate, a reafirmação da sua relevância estratégica e a necessidade de uma coordenação mais efetiva com vistas à integração e ampliação dos programas e políticas, assim como a seu monitoramento e avaliação. As iniciativas têm sido muitas vezes marcadas por falta de continuidade, de recursos ou de abrangência, ao mesmo tempo em que se ressentem de uma estratégia comum em que os diversos campos de intervenção pública possam afirmar sua complementaridade, fixada em diretrizes, metas e objetivos debatidos e pactuados.

Anotou-se, no boletim de políticas sociais nº 25 (IPEA, 2018, p. XXIV), que, entre 2004 e 2014, na agenda social brasileira, houve ampliação da relação positiva entre políticas universais e políticas inclusivas baseadas em programas de discriminação positiva, proteção e promoção social, havendo resultados expressivos no combate à extrema pobreza com o aumento de valores médios dispendidos no programa Bolsa Família, na concessão de benefícios de prestação continuada (BPC) e na ampliação da cobertura previdenciária¹.

Quanto ao ano de 2011, destacando-se ser o internacional dos afrodescendentes instituído pela ONU, constou no boletim de políticas sociais nº 20 do IPEA (2012, p. 326) que “não se verificou anúncio de ações estruturais por parte do governo federal que efetivamente convergissem para os propósitos de erradicar o racismo.”

No supracitado boletim, o IPEA (2012, p. 358) consignou inconsistências relativas às formas como era empregada a transversalidade na seara governamental, mais especificamente, no tratamento de políticas universais que deveriam ou poderiam ter recorte racial, não sendo incomum haver políticas que sequer abordavam a questão racial. Destacou-se que a crescente assunção de demandas era incompatível com a forma de gestão empregada, havendo comprometimento dos resultados que se pretendia alcançar. Registrou-se, nesse ponto, um certo desconhecimento sobre como trabalhar de forma transversal, havendo desatenção com os custos, falta de criação de sistema de monitoramento, insuficiente apoio da alta administração, bem como débil trabalho de teorização dos gestores da transversalidade. Esse trabalho consistiria na “sensibilização quanto à relevância do tema, à explicitação da operacionalidade da perspectiva transversal nas atividades setoriais e à inclusão da abordagem nos diversos processos formativos dos profissionais envolvidos”.

No que tangia às questões orçamentárias, o IPEA (2012) estabeleceu comparação da SEPPIR com duas secretarias de porte similar: a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Promoção de Políticas para as Mulheres. Em 2010, o orçamento da SEPPIR correspondia a

¹ Os estudos do IPEA foram realizados com base nos dados constantes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE).

29,2% da primeira e a 77,8% da segunda, sendo que, de 2004 a 2010, enquanto a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Promoção de Políticas para as Mulheres executaram, respectivamente, 74% e 84,5% de seus orçamentos, a SEPPIR executou 61,1% do seu.

Denominando-as de alarmantes, o IPEA (2012) fez referência às taxas de mortes da população negra, em especial de sua juventude, comparando-as com outros segmentos da população.

No que pertine ao mundo do trabalho, o IPEA (2012), fazendo referência à pesquisa do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2012), do Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (PAIXÃO, 2010) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2012), que apontavam desigualdades de condições da população negra, apontou o imobilismo por parte do governo no que concernia ao âmbito privado e o início da adoção de cotas nos concursos públicos federais, estaduais e municipais. Além disso, estabelecendo comparação com outros segmentos populacionais, o IPEA, também apontando desvantagem, examinou os níveis de empregabilidade e salariais da população negra.

No boletim de políticas sociais nº 25, do ano de 2018, também constam registros relativos à gestão da política de igualdade racial. Aponta-se que, no ano de 2016, havia cargos relevantes vagos, insuficiente número de servidores, frágil estrutura organizacional e poucos instrumentos de gestão próprios ou pactuados com os ministérios da área social. Esse quadro seria demonstrativo da série de limitações que teriam sido impostas à SEPPIR desde a sua criação em 2003.

Nas análises apresentadas e em numerosas outras, ficam evidenciadas respostas estatais às desigualdades raciais com pouca eficácia e discriminação sistemática institucional contra o que seria relativo à população negra brasileira. Essa discriminação, que pode ir da desconsideração à realização de atos danosos baseados na raça, embora justificados por outras questões (como exemplo, pode-se citar o contingenciamento de recursos mais intenso para programas de cunho racial em momentos de crise fiscal), é tomada como sendo efeito do racismo institucional (PAIXÃO, 2010; MORAES, 2013; GELEDÉS, 2013; WAISELFSZ, 2016; INSTITUTO ETHOS, 2016)². Racismo institucional seria um sistema que efetivamente

² No boletim intitulado “Os negros nos mercados de trabalho metropolitanos (2016, p. 1)”, produzido pela equipe de pesquisa de emprego e desemprego, o DIEESE não faz referência a racismo institucional ou estrutural. Porém, diante das diferenças nos níveis de empregabilidade, de condições de trabalho e salariais, menciona que “a dinâmica do mercado de trabalho expressa os padrões vigentes nas relações raciais e de gênero na sociedade brasileira. As diferenças salarial e ocupacional entre negros e não negros estruturam as oportunidades de vida desses diferentes grupos populacionais na sociedade brasileira”.

produz ou reproduz desigualdades ou situações de desvantagem em decorrência das dinâmicas ou das características da instituição.

Uma análise mais profunda da questão deve verificar se essa desconsideração e essa perpetração de danos somente estariam no nível político, se suas causas são recentes como as novas migrações, se haveria forma de robustecer as existentes regras contrárias à discriminação e as que vierem a ser criadas, se somente seriam úteis estímulos racionais e se haveria medidas concretas, realizáveis a baixo custo e com potencial transformador de comportamentos.

O Brasil dispõe de uma estrutura estatal que realiza julgamentos e toma decisões. Uma análise abrangente do tema precisaria levar em conta as teorias da *street-level bureaucracy* (burocracia de nível de rua) e da *representative bureaucracy* (burocracia representativa). Da mesma forma, também precisaria considerar a transmissão das desvantagens ou das desigualdades entre os vários domínios ou entre as gerações, uma vez que, se não o fizer, estará reforçando e incentivando a cumulatividade de desvantagens.

Os estudos sobre a burocracia de nível de rua surgem nos Estados Unidos em razão das preocupações política e acadêmica a partir da percepção de que as políticas públicas concebidas em nível federal, mas implementadas por atores locais, apresentavam destacada discrepância entre o que era planejado e o que restava executado.

Os pioneiros estudos e a correspondente obra, intitulada “*Implementation*”, foram de Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky (1973). A partir dessa obra, ou seja, a partir de 1973, inaugurou-se um campo de pesquisa interessado em saber como uma política pública era implementada na prática. Começaram a ser considerados os valores e os interesses dos implementadores, perquirindo sobre o nível de influência que poderiam imprimir na implementação de políticas públicas.

Outro grupo de pesquisadores, contudo, tinha a atenção voltada para a influência do comportamento discricionário no âmbito da burocracia. No Direito, na Administração Pública e na Sociologia, surgiram importantes trabalhos sobre o comportamento burocrático.

De acordo com Cavalcanti, Lotta e Pires (2018, p. 228), os estudos indicariam que uma descrição mais acurada do funcionamento de uma burocracia pública deveria contemplar os seguintes pontos:

- i) decisões, práticas e comportamentos nem sempre prescritos ou autorizados pela lei;
- ii) ações baseadas em respostas a situações específicas, em vez de concepções genéricas dos objetivos e trabalhos a serem desenvolvidos;

- iii) interpenetração de fatores culturais, organizacionais e associados à estrutura social; e
- iv) variações entre diferentes organizações, assim como entre agentes de uma mesma organização.

Esses estudos permitiram compreender que as leis, as políticas e os programas não se convertem em realidade pelo simples fato de existirem, devendo ser consideradas questões atinentes à discricionariedade de quem está encarregado de os implementar.

Em 1980, Lipsky, ao publicar a obra *“Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public service”*, conseguiu reunir as duas linhas supraditas: a voltada à discricionariedade burocrática e a voltada à implementação das políticas públicas.

Dentre tantas questões, a também chamada de burocracia implementadora ou de linha de frente permite a compreensão dos processos de concepção e de implementação de políticas públicas em múltiplos níveis (haveria uma transformação entre o planejado e o realmente implementado já que a política implementada seria a decorrente da ação dos burocratas implementadores), o reforço de que os burocratas de nível de rua também seriam formuladores de políticas públicas (mais precisamente por sua discricionariedade, por sua autonomia ou pelos mecanismos que são empregados para evitar o estresse decorrente das pressões a que estão sujeitos), o entendimento de que a obtenção de resultados é um processo complexo (e não automático) em parte pela atuação dos burocratas de linha de frente, a atenção para as condições de trabalho disponibilizadas aos implementadores (poucos recursos humanos, pouco tempo para o cumprimento de tarefas e informação insuficiente), a percepção das pressões que são exercidas pelos cidadãos (para quem o burocrata personifica o Estado) e pelos gestores.

A estrutura jurídica e as políticas públicas, como instrumentos antidiscriminatórios, deveriam ser concebidos e implementados com os fins de reconhecer ou de consolidar direitos, de afastar ou de mitigar iniquidades, de fortalecer a coesão social e de obstruir ciclos reprodutivos de desigualdades como consigna Theodoro (2008, p. 167). Por força de uma Constituição que exige que as ações sejam promovidas com otimização dos meios e com atingimento de resultados concretos positivos, bem como objetiva diminuir desigualdades sociais e promover o desenvolvimento, é imprescindível aprofundar investigação sobre as causas de os resultados serem pouco expressivos e ofertar alternativas. Se argumentos de natureza constitucional não bastassem, talvez cumprisse esse mister o fato de o Brasil, junto à

comunidade internacional, ter assumido compromissos de efetivo combate ao racismo e à discriminação racial³.

1.2 Relações de causa e efeito

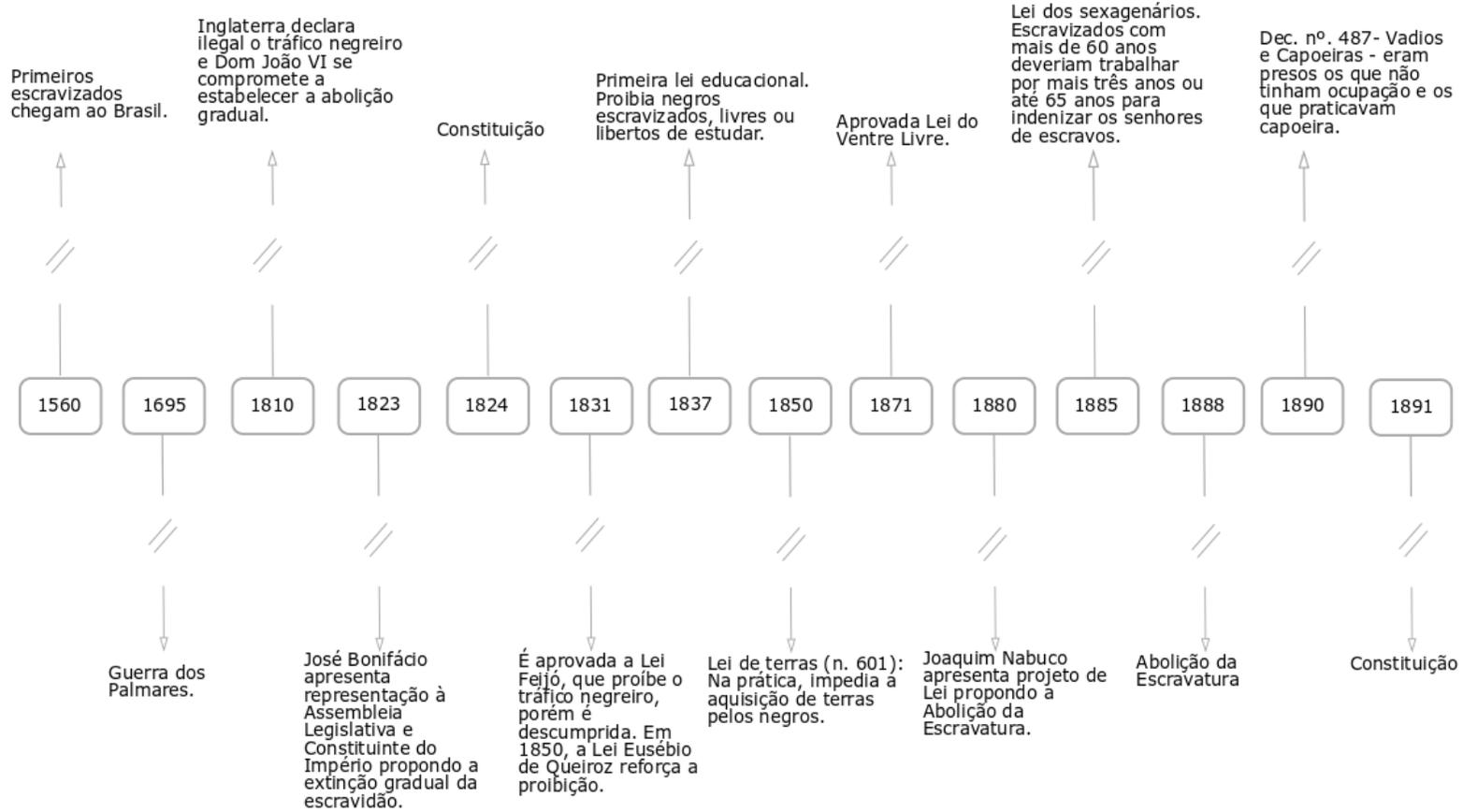
Existem alguns domínios ou áreas de atividade humana que apresentam maior potencial para a ocorrência de discriminação racial. Algumas dessas áreas são as que teriam maior potencial transformador por também poderem gerar impactos sobre outras caso fossem atingidos resultados positivos. Esses domínios nos quais há maior potencial lesivo seriam o mercado de trabalho, a educação, a habitação, o sistema criminal, os recursos tecnológicos, a mídia e a internet, a saúde, a cultura e o esporte.

Os principais instrumentos utilizados para reduzir ou eliminar a discriminação tem sido a legislação, a adesão do Brasil a acordos internacionais, um conjunto de políticas públicas específicas e universalistas, bem como o estabelecimento de uma infraestrutura institucional destinada à temática. Predominantemente, no Brasil, elegeram-se a coerção, configurada em mandatos, proibições e incentivos, como forma de enfrentamento do preconceito racial, do racismo e da discriminação racial.

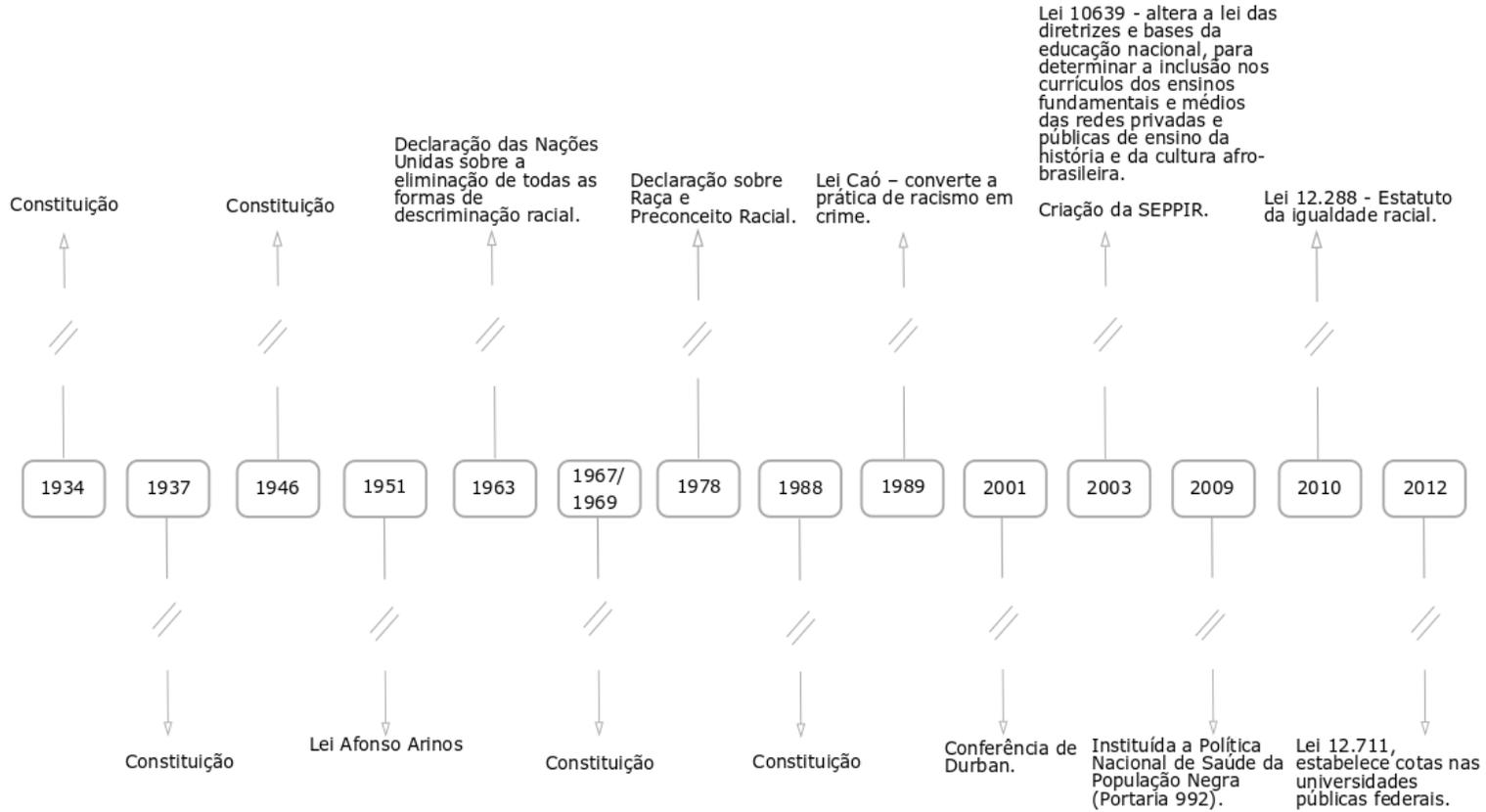
Neste particular, é importante resgatar a cronologia de um conjunto de eventos relacionados às questões raciais vinculadas à população negra no Brasil. (Tabela 1).

³ Como exemplo de compromisso assumido pelo Brasil com a comunidade internacional, pode ser citado o item 13 da Declaração correspondente à Conferência Mundial contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata realizada em Durban no ano de 2001: “Reconhecemos que a escravidão e o tráfico escravo, incluindo o tráfico de escravos transatlântico, foram tragédias terríveis na história da humanidade, não apenas por sua barbárie abominável, mas também em termos de sua magnitude, natureza de organização e, especialmente, pela negação da essência das vítimas; ainda reconhecemos que a escravidão e o tráfico escravo são crimes contra a humanidade e assim devem sempre ser considerados, especialmente o tráfico de escravos transatlântico, estando entre as maiores manifestações e fontes de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; e que os Africanos e afrodescendentes, Asiáticos e povos de origem asiática, bem como os povos indígenas foram e continuam a ser vítimas destes atos e de suas consequências.” (CONFERÊNCIA MUNDIAL [...], 2001, p. 12).

Tabela 1.Cronologia dos eventos relacionados ao racismo no Brasil



(Tabela 1. Contin.)



Fonte: Produzida pelo autor

Perceptível que, ao longo do tempo, já foram produzidos vários instrumentos relacionados à discriminação racial. Importa, no momento, é avaliar o nível de eficácia desses instrumentos.

A eficácia dos instrumentos existentes deve ser considerada segundo o grau de coerção que potencialmente possam exercer em cotejo com os resultados práticos constatáveis por meio de dados relativos às políticas sociais, ou seja, por meio de evidências. Além de nível de força modificadora distinto, cada instrumento pode ser influenciado diferentemente por aspectos externos. Esses aspectos externos, que influenciam e são influenciados pelos instrumentos referidos são os condicionantes sociais, os estereótipos, os preconceitos, o racismo e os vieses decorrentes desses fenômenos e da própria discriminação.

Mister, portanto, que sejam analisadas as Cartas Políticas, as leis, as políticas públicas e demais instrumentos em suas capacidades de gerar mudança e de serem modificados tendo-se atenção à cultura do privilégio e às desvantagens intergeracionais⁴ emanantes de uma estrutura que se apresenta aparentemente em ritmo descompassado com os princípios constitucionais.

A cultura do privilégio opera como um substrato da desigualdade racial no Brasil. Ela teve origem na quase aniquilação da cultura originária, bem como na submissão de indígenas ao trabalho forçado e de negros ao transporte transatlântico e à escravização⁵. Essa cultura implica a negação do outro, ou seja, de suas crenças e de seus valores, associada a privilégios econômicos, políticos e sociais. Ela apresenta três traços: o primeiro seria a naturalização da

⁴Se no domínio da educação ocorrerem desigualdades que comprometam a formação (falta sistemática de Professores, baixa qualidade e insuficiência na quantidade da merenda escolar, necessidade de conciliar atividades laborais com escolares, falta de segurança na escola, tratamento discriminatório e evasão escolar), é provável que haverá reflexo quando se pretender acessar o domínio do mercado de trabalho (baixa qualificação, menor quantidade de oportunidades, disputas por vagas que ofertam menor remuneração ou dificuldades em entrevistas de emprego) ou depois de o acessar (baixa remuneração, piores condições de trabalho, sucessivas dispensas e precariedade na relação laboral). Vivendo sobre essas condições, também é provável que haja dificuldade de satisfazer necessidades existenciais de eventuais descendentes. Assim, as desigualdades podem estar vinculadas a um ciclo de vida ou serem transpostas para gerações futuras.

⁵A relação entre a desigualdade e as instituições seria persistente. Assim, a transmissão intergeracional da pobreza refletiria e reforçaria a transmissão intergeracional de instituições excludentes. Essa persistência decorreria do fato de a desigualdade se incorporar à cultura de uma sociedade que acabaria por perceber como natural que certos grupos desfrutassem de direitos que são negados a outros. Essa cultura do privilégio seria, implicitamente, aceita tanto pelos grupos privilegiados como pelos grupos excluídos. Dentre outros efeitos, a desigualdade geraria um efeito menos visível, mas não menos poderoso: a debilidade das capacidades do Estado e das políticas públicas. (CEPAL, 2018)

diferença como desigualdade. Assim, condições etnicorraciais, de gênero, de origem, culturais, de língua ou religiosas serviriam como fatores justificadores das desigualdades relativas à renda, aos direitos de propriedade, ao poder, ao nível de vida, ao acesso a redes de influência e à cidadania. Gerar-se-ia, em verdade, a internalização de uma hierarquia entre as pessoas. O segundo traço da cultura do privilégio é que essa hierarquia é estabelecida por quem dela se beneficia. E esse poder pode decorrer da raça, da origem, da classe, da cultura, da posição socioeconômica ou da combinação das condições supraditas. O terceiro traço é que para operar e para se perpetuar, a hierarquia necessita ser difundida entre atores, instituições, regras e práticas. Dessa forma, conformar-se-ia uma relação dialética, tendo, de um lado, uma naturalização da diferença como desigualdade e, de outro, a reprodução das desigualdades por meio de estruturas e de instituições sociais. Nessa dialética, a cultura do privilégio garantiria assimetrias em múltiplos âmbitos da vida coletiva tais como o acesso a posições privilegiadas nos negócios e nas finanças; o poder decisório ou deliberativo; a maior ou menor presença em meios capazes de impor ideias, ideologias e agendas políticas; a captura de recursos públicos para benefícios privados; condições especiais de justiça e de fiscalização; contatos para acessar aos melhores empregos e serviços, bem como facilidade para dotar-se dos melhores lugares para viver, circular, educar-se, abastecer-se e cuidar-se. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2018).

Já que as desigualdades seriam tidas como naturais, reproduzindo-se, sendo retransmitidas para as gerações seguintes e podendo ocorrer em qualquer domínio, torna-se indispensável abordar a discriminação sob os prismas da intergeracionalidade, da responsabilidade cumulativa, da burocracia representativa e da burocracia de nível de rua, permitindo-se que as leis e políticas antidiscriminatórias brasileiras possam ser mais eficazes.

A presente tese procura investigar se os estereótipos⁶, o preconceito racial, o racismo e os decorrentes vieses explícitos e implícitos⁷ comprometem os julgamentos e as tomadas de decisão pessoais e institucionais no Brasil, assinalando-se que dessas tomadas de decisão

⁶ Com correção, Kahneman (2012, p. 214-215) assevera que estereotipar é categorizar, não sendo inerentemente algo que deva ser considerado ruim. No sentido negativo e não no sentido neutro algumas vezes empregado por Kahneman (2012) que serão referidos os estereótipos nesta tese. Interessam aqui as situações nas quais há normas sociais contra essa categorização. Isso porque, como bem alerta Kahneman (2012), em contextos sociais sensíveis, não seria admissível atingir conclusões errôneas sobre o indivíduo a partir do grupo ao qual pertence ou ao qual se entende que pertença. Ademais, a existência de norma social contra estereotipar, que inclusive pode ser objeto de lei, teria se mostrado benéfica na constituição de uma sociedade mais civilizada e igualitária.

⁷ Como destacou Levinson (2012, p. 3), o conceito de viés implícito tem dois componentes principais: por ser implícito, geralmente estaria fora da consciência e do controle pessoal; apesar disso, afetaria de modo desproporcional os julgamentos e as decisões pessoais.

decorrem a estrutura jurídica e as políticas públicas. O passo seguinte é investigar se as políticas públicas antidiscriminatórias de caráter racial e as universalistas atinentes a determinados domínios devem se valer somente da coerção, perfectibilizada por mandatos, por proibições e por incentivos, ou também e fortemente da influência⁸, estudada pelas ciências comportamentais, considerando-a potencialmente capaz de contribuir para que as tomadas públicas de decisão sejam eficientes e eficazes, gerando-se resultados e impactos positivos no campo da igualdade racial. Em síntese, pode-se dizer que se objetiva verificar de que modo podem ser enfrentados os fenômenos referidos, bem como a discriminação e a desigualdade racial, a fim de se atender a uma Constituição que repudia e que considera crime a prática do racismo, veda o preconceito e a discriminação racial tentando alterar uma realidade dessintonizada com os ditames constitucionais e com os objetivos de desenvolvimento sustentável.

Para se alcançar o desiderato mencionado acima, foi imprescindível a constituição de ferramenta que permite medir o potencial transformador de cada instrumento (estrutura jurídica, política pública ou infraestrutura), bem como o quanto de transformação teria sido promovida em determinado ou determinados domínios. Com essas informações, foi possível constatar a necessidade e a intensidade das modificações que deveriam ser levadas a cabo em cada instrumento para que efetivamente haja o alcance de resultados e de impactos pertinentes à carga potencial de cada um deles. Estabelecido o nível de impacto inferido de cada instrumento em cada domínio, pode ser definido o domínio no qual os efeitos positivos ou negativos de cada instrumento seriam mais perceptíveis, propiciando determinar aquele domínio que estava a merecer maior profundidade de intervenção por intermédio de medidas coercitivas ou comportamentais. O nível de impacto inferido, configurando-se em um meio auxiliar de avaliação extremamente objetivo, pode, ainda, auxiliar na definição do rol de medidas que precisarão ser implementadas e na definição do grau de urgência dessas implementações.

1.3 Problema de Pesquisa

⁸ Conforme Sunstein (2014), mandatos e proibições configurariam determinações de comportamentos obrigatórios que seriam o de fazer ou de não fazer algo podendo haver previsão de imposição de penalidade em caso de descumprimento. A influência aqui referida tem sido conhecida internacionalmente como “*nudge*”, que seria orientação para que as pessoas agissem de determinada forma ou para que não agissem, preservando-se as suas liberdades de escolha.

O comércio transatlântico e a escravização de negros oriundos do continente africano e de seus descendentes geraram consequências em todos os segmentos da população brasileira. Após a longa escravização de pessoas negras ter se encerrado há mais de um século sem a ocorrência de um processo que conduzisse à reconciliação, à modificação das instituições e a formas planejadas de reparação, persistem o racismo, o preconceito e os estereótipos raciais, agora reforçados ou alterados por meio da linguagem, da comunicação e da associação à pobreza, à violência, à incapacidade intelectual e a outras características negativas.

O enfrentamento da discriminação gerada pelos fenômenos raciais tem se realizado por intermédio da conformação de uma estrutura jurídica e de políticas públicas universais e específicas, bem como, mais recentemente, pela atuação de órgãos encarregados de capitanear as políticas de igualdade racial na União, nos Estados e nos Municípios. Todavia, as discriminações raciais são frequentemente constatadas em estudos e pesquisas promovidos por instituições como a ONU, o IBGE, o DIEESE, o FBSP, o Instituto Ethos e o IPEA.

Partindo do fato de que há evidências que apontam para a ineficácia da estrutura jurídica e das políticas públicas universais e específicas, a questão de pesquisa da presente tese é a seguinte:

É possível tornar mais eficazes a estrutura jurídica e as políticas públicas voltadas à superação das desigualdades raciais e da discriminação no Brasil?

1.4 Hipótese

A hipótese a se comprovar ou não é a de que para serem eficazes as políticas públicas e as leis antidiscriminatórias ou universalistas que tenham alguma vinculação com a temática racial necessitam se endereçar à educação comportamental desviesante, ou seja, liberatória do peso dos fenômenos raciais, sob pena de colisão com os objetivos fundamentais da Constituição e de, já na formulação, ser exigível ajuste corretivo por parte dos respectivos controles.

Se confirmada a hipótese, é de se averiguar a necessidade ou não de se limitar o grau de discricionariedade administrativa nas fases de concepção e de implantação das políticas públicas, bem como de se alterar a forma do respectivo controle com o fim de que seja conferida efetividade às normas constitucionais de natureza antidiscriminatória, em particular às pertinentes à questão racial. Além disso, avaliados os impactos sobre a discriminação racial no Brasil, é de se apresentar propostas que possam efetivamente contribuir para a antidiscriminação racial como um todo e, em especial, nos domínios já elencados.

1.5 Objetivos da tese

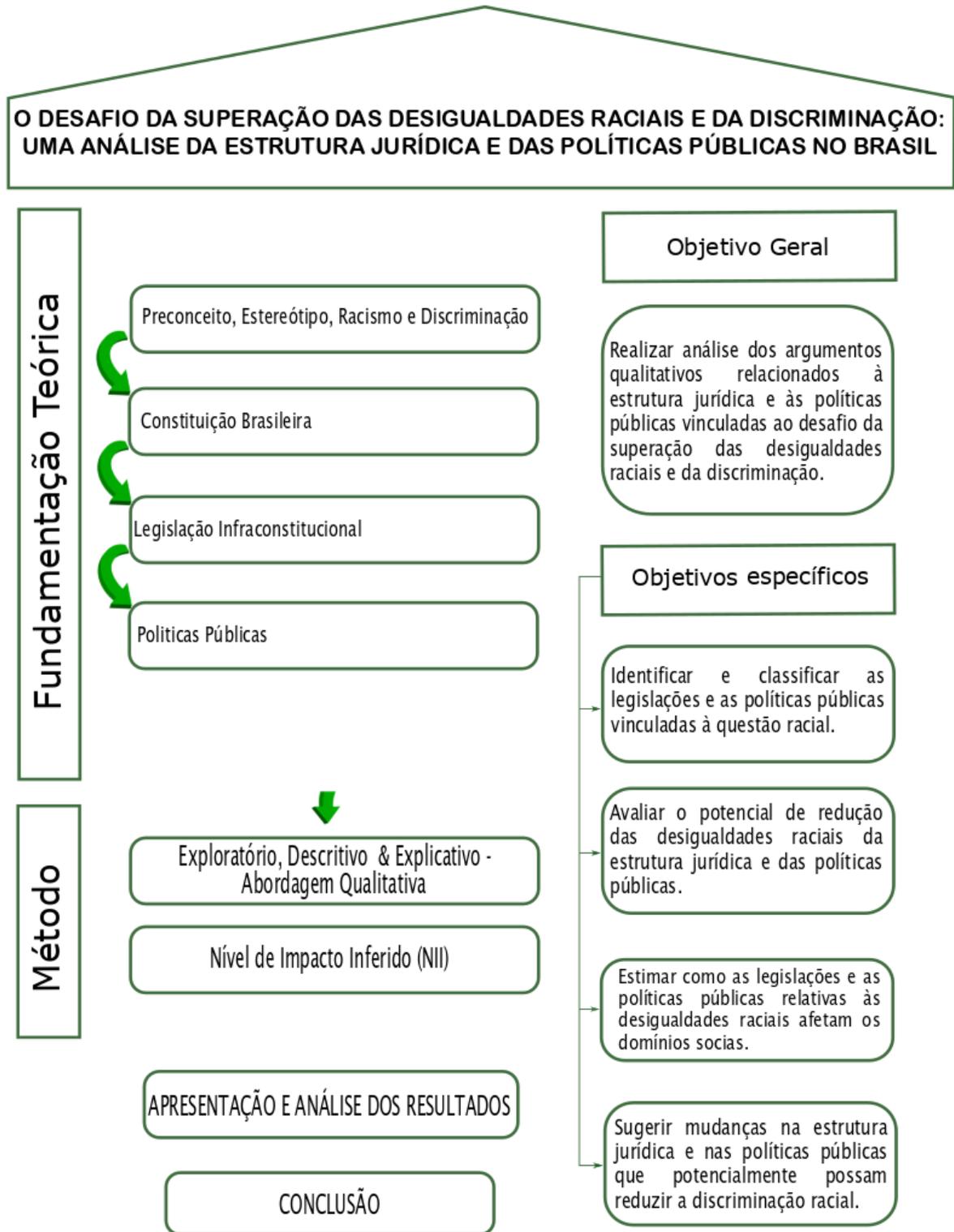
A presente tese tem por objetivo realizar uma análise de argumentos qualitativos relacionados ao impacto da estrutura jurídica e das políticas públicas na redução das desigualdades decorrentes da discriminação racial no Brasil.

O propósito inicial é o de desenvolver uma pesquisa exploratória que deverá reunir um conjunto de argumentos, hipóteses e especulações que servirão como ponto de partida para o estudo. Partindo desses conceitos, investigar-se-á se os estereótipos, o preconceito racial, o racismo e os decorrentes vieses explícitos e implícitos comprometem os julgamentos e as tomadas de decisão pessoais e institucionais no Brasil. Após explorar as causas, as consequências e os demais envolvimento que estão relacionados com a problemática, será possível iniciar uma pesquisa descritiva e explicativa para aprofundar o assunto. O propósito de investigar, identificar e classificar as leis e as políticas públicas antidiscriminatórias de caráter racial e as universalistas atinentes a determinados domínios está em averiguar se elas devem se valer somente da coerção ou também e fortemente da influência, estudada pelas ciências comportamentais, considerando-a potencialmente capaz de contribuir para que as tomadas públicas de decisão sejam eficientes, eficazes e geradoras de resultados e impactos positivos no campo da igualdade racial.

Em síntese, pode-se dizer que se objetiva verificar de que modo podem ser enfrentados os fenômenos referidos tentando alterar uma realidade que não está em sintonia com os ditames constitucionais e com os objetivos de desenvolvimento sustentável.

A figura 1 sintetiza a estrutura metodológica utilizada na presente tese.

Figura 1. Estrutura metodológica da tese



Fonte: Produzida pelo autor (2019).

1.6 Estrutura da tese

A tese está estruturada em sete (7) capítulos, incluindo introdução e conclusão.

Na introdução desta tese, são apresentados fatos históricos relacionados ao racismo, ao preconceito racial e aos estereótipos raciais no Brasil, bem os objetivos, o problema a ser enfrentado, a hipótese a se comprovar e a estrutura da tese.

No capítulo 2, apresenta-se as causas da forte presença dos fenômenos raciais na sociedade brasileira e uma discussão sobre racismo, preconceito, estereótipo e discriminação, identificando a relação entre esses diferentes fenômenos.

No capítulo 3, analisam-se as Constituições brasileiras, trazendo breve cenário vivenciado em cada época e perquirindo sobre eventuais vedações de discriminação negativa e de determinações de discriminação inversa sempre considerando os contextos políticos.

No capítulo 4, são identificados e ordenados em cronologia vinculada à questão racial, os compromissos assumidos no combate ao racismo, ao preconceito racial e à discriminação racial no Brasil.

No Capítulo 5, são analisadas as políticas públicas no que concerne às desigualdades raciais, bem como apresentado o método usualmente empregado para se constituir outras políticas públicas no Brasil. Além disso, identificam-se a aplicabilidade da igualdade e as ações voltadas para a justiça social.

No capítulo 6, é analisada a eficácia da estrutura jurídica e das políticas públicas na redução da desigualdade racial, destacando os domínios onde comumente operam as discriminações, bem como os efeitos do aparato jurídico e das políticas públicas sobre os determinados domínios. São também propostas ações que visam a reduzir os efeitos das desigualdades e a promover a igualação includente, uma vez que, mesmo sendo disponibilizados instrumentos via estrutura jurídica e políticas públicas, a realidade é a existência de desigualdades que precisam ser desconstruídas.

Por fim, no capítulo 7 são apresentadas as conclusões da tese.

2 RACISMO, PRECONCEITO, ESTEREÓTIPO E DISCRIMINAÇÃO

2.1 Introdução

A questão racial, associada ou não a outras, ainda se mostra atual e desafiadora para sociedades e para a ciência. Ela se revela no tratamento que é dado aos imigrantes oriundos do Haiti e do Senegal no Brasil, no que é dado aos refugiados do Oriente Médio que se dirigem aos países europeus, bem como no avanço de grupos, de partidos e de políticos extremistas na Europa, nos Estados Unidos e no Brasil. Revela-se também no número de pessoas negras vítimas de homicídio no Brasil, na diferença de tratamento dispensado pelos serviços públicos em razão da raça das pessoas⁹, na decisão da Grã-Bretanha de se desligar da Comunidade Econômica Europeia e no aumento de registros de casos de racismo e de xenofobia após essa decisão, bem como na falta de controle e de fiscalização oficiais de leis que dizem respeito à população negra brasileira.

2.2 O comércio transatlântico de escravizados, a escravização no Brasil e os seus fortes resquícios

O desumanizante comércio transatlântico de escravizados e a escravização são processos fundamentais na história brasileira e no sistema hierarquizado de culturas e de raças ensejador das discriminações hoje conhecidas e vivenciadas. Esses processos foram promovidos por meio de estratégias como a dessocialização e a reificação¹⁰. Além disso, quando se aproximava a abolição da escravatura, após postergações engendradas por meio de leis como a do ventre livre e a dos sexagenários, modelos como o determinismo racial tornaram-se voga no Brasil¹¹.

⁹Em 2016, o então Primeiro-Ministro da Inglaterra anunciou que haveria auditoria dos serviços públicos com o fito de identificar e afastar desigualdades relacionadas à etnia ou à raça. Essa auditoria foi promovida no ano de 2017 e revisada no ano de 2018.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686071/Revised_RDA_report_March_2018.pdf. Acessado em: 12 dez. 2018.

¹⁰ Dessocialização seria o processo no qual o indivíduo era capturado e separado de sua comunidade nativa. Esse processo se complementava com outro, o da reificação ou da coisificação, por meio do qual o cativo era convertido em mercadoria. Esses processos, em conjunto, transformavam o escravizado em fator de produção polivalente e eram constantes nos sistemas escravocratas estudados por historiadores e antropólogos. Ver Alencastro (2000, p. 144).

¹¹ Conforme Schwarcz e Gomes (2018, não paginado) na década de 1880, modelos como o determinismo racial pregavam que os homens não escapariam de seus estigmas biológicos hereditários, o que impunha hierarquia entre os grupos de seres humanos e entendimento de que o cruzamento entre eles geraria indivíduos degenerados. Xavier (2014, p. 120) sustenta que as teorias raciais no período do pós-abolição

A longa escravização, superior a trezentos anos, como dito, deixou profundas marcas na sociedade brasileira: a brutalidade imposta pelos escravizadores acabou por contradizer o argumento de que se pretendia cristianizar os africanos¹², sendo que o real propósito e as ações que foram intentadas seguem a produzir danosos e intergeracionais efeitos como destaca Andrews (2018, p. 82):

Para a maioria dos colonizadores, no entanto, as contradições entre escravidão e cristianismo foram resolvidas com explicações sobre supostos defeitos de caráter apresentados como aspectos inerentes à negritude: preguiça, criminalidade, imoralidades sexuais e de outras formas, menor capacidade intelectual e outras deficiências. Esses estereótipos negativos tornaram-se amplamente difundidos na sociedade colonial, como poderosas justificativas ideológicas e culturais tanto para a escravidão africana como para o tratamento discriminatório de africanos e afrodescendentes livres. A política estatal, a sistemática privação material e os estereótipos raciais profundamente enraizados combinaram-se para impor a desigualdade racial nas colônias espanholas e portuguesas. Desigualdade que começou com a escravidão e continuou com as restrições a oportunidades de mobilidade ascendente aos negros livres.

A visão de que os negros deveriam ser tratados de forma pior não se encerrou com o fim da escravidão, tampouco com o transcurso de determinado período após a abolição, sendo coerente afirmar que a população negra brasileira conta com uma proteção deficiente de seus direitos fundamentais (SILVA, 2019). Em busca das origens da persistente discriminação e do racismo, é prudente examinar a relação da escravização com a economia, sublinhando-se que os africanos, embora não estivessem em conflito direto com os europeus, foram escravizados e tomados como insumos das cadeias produtivas.

No século XII, no Mar Mediterrâneo, era transacionado um dos produtos mais valiosos: o açúcar. A atividade econômica tinha como força motriz o capital investido pelas cidades de Gênova e de Veneza. A associação desse capital com a expansão ultramarina ibérica, gerou a ampliação da cadeia produtiva no século XV, permitindo que essa chegasse ao Oceano Atlântico e que novas áreas de cultivo de cana-de-açúcar fossem instituídas nos arquipélagos da costa africana (São Tomé, Madeira e Canárias) e em uma ilha caribenha denominada de Hispaniola.

tinham atingido o patamar de legítima ciência, tendo-se como objetivo, em uma época de trabalho livre, garantir a superioridade da raça branca.

¹² Por meio do *Romanus pontifex*, em 1455, a Igreja Católica reconheceu o direito de Portugal conquistar o norte do continente africano e evangelizar a população lá existente. Então, por meio da conversão ao catolicismo, o tráfico de escravizados estaria legitimado. O modo do suposto “salvamento” do paganismo se dava por meio do cativo e esse poderia se originar pela “guerra justa” determinada pelo rei ou pelo tráfico.

De acordo com Marquese (2018), Portugal e Espanha acrescentaram uma novidade em comparação com o padrão exercido no Mediterrâneo: a associação da produção açucareira ao trabalho de africanos escravizados. Assim, embora se saiba da utilização ocasional de cativos na indústria açucareira no Mediterrâneo, a conjugação entre a escravidão negra e o açúcar pode ser considerada uma inovação ibérica exsurcida anteriormente à colonização do nordeste brasileiro.

No século XVI, destaca Marquese (2018), já na Zona da Mata pernambucana e no Recôncavo baiano, a indústria açucareira adotou um novo perfil, havendo amplas áreas de florestas tropicais, inovações técnicas na extração de caldo de açúcar e na coordenação do trabalho escravo, além de um intenso transporte transatlântico de escravos. Em decorrência disso, no século XVII, a América portuguesa alcançou o monopólio na oferta de açúcar para os países europeus.

Com o advento do ciclo do ouro, produto que tinha maior valor agregado, a escravidão passou a não ser fortemente vinculada aos locais nos quais se desenvolvia a indústria açucareira, chegando em outros e agregando atividades econômicas, inclusive em áreas urbanas, tais como a pecuária, a produção de mantimentos e a prestação de serviços.

A partir de 1780, no Maranhão e em Pernambuco, intensificou-se o plantio do algodão e esse produto tornou-se um dos mais valorizados pelos industrialistas britânicos. Já o café, que pelas características de seu consumo e de seus consumidores, exigia que o produto fosse oferecido por um preço baixo, foi cultivado pelos mesmos atores sociais que participaram do Estado Nacional imperial. Esses produtores, portanto, detinham o poder político suficiente para manter a escravização dentro no período compreendido entre 1831 e 1850, no qual seria tida como ilegal, bem como para serem os responsáveis pelo fim da escravidão se dar somente em 1888. (MARQUESE, 2018).

Alencastro (2018) sustenta que oficialmente foram trazidos africanos escravizados para o Brasil de 1550 a 1850, ou seja, nos períodos colonial e imperial. Alerta, contudo, que os dados disponíveis apontam para o ano de 1560 como sendo o dos primeiros desembarques de escravizados em Pernambuco, bem como para a ocorrência de desembarques clandestinos entre 1851 e 1856.

No que se refere ao número de escravizados que foram desembarcados no Brasil, Alencastro (2018) se pronunciou:

Tomando em conta essas considerações¹³, calculo que o total de africanos desembarcados no Brasil, em cerca de 14.910 viagens transcorridas nos três séculos, atinja 4,8 milhões, pouco menos que os 4,86 constantes no Database. Globalmente, as importações brasileiras representam 46% do total dos escravizados desembarcados.

Em síntese, os portugueses escravizaram os indígenas entre 1540 e 1570, mas esses resistiam fortemente, costumando fugir e atacar os escravizadores. Além disso, os indígenas não seriam em número suficiente para a demanda de uma atividade econômica em expansão. A iniciativa de trazer portugueses implicaria grande investimento já que se teria de custear o transporte, a relocação e os salários. Além disso, Portugal detinha a experiência de ter escravizado africanos em ilhas do Oceano Atlântico situadas na costa ocidental da África como aponta Araújo (2017).

O renovado movimento mundial por reparações pelos danos cometidos contra africanos escravizados e seus descendentes conduz ao reexame do comércio transatlântico não mais o dissociando da economia e da dimensão humana desse acontecimento e fazendo com que a história e a memória contribuam para se definir o papel da escravização na construção das Américas e no enriquecimento da Europa, tentando, ainda, superar o silêncio no campo das pesquisas acadêmicas. O silêncio supradito e o apagar da escravidão e do correspondente comércio afastou e afasta da esfera pública o debate sobre reparações, mantendo os descendentes dos escravizados sem condições de exercer uma cidadania plena, como destaca, com correção, Araújo (2017). Daí decorre a quase impermeabilidade da agenda política para inserir o debate sobre a discriminação racial nos moldes estabelecidos nesta tese.

A esfera pública deveria ser o cenário do atualizado debate travado entre favoráveis e contrários às reparações pela escravização e pelo comércio transatlântico. Apesar de o tema estar afastado da centralidade da esfera pública, ganham luzes argumentos enganosos que são disseminados de numerosas formas.

Araújo (2017) arrolou as ideias enganosas ainda propagadas sobre o comércio transatlântico de escravizados e procurou as desconstruir. Como não é incomum elas serem veiculadas quando se está a discutir sobre as raízes históricas da discriminação racial, prudente é as mencionar. A primeira ideia equivocada relativa ao comércio de escravizados repousa em

¹³ Valorizando o trabalho desenvolvido pelo *site* Transatlantic Slave Trade Database (TSTD) que reúne dados consolidados em 2006 e atualizados em 2012 com base em registros navais, portuários, fiscais e contábeis, bem como em investigações realizadas pelo parlamento britânico nos anos de 1840, Alencastro (2018) chama a atenção para o fato de que não foram consideradas certas fraudes e tampouco as rotas indiretas.

duas vertentes: uma seria a de que os europeus capturavam os africanos e os vendiam como escravos; e a outra e contrária versão seria a de que os africanos escravizavam e vendiam uns aos outros para os europeus. A segunda ideia enganosa seria a de que a escravidão não gerou lucro e não estava ligada ao capitalismo. Já a terceira ideia, ao associar escravidão com trabalho em áreas agrícolas, desconsidera a importância da escravidão em áreas urbanas. E a quarta e atualíssima visão seria a de que a escravidão nos Estados Unidos e no Caribe seria cruel e desumana ao contrário das levadas a efeito na América Latina.

O fato é que o comércio transatlântico de escravos e a escravidão resultaram da colaboração estabelecida entre a elite proprietária de escravos, os comerciantes de escravos da Europa e das Américas e alguns governantes e intermediários africanos, havendo ganhos para todos eles. As elites africanas obtiveram poder econômico e político sobretudo por receberem armas de fogo utilizadas nos confrontos com seus inimigos e competidores regionais. Os outros acima elencados beneficiaram-se da riqueza decorrente do comércio e da escravidão propriamente dita, que não estava em contradição com o surgimento do capitalismo industrial, pois também era praticada em áreas urbanas nas Américas.

Para os limites desta tese, importa que a longa escravização e o comércio transatlântico produziram uma cultura racista, permeada de estereótipos e de preconceitos que perduram no tempo, traduzidos em uma ideia de subalternidade e de cidadania de segunda classe bem sintetizada por Schwarcz e Gomes (2018):

Depois de 130 anos da extinção da escravidão, existem porém, permanências fortes e teimosas na sociedade brasileira. O racismo continua estrutural no país, e continua inscrito no presente, de forma que não é possível apenas culpar a história ou o passado. A violência e a desigualdade têm na raça um fator a mais, com as pesquisas contemporâneas mostrando como negros morrem antes, estudam menos, têm menos acesso ao mercado de trabalho, contam com menos anos de educação, sofrem com mais atos de sexismo, possuem acesso mais restrito a sistemas de moradia e acompanhamento médico. Por fim, o trabalho escravo, mesmo que informal, está longe de se tornar extinto no país. Não se escapa ao fato de ter sido a última nação a abolir a escravidão mercantil sem guardar marcas fortes e consolidadas, observadas facilmente nos dias de hoje.

O modo como se deu o fim da escravatura espelhou o quadro de negação de direitos então existente. Em verdade, sobretudo nas postergações para se reconhecer o direito à liberdade dos então escravos, a atenção estava voltada para o atendimento dos interesses e dos alegados prejuízos decorrentes da emancipação que viessem a ser suportados pelos então senhores de escravos. Nesse quadro de poder, teria se mantido hígido um estereótipo fundante

da vida social e política brasileira: a população negra não seria tida como legítima titular de direitos em situação de plena igualdade com a população branca.

Esse fenômeno seria comparável à coerência emocional exagerada, denominada de efeito “halo”, que trata da influência da primeira impressão sobre pessoas e sobre situações, bem definida por Kahneman (2012, p. 107):

[...] A tendência a gostar (ou desgostar) de tudo que diz respeito a uma pessoa – incluindo coisas que você não observou – é conhecida como efeito halo. O termo tem sido usado pela psicologia há um século, mas não entrou em amplo uso na linguagem cotidiana. É uma pena, porque o efeito halo é um bom nome para um viés comum que desempenha um grande papel no modo como vemos as pessoas e as situações.

O viés ou a distorção decorrente do estereótipo mencionado acima pode se manifestar com muita força quando algo é associado à população negra, influenciando intensa e negativamente os julgamentos e as decisões embora as justificativas aduzidas possam ser neutras com relação à raça.

Nesse sentido, as manifestações culturais, a estética, o comportamento e a forma de viver da comunidade negra acabam por receber uma consideração distorcida capaz de influenciar o julgamento e a tomada de decisão que lhes digam respeito. Assim sendo, não é incomum que sejam tomadas decisões contrárias aos interesses dessa comunidade, mesmo quando haja disposição constitucional ou legal que lhes dê respaldo.

Relevante considerar que a subjetividade é produzida no registro social, ou seja, na socialização. Dessa forma, “a subjetividade está em circulação nos conjuntos sociais de diferentes tamanhos: ela é essencialmente social, e assumida e vivida por indivíduos em suas existências particulares.” (GUATTARI; ROLNIK, 1996, p. 33).

A subjetividade, de acordo com Nardi (2006, p. 22), compreenderia processos por meio dos quais as experiências conformam modos de agir e de pensar amarrados em dados momentos que evocariam a conexão entre diferentes elementos, valores, necessidades e projetos. Os modos de subjetivação referir-se-iam ao modo predominante de como os sujeitos se relacionariam com a regra, à forma como se veem obrigados a cumpri-la e, simultaneamente, como se consideram ligados à essa obrigação. Dessa forma, os processos de subjetivação poderiam ser compreendidos a partir da análise da maneira como “cada indivíduo se relaciona com o regime de verdades próprio a cada período, ou seja, a maneira como o conjunto de regras que define cada sociedade é experimentado em cada trajetória de vida”.

Não há dúvida de que a atual Constituição brasileira abarca valores contrários ao racismo, ao preconceito racial e à discriminação racial. O ponto aqui é que evidências da persistência desses fenômenos na vida social são qualitativa e quantitativamente demonstradas, sem, contudo, serem promovidos procedimentos e estruturas capazes de alterar os fatos. Portanto, já se vislumbra como a produção de subjetividade relativa à questão racial impactada por fatores históricos, pela linguagem, pela comunicação, pela associação à pobreza, à violência e à subcidadania podem ser influentes nas considerações e percepções de agentes públicos, de agentes do setor privado e dos cidadãos.

No Brasil, elegeu-se a utilização de mandatos e de proibições relativos ao preconceito, ao racismo e às discriminações. Em outros termos, há regras que pretendem impor e regras que pretendem impedir determinados comportamentos. O esforço estaria baseado na capacidade de possíveis vítimas e de possíveis violadores realizarem julgamentos e tomarem decisões racionais em meio a um quadro no qual incidiriam fortes questões ou fatores de natureza histórica, psicológica, social e econômica. Isso, portanto, aparentemente sem sopesar que os deveres jurídicos seriam impostos às pessoas reais e não ao fictício “homem econômico”.

Tal processo de solução parece não considerar as limitações à racionalidade que essas questões ou fatores são capazes de fazer incidir, pois, como bem apontou Simon (1979), as escolhas não seriam determinadas unicamente pelas características objetivas da situação-problema, sendo levado em conta também o processo heurístico específico utilizado para alcançar uma decisão. O modelo de processo seria, então, componente essencial quando se pretender descrever o mundo real.

Forçoso, no que diz com a questão racial, considerar a possível influência dos fenômenos raciais sobre o grau de coercitividade que as regras estariam a exercer sobre as pessoas na qualidade de determinantes nos seus julgamentos, conscientemente ou não, bem como em suas decisões. As limitações supraditas estariam vinculadas ao fato de o racismo, o preconceito, os estereótipos e os vieses, por estarem baseados em repulsa, falsas hierarquias, preconceções, generalizações e distorções, restringirem a capacidade de serem analisados propósitos, ações e sentimentos, bem como o caráter das pessoas, produzindo julgamentos e decisões injustas e desigualizantes.

Assim, diante dos dados estatísticos frequentemente revelados sobre a ocorrência de discriminação racial em numerosos domínios, é de se investigar e inferir se a estrutura jurídica e as políticas públicas, em seus atuais moldes, potencialmente reduzem fenômenos raciais

persistentes e renovados constantemente ou, em razão da baixa eficácia, estimulam práticas discriminatórias, o que obrigaria à propositura de mudanças.

Parte-se do pressuposto de que, como toda ordem jurídica, a brasileira contém regras que essa pretende que os destinatários obedçam. As normas jurídicas, também nos casos de fenômenos raciais, seriam normas de conduta para os cidadãos e normas de decisão para os gestores e para os julgadores. Elas seriam, como bem pontua Karl Larenz (1997), exigências vinculantes de comportamento e pautas vinculantes de julgamento. Portanto, destaca-se aqui, não se pretender discutir sobre o caráter normativo das regras. Também não se trata do emprego de teorias relativas a vieses implícitos ou à discriminação indireta utilizadas para ampliar o alcance das normas para enfrentar casos de discriminações mais encobertas ou sutis. Frisa-se bem que o foco está em, diante da possibilidade de fenômenos raciais limitarem a racionalidade dos idealizadores, dos implementadores, dos controladores, dos aplicadores, dos destinatários e dos fiscalizadores de políticas e de leis, investigar como bem enfrentar esses fenômenos.

Não se pode, de início, definir que o emprego de meios coercitivos para o enfrentamento do racismo, do preconceito e da discriminação deve ser afastado ou substituído por outro, podendo ser o caso de readequação, especialmente se houvesse o saudável emprego de avaliações *ex ante* e *ex post*. Todavia, já é seguro apontar que esse ou outro método que vier a ser utilizado deve ter esteio em evidências que mostrem a realidade sobre o que pensam, sobre o que sentem e sobre como se solidarizam, processam informações, medem consequências e engajam-se todos os atores. Seguro também é dizer que a questão racial abarca situações complexas pelas possíveis repercussões para o corpo social, pelo número de domínios onde opera e pelos fatores de diferentes naturezas que a ela estão vinculados. Em suma, a tese a ser desenvolvida e as propostas a serem oferecidas como contributo para o Direito e para a sociedade devem ter compatibilidade com as evidências.

2.3 A ausência de justiça de transição

De acordo com Van Zyl (2009, p. 32), define-se “a justiça transicional como o esforço para a construção da paz sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos.” Tendo ocorrido um longo período de comercialização e de escravização de negros oriundos do continente africano com evidentes ganhos financeiros para países e para exploradores de mão de obra não assalariada, bem como prejuízos intergeracionais demonstráveis estatisticamente, torna-se aplicável o processo supradito.

A justiça de transição abarca os elementos fundamentais ou as fases que seguem:

- a) a identificação e o julgamento dos violadores de direitos;
- b) a busca e a divulgação da verdade dos fatos e de que os lesados, as instituições e os perpetradores reconhecem as injustiças praticadas;
- c) a reparação às vítimas. As instituições devem reparar, de maneira factível e realista do ponto de vista econômico, aqueles que sofreram violações por meio de ajuda material (pagamentos compensatórios ou de pensões, concessões de bolsas de estudos ou de linhas de crédito diferenciadas), de edição de leis, de promoção de pesquisas ou de instituições para tratar de temas pertinentes, de concepções e implementações de políticas públicas ou no âmbito privado, assistência psicológica ou medidas simbólicas (pedido formal de desculpas, estabelecimento de dias de comemoração ou de homenagem, criação de monumentos ou de museus), de efetivação de ações valorizativas e de ações afirmativas;
- d) a reformulação ou a extinção das instituições envolvidas na perpetração dos abusos;
- e) a reconciliação, que não significa a concessão obrigatória de perdão, mas o esforço para superar e criar estruturas democráticas que evitem que o conflito reacenda.

Há aqueles que discutem sobre o período no qual a escravização seria legal, distinguindo-o do período no qual ela estaria coberta pelo manto da ilegalidade. No que concerne à justiça de transição relativa ao comércio transatlântico de pessoas e à escravização, mister que se labore com a ideia de sistema ilícito, transcendendo-se da ideia mais comum que é a da passagem de um sistema ditatorial para um sistema democrático. Assim sendo, poder-se-ia ir além do período compreendido entre 1831 a 1850.

A justiça de transição, no Brasil, está associada ao período no qual houve sucessivos governos militares. A olhos vistos, repete-se, pende de efetivação a pertinente à escravização prolongada e ao intenso comércio transatlântico de escravizados. Em lugar dela, houve o acolhimento de ideias com pretensão científica e a disseminação da crença de que os brasileiros viviam harmoniosa democracia racial. Na prática, não ocorreu nenhuma forma de indenização, de reformulação institucional e de reconciliação, mantendo-se vivos o racismo, o preconceito racial e os estereótipos raciais, todos capazes de gerar discriminações.

2.4 Racismo

Como bem pontua John Baldwin (2019, p. 11-12), haveria quem veja o racismo como

estando principalmente no nível individual, ou seja, como um sistema de crenças decorrentes de uma construção psicológica. Haveria outros que o veriam principalmente como um sistema de opressão que vai além da personalidade individual, considerando o racismo como envolvido com as estruturas sociais. Aqueles que se enquadram no primeiro grupo tenderiam a encontrar a solução em treinamentos ou em programas educacionais em organizações ou em escolas. Já aqueles que se filiam ao segundo grupo entenderiam que a primeira abordagem ignoraria questões mais amplas de política, de Direito, de segregação, de discriminação e de mídia que produziram e reproduziriam crenças racistas ou criariam um ambiente que faria o racismo e outras formas de intolerância crescerem.

Na presente tese, adotou-se o entendimento de que o racismo e o preconceito racial não são decorrentes de julgamentos e de decisões individuais e desconectadas. Do contrário, haveria negação da influência do contexto e da dinâmica social na formação de cada pessoa, bem como, em última análise, da existência do racismo nas formas estrutural e institucionalmente constituídas. Todavia, não havendo ênfase que possa dizer que detenha o conhecimento suficiente para explicar integralmente e para eliminar fenômenos como o preconceito e o racismo, considera-se prudente buscar aprender com uma multiplicidade de abordagens (ALLPORT, 1966, p. 218). Por isso, na concepção e na implantação de uma política pública baseada em evidências, voltada ao alcance de resultados e de impactos positivos e causadores de mudanças intergeracionais, é fundamental considerar as diferenças de enfoque e suas relações com a eficácia e com a eficiência, não desconsiderando, por exemplo, a contribuição que podem dar treinamentos e programas educacionais.

Baldwin (2019) mostra que, nos Estados Unidos, o Southern Poverty Law Center monitora 1.600 grupos de ódio dentro dos Estados Unidos (“Hate and Extremism, ND”), classificando 784 que estavam ativos em 2014 (“Hate Map”, ND) e o FBI relata quase 6.000 crimes de ódio nos Estados Unidos. A maior parte desses casos se referem à raça (48,5%), à religião (17,4%) e à orientação sexual (20,8%; FBI, 2014).

Essas estatísticas revelariam aspectos interessantes sobre a intolerância. Por exemplo, os crimes de ódio baseados na “raça” incluem crimes baseados em sentimentos antibranços, bem como contra negros; e cerca de 61% dos crimes de ódio baseados em orientação sexual são contra homens gays. Tanto os eventos internacionais quanto as estatísticas relevantes de qualquer nação específica suscitam questões difíceis sobre a intolerância, destaca Baldwin (2019, p. 2) ao anotar que as espécies de fenômenos ou de manifestações de intolerância, como denomina, podem se afigurar de modo diferente de acordo os ambientes e os momentos

vivenciados. Assim, seria um erro relativamente comum considerar preconceito e discriminação apenas em suas dimensões extremas, como o genocídio e os crimes de ódio já que, em muitos países e culturas, onde a expressão explícita do racismo (e de outras intolerâncias) tornou-se socialmente inaceitável, as intolerâncias tornaram-se mais sutis na vida cotidiana. Além disso, a intolerância poderia depender de uma ampla variedade de grupos de identidade, incluindo alguns que se baseiam (supostamente) em características biológicas, como racismo. Em síntese, seria importante considerar a relação entre diferentes formas de intolerância, incluindo, mas não se limitando a preconceito, a racismo e à discriminação e esses fenômenos deveriam sempre ser compreendidos dentro de contextos culturais específicos. Por esse motivo, nesta tese, dedica-se especial atenção à escravização, ao comércio transatlântico de escravizados, à ausência de justiça de transição e ao mito da democracia racial.

Um aspecto central do racismo no Brasil, bem sublinhado por Nancy Fraser (2006, p. 235) seria o eurocentrismo, ou seja, a construção autorizada de normas que privilegiariam os traços associados com o fato de se ser branco. Seguiria paralelamente o racismo cultural, isto é, a desqualificação generalizada das coisas codificadas como sendo negras ou indígenas, bem como das pessoas pertencentes a esses grupos. Nesse quadro, haveria uma variedade de danos, incluindo representações estereotipadas e humilhantes na mídia, como sendo criminosos, brutais, primitivos, estúpidos, além de violência, assédio e difamação em todos os espaços da vida cotidiana. Os danos também seriam perceptíveis quando a sujeição às normas eurocêntricas faz com que os negros pareçam inferiores ou desviantes e fortemente contribui para a manutenção desse grupo em desvantagem mesmo na ausência de qualquer intenção de discriminar; a exclusão e marginalização concernentes às esferas públicas e aos centros de decisão, bem como a negação de direitos legais plenos e proteções igualitárias.

Como bem observa Kendi (2017, p. 3), “há seis séculos, as ideias antirracistas defrontam-se com as ideias racistas, que podem ser apresentadas de duas formas: as segregacionistas e as assimilacionistas”. O pensamento segregacionista seria facilmente identificável e cada vez mais seria condenado por ser flagrantemente racista. Já a ideia ou argumento assimilacionista, que pode ser apresentado por pessoas com boas intenções, trazendo o encorajamento à adoção pelos negros de traços culturais e ideais físicos dos brancos, acabariam por também tornar persistentes crenças racistas sobre a ocorrência de uma inferioridade negra. Para os assimilacionistas, que não admitiriam uma inferioridade biológica diferentemente dos segregacionistas, os comportamentos tidos como inferiores dos negros

teriam como causa o ambiente, ou seja, climas quentes, discriminação, cultura e pobreza. Esses comportamentos inferiores seriam para os assimilacionistas a causa das desigualdades. Dessa forma, sustentam que os comportamentos inferiores dos negros poderiam ser desenvolvidos se fosse proporcionado o ambiente apropriado.

A criação de políticas ou de leis sem a participação ou sem, ao menos, a oitiva de determinados segmentos étnicos ou raciais, que já estão subrepresentados ou ausentes de espaços de poder e de decisão, em tese, pode permitir que prevaleçam pensamentos assimilacionistas, impondo maior esforço aos órgãos de controle e aos movimentos sociais na identificação e na tentativa de solver problemas criados ou mantidos por tais políticas. Aliás, quando se começa a implantar ações afirmativas, valendo-se de experiências de países que há mais tempo as implantaram, é prudente procurar mais saber sobre o que se tem denominado de intolerância benevolente. Essa forma sutil de intolerância se daria por meio de discussões sobre racismo benevolente ou sexismo benevolente, sempre com a noção ampla de que um grupo buscaria dominar outro supostamente com o melhor dos propósitos, como se dominar fosse um fardo para o dominante e como se a dominação atendesse aos interesses do dominado. Tal forma de racismo já era identificada durante a escravatura quando havia senhores de escravos que sentiam estar fazendo um favor ao controlar os escravizados. Atualmente, envolve o comportamento de ter aparentemente atitudes favoráveis aos negros, mas ser contrário a reformas sociais ou a ações afirmativas (BALDWIN, 2019, p. 19). Aliás, no que pertine à implantação de ações afirmativas, outras formas sutis de racismo são constatadas por meio de pesquisas e de experimentos (essas formas seriam o *laissez-faire racism*, o *symbolic racism* e o *color-blind*). Os grupos ligados a essas formas de racismo são contrários às ações de igualação inclusive por razões diferentes, mas que perpassam pela ideia de que todos são iguais, devendo ser privilegiado o mérito e a livre iniciativa em uma sociedade que seria justa e que ofertaria oportunidade a todos. Em síntese, sem considerar as estruturas desigualizantes, responsabilizam os negros por sua ausência em determinados espaços e pelo seu não crescimento econômico.

Na história mundial recente, houve regimes de extremada segregação racial como o nazista na Alemanha (de 1933 a 1945), o do Apartheid (de 1948 a 1994) na África do Sul e nos Estados Unidos (de 1890 a 1950). Esses regimes, apesar da força de que dispunham, findaram, mas isso não pode conduzir à enganosa conclusão de que o racismo é algo do passado. É preciso saber se, como o escravagista no Brasil, os regimes citados têm suas consequências revividas nos dias atuais e se a eles são dirigidas medidas que possam torná-los menos intensos ou desprezíveis.

Como bem disse Fredrickson (2015, p. 100), preconceito e discriminação, fortalecidos por ideologias que alegam que diferenças entre grupos de seres humanos de origens ancestrais divergentes seriam imutáveis, acabam por ter implicação na inclusão social. O racismo, o preconceito e os estereótipos raciais não dependem de integral e explícito apoio do Estado ou do Direito, tampouco da existência de uma ideologia centrada em diferenças biológicas, podendo florescer e persistir por longo período em local como o Brasil, onde não se admite haver um forte racismo.

Parte-se nesta tese da premissa de que os fenômenos referidos obrigatoriamente devem ser enfrentados, havendo admissão de suas existências e escolhas adequadas das formas de enfrentamento. Portanto, em se tratando de questões raciais, que são fortemente impactadas por fatores históricos e psicológicos, é de se perquirir se apenas estímulos racionais podem conduzir a comportamentos adequados às determinações constitucionais ou se, independentemente de se atuar diretamente (estabelecendo regras ou regulação) ou indiretamente (por meio de persuasão), não levar em conta as possibilidades de mudança comportamental conduziram à ineficácia.

O certo é que se não há um conflito racial aberto e evidente entre negros e brancos no Brasil, também não se está diante de razoável harmonia. Embora a tardia abolição da escravatura tenha ocorrido há mais de 131 anos, os mais de 350 anos de escravização, o período de comércio transatlântico de escravos, a forma como se conduziu o fim da escravatura e o não reconhecimento dos resquícios da escravização seguem gerando renovados efeitos, fazendo com que pareça aceitável e natural que a população negra ocupe posições subalternas e vivencie situações violadoras de direitos fundamentais. Nesse sentido, é presente o que fora apontado por Fausto (1995, p. 221):

Apesar das variações de acordo com as diferentes regiões do país, a abolição da escravatura não acabou com o problema do negro. A opção pelo trabalhador imigrante nas regiões mais dinâmicas da economia, e as escassas oportunidades abertas ao ex-escravo, em outras áreas, resultaram em uma profunda desigualdade social da população negra. Fruto em parte do preconceito, essa desigualdade acabou por reforçar o próprio preconceito contra o negro. Sobretudo nas regiões de forte imigração, ele foi considerado um ser inferior, perigoso, vadio e propenso ao crime; mas útil quando subserviente.

A extensão do racismo no Brasil permite dizer que são vivenciados quadros de racismo

institucional e de estrutural¹⁴, que estão a merecer enfrentamento sistemático e planejado. A par disso, em decisão proferida em 13.06.2019, o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade por omissão¹⁵ pela ausência de legislação específica de natureza penal que viesse a punir atos discriminatórios relativos à homofobia e à transfobia. A constatada mora legislativa por parte do Congresso Nacional, tendo por termo inicial a edição da vigente Constituição, já perdurava por aproximadamente trinta anos apesar de terem sido apresentadas propostas legislativas por parlamentares ao longo desse período.

A questão posta a exame era se a homofobia e a transfobia poderiam ser consideradas como formas de racismo para que fossem aplicáveis as normas constitucionais pertinentes a esse fenômeno e para que, enquanto não fosse editada lei específica, pudesse ser aplicada a lei de combate ao racismo, a lei 7.716/89. Além disso, com inegável razão, sustentou-se que a inexistência de legislação gerava proteção deficiente de direitos fundamentais com violação da norma constitucional que preconiza a punição de qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais. A primeira parte da argumentação partia do pressuposto de que, como no racismo, que seria o gênero ao qual se pretendia ver vinculados os fenômenos referidos, haveria uma ideia de supremacia de um grupo opressor e esse seria o dos heterossexuais cisgêneros.

Em verdade, não configura novidade a diferença de tratamento que é dirigido às pessoas que não sejam heterossexuais ou que não se apresentem ou que aparentem não ser cisgêneras, já que as situações que as envolvem são severamente impactadas por convicções religiosas. Agrava-se o quadro quando tais convicções adentram o cenário político-partidário, o que, provavelmente, inviabilizou a aprovação de lei que viesse a efetivamente proteger o público sabidamente discriminado.

¹⁴O conceito de racismo institucional foi apresentado pela primeira vez na edição do ano de 1967 da obra de Ture e Hamilton (1992, p. 5). Racismo institucional se basearia na operação ativa e pervasiva de atitudes e de práticas contra negros. Teria um sentido de posição de superioridade branca em relação aos negros que abarcaria a ideia de que os brancos seriam melhores do que os negros e esses, em razão disso, deveriam estar subordinados aqueles. Essa atitude seria racista e ela permearia a sociedade no nível individual ou institucional, aberta e veladamente. Por seu turno Almeida (2018, p. 29 e 38) registra, com precisão, que racismo institucional seria o resultado do funcionamento das instituições, cujas dinâmicas, ainda que indiretamente, acabam por conferir desvantagens para alguns e privilégios para outros a partir da raça. Já o racismo estrutural seria o resultado da estrutura social, isto é, da forma que são constituídas as relações políticas, econômicas, jurídicas e familiares.

¹⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26, Ministro Relator Celso de Mello, j. em. 13.06.2019.

Por serem a comunidade negra e a comunidade LGBTQ+ vítimas de sistemática violência física e moral, de discriminação na educação, no mercado de trabalho, na mídia, no esporte, na segurança e em outros domínios, os dois segmentos estão envoltos em pautas que merecem encaminhamentos que redundem em mudanças práticas e positivas e essas, indubitavelmente, não seriam satisfatoriamente contempladas pela mera aplicabilidade de lei penal, única ou não.

Examinar o grau de eficácia da lei 7.716/89, cotejando-se-o com o tempo já transcorrido de sua edição, nos casos de discriminação em razão da raça ou da cor das vítimas, seria caminho prudente na tentativa de se concluir se a aplicação de lei única agora determinada pode ensejar significativa diminuição do número de vulnerações impostas à comunidade LGBTQ+.

Não se pode desconsiderar a possibilidade de que avaliação estratégica diante da impossibilidade política de aprovação de lei específica tenha conduzido à escolha de lei que servisse de paradigma para que houvesse, ao menos, um enfrentamento mínimo da problemática. Todavia, em busca da proteção efetiva contra a homofobia e contra a transfobia, diante da centralidade do eurocentrismo e do legado escravocrata para o racismo no Brasil, não se pode desconsiderar que os estímulos, as percepções e as naturezas dos preconceitos que redundam em discriminações dos segmentos mencionados são distintos.

Em obra seminal e ainda atual, Allport (1966, p. 208), elucidativamente, aponta que uma pessoa, em um primeiro momento, agiria com preconceito por perceber o objeto do preconceito (pessoa ou situação) de determinado modo. Essa percepção se daria, parcialmente, por conta da personalidade do agente e essa decorreria da forma como esse agente foi socializado (ambiente familiar, escola e vizinhança). A situação social existente seria também um fator de sua socialização e também um determinante dessa percepção. Atrás dessas forças, haveria outras influências causais, que seriam válidas, mas remotas. Essas, que envolveriam a estrutura da sociedade, seriam as tradições econômicas e culturais de longa data e as influências históricas e nacionais de longa duração. Logo, tendo sido vitimada por uma longa escravização e ainda não tendo conseguido atingir os estamentos sociais mais elevados, bem como sendo alvo de estereótipos ligados à hostilidade dentre outros, a população negra brasileira estaria em situação diferente da comunidade LGBTQ+, o que conduziria a formas diferentes de enfrentamento dos preconceitos e das discriminações a elas dirigidos.

Não se desconsiderando que a mora legislativa de aproximadamente três décadas é evidência da dificuldade de inclusão da temática na agenda política, mas com atenção à faceta objetiva dos direitos fundamentais em jogo e à violência imposta à comunidade LGBTQ+, embora seja cedo, não há indicativo de que a decisão proferida conduzirá aos resultados e

impactos necessários.

A homofobia ou a transfobia, em se cuidando de pessoa negra, seria mais um fator de discriminação, incluindo a questão na seara da discriminação múltipla ou interseccional. Em se tratando de pessoa branca, ou seja, pelas evidências conhecidas, menos passível de sofrer discriminação em razão da cor da sua pele ou da raça com a qual se identifique ou que seja identificada, a situação pode ser constituída de forma diferente.

Assim sendo, embora a decisão do STF ainda não tenha surtido efeito por ser recente, é possível vislumbrar que a lei que tem apresentado baixa eficácia nos casos típicos de racismo possa atingir um nível um pouco mais elevado de proteção de direitos fundamentais nos casos de homofobia e de transfobia com os temperamentos referidos acima. Importante que na avaliação dos casos julgados posteriormente à decisão do STF sejam consideradas questões atinentes aos contatos interculturais, ao grau de inserção social e à raça ou à cor das vítimas de transfobia e de homofobia a fim de se apurar se parte da comunidade LGBTQ+ continuará com o mesmo nível de proteção legal, se parte dessa comunidade terá proteção superior ou inferior à dos negros e se a aplicação ora determinada, como impacto, gerará ampliação do número de casos julgados e de condenações nos casos relativos à raça ou à cor das vítimas. Por fim, é de se esperar que os justos pleitos e os respectivos reconhecimentos atinentes à sexualidade, ao gênero, à deficiência, à pobreza, à liberdade religiosa e à imigração não sirvam como obstáculos para se perceber a urgência da questão racial no Brasil, sendo, ao contrário, questões que merecem o correto tratamento.

É de bom alvitre assinalar que a abordagem eleita e utilizada nesta tese não é a única possível, pois, como alertou Allport (1966, p. 207-208), as variadas e possíveis abordagens dão conta de alguns fatores, mas não de todos que podem potencialmente operar na formação do preconceito ou do ato discriminatório. Ademais, não haveria uma “chave mestra”, mas sim um “conjunto de chaves” que poderiam permitir acesso ao entendimento sobre os fenômenos em comento.

O racismo, contudo, nesta tese será compreendido como conjunto de ideologias ou de atitudes calcadas em supostas superioridades ou inferioridades raciais ou étnicas que são propagadas ou praticadas com a intenção ou com o efeito de ofender, de dificultar ou de impedir o reconhecimento ou o exercício de direitos, de discriminar, de estimular a formação ou a manutenção de preconceitos ou de desigualdades.

2.5 Preconceito

Na presente tese, considera-se o preconceito racial como sendo a predisposição negativa de caráter racial relativa a uma pessoa ou a um grupo baseada em generalizações e em estigmas.

Consoante Amodio (2014), preconceito seria uma avaliação e uma resposta emocional dirigida a determinados grupos e aos seus membros com base em preconceções. Ele sustenta que, apesar de se poder constatar uma ampliação da diversidade, os preconceitos sociais continuariam a ser uma razão de conflitos, de disparidades e de discriminação. Em um quadro de normas que tendem a ser mais igualitárias, os preconceitos estariam a operar de forma velada e até inconsciente, o que dificultaria a constatação e o controle. Assim, com correção, acresce ser relevante o fato de os neurocientistas terem iniciado investigação sobre a base neural do preconceito e da estereotipagem em um esforço para identificar os processos por meio dos quais os vieses se formam, influenciam comportamentos e potencialmente poderiam ser controlados.

Consoante Pettigrew (2008, p. 118) as causas do preconceito intergrupar envolveriam os seguintes três níveis: estrutural, situacional e individual. Instituições como a escravidão ou conflitos históricos criariam, na sociedade, normas de discriminação, ódio e ressentimento. As pessoas agiriam em conformidade com essas normas sociais, desenvolvendo atitudes preconceituosas como forma de adaptação à sua situação de vida. Sustenta que tal ponto deveria ser levado em conta quando da adoção de medidas que visem à redução do preconceito, pontuando que haveria alteração desses comportamentos conforme fossem modificadas as normas sociais.

Thomas Pettigrew (2008, p. 119) segue, firmando que nem todo preconceito derivaria da conformidade com as normas da sociedade, pois haveria pessoas propensas ao preconceito intergrupar que pode, inclusive, ser contra uma variedade de tipos diferentes de grupos (classe social, racial, religiosa, nacional, mesmo os enfermos). Preconceito para eles atenderia necessidades de personalidade profunda além das normas que operam para relações intergrupais¹⁶.

A noção de preconceito, bem anotada por Allport (1966, p. 7) abarca a ideia de pensar positiva ou negativamente sobre alguém ou sobre um grupo sem garantia para esse julgamento

¹⁶ Essas pessoas sofreriam de uma das duas síndromes: o autoritarismo ou a orientação de dominância social. Características dessa primeira síndrome seriam a deferência às autoridades, a agressão a grupos externos e a adesão rígida a convenções culturais. Indivíduos com a orientação de dominância social consideram que o mundo é organizado sob uma rígida hierarquia, havendo pessoas que merecem ocupar posição dominante ou que devem permanecer na base.

por falta de base para saber se haveria correspondência entre o pensamento e a realidade. Apesar de haver a possibilidade de o conteúdo trazer ideia positiva, na vida diária e, em especial, quando diz respeito à raça, na quase totalidade das vezes, seria empregado em sentido negativo. Preconceito, então, seria uma atitude agressiva ou hostil direcionada a alguém pelo fato de pertencer a determinado grupo e de se presumir que esse indivíduo teria as qualidades negativas atribuídas a esse grupo. Residiria nesse ponto a diferença entre prejulgamento e preconceito.

O prejulgamento pode decorrer de uma generalização, de uma má concepção, da falta de informação ou do pouco tempo de reflexão. Portanto, a limitação à racionalidade estaria ligada à dificuldade de obter ou de processar as informações necessárias para formar julgamento realista. No prejulgamento, pode haver a mudança ou a retificação de opinião diante do alcance ou do fornecimento de uma nova informação ou de um novo conhecimento, ou seja, de uma evidência (pode decorrer de observação ou de experimentação), bem como havendo mais tempo de reflexão.

No preconceito, diante da resistência emocional e do arraigamento aos juízos de valor, o julgamento acaba sendo desconectado da realidade e imutável mesmo após o alcance de informação ou de conhecimento, pois a racionalidade estaria comprometida, o que a limitaria.

Allport (1996, p. 9) conceitua o preconceito racial como sendo uma antipatia baseada em uma equivocada e inflexível generalização. Ela pode ser sentida ou expressada e ela pode ser dirigida a um grupo como um todo ou a um indivíduo por ser um membro daquele grupo. Como efeito do preconceito o seu alvo é colocado em situação de desvantagem imerecida e independente de sua conduta.

Para Baldwin (2019, p. 8) o conceito de Allport (1966) teria apresentado o preconceito como sendo um aspecto do afeto ou do sentimento dirigido a um grupo embora ele seja relacionado às cognições ou aos pensamentos sobre um grupo. Adotando conceito mais estrito, ele define preconceito como uma atitude que favorecia um grupo em relação a outro, baseada ou relacionada às cognições influenciando e sendo influenciadas por comportamentos (incluindo o de comunicar), textos (como por exemplo, a mídia) e políticas (seguindo a noção de estruturação, na qual as estruturas sociais orientam o comportamento social e o comportamento social, por sua vez, cria e modifica as estruturas sociais).

Como o preconceito deve ser analisado à luz de cada contexto e já que o fato de se ter preconceito contra algum indivíduo não implica que se terá contra outros ao contrário do que sustentou Allport (1966), importa destacar que, conforme a noção de Brislin (1991), o preconceito também restaria evidenciado quando alguém expressasse tolerância para um grupo,

aceitando-o em seu bairro ou local de trabalho, mas evitando relacionamentos mais próximos como, por exemplo, casar com um membro daquele grupo. Tal agir se coaduna fortemente com cenários nos quais o preconceito ostensivo não é mais tolerado e, como é o caso do Brasil, tenta-se criar a imagem de que as relações raciais são harmônicas.

Nesse trilho, oportuno dizer, em acordo com Baldwin (2019, p. 17), que preconceito também pode se manifestar no uso de coloquialismos que atuam sobre um aspecto particular de identidade ou habilidade como chamar alguém de “coxo” ou de “retardado”. Baldwin (2019) noticia que um estudo revelou que ouvir a frase “Isso é tão gay” fez gays e lésbicas se sentirem menos aceitos no ambiente universitário e, em menor escala, aumentou os problemas de saúde relatados. Interessante seria pesquisar sobre o que sentem os negros nascidos no Estado do Rio Grande do Sul quando é cantada a parte do hino dessa unidade da federação na qual se refere que “povo que não tem virtude, acaba por ser escravo” ou o que sentem os judeus nascidos no mesmo Estado quando são utilizadas as expressões “assim tu me judias” ou “que judiaria!”¹⁷. Em nível nacional, inclusive na mídia, são corriqueiras expressões como “Isto aqui está como o samba do crioulo doido!”¹⁸, “Esse foi um momento negro de nossa história” ou “a coisa aqui está preta”¹⁹.

Como anota Baldwin (2019, p. 26-27), os comportamentos verbais e não verbais (podem se concretizar pelas interrupções constantes, que são indicativos de desconsideração ou de meio de estabelecimento de hierarquia) podem ser manifestações de preconceito. A linguagem seria um meio pelo qual, explícita ou implicitamente, o preconceito pode ser comunicado, sendo o principal fator para que esse seja transmitido e mantido. A linguagem, ainda, poderia também desempenhar um papel tido como mais relevante no que se refere ao preconceito, ao mudar percepções, focando nas identidades sociais, sendo um fator no estabelecimento dos limites de um grupo.

Destaca-se também a questão da representação na mídia e a forma pela qual esse meio cria ou mantém preconceitos, estereótipos e intolerâncias, simplificando, ignorando ou negativamente representando determinados grupos. No Brasil, na teledramaturgia ou no humor, é comum a demografia do elenco não espelhar a demografia do país ou do ambiente no qual se

¹⁷ Expressões que significam a ação de maltratar alguém física ou moralmente, fazendo alusão à história dos judeus.

¹⁸ Expressão extraída de uma música composta no ano de 1966 pelo jornalista e compositor Sérgio Porto, que utilizada a alcunha de Stanislav Ponte Preta, sendo empregada com o sentido de desordem ou desorganização.

¹⁹ Expressões empregadas no sentido pejorativo para qualificar como um momento ou situações tristes, difíceis ou dolorosas.

desenvolve a história ou, ainda, haver interpretações caricatas relativas à religiosidade ou ao comportamento social do negro. No que se convencionou chamar de nova mídia (internet e redes sociais), tem merecido atenção não apenas a veiculação de vídeos e demais mídias com conteúdos racistas, mas também comentários e ataques orquestrados a perfis ou a sites que veiculem notícias sobre pessoas negras que tenham certo reconhecimento em seus campos profissionais.

Os integrantes de grupos sociais que são alvos de preconceitos raciais, pela facilidade de se os identificar, acabam tendo maior dificuldade de se livrar da estigmatização social mesmo quando sua trajetória de vida ou mérito pessoal demonstrem que as características negativamente ressaltadas com ele não condizem.

Calha trazer a forma objetiva e clara pela qual Goffman (1988, p. 8) anotou como a sociedade trata as pessoas estigmatizadas²⁰:

Por definição, é claro, acreditamos que alguém com um estigma não seja completamente humano. Com base nisso, fazemos vários tipos de discriminações, através das quais efetivamente, e muitas vezes sem pensar, reduzimos suas chances de vida: construímos uma teoria do estigma; uma ideologia para explicar a sua inferioridade e dar conta do perigo que ela representa, racionalizando algumas vezes uma animosidade baseada em outras diferenças, tais como as de classe social. Utilizamos termos específicos de estigma como aleijado, bastardo, retardado, em nosso discurso diário como fonte de metáfora e representação, de maneira característica, sem pensar no seu significado original.

²⁰ Goffman bem relaciona estigma com identidade e com comportamento: A sociedade estabelece os meios de categorizar as pessoas e o total de atributos considerados como comuns e naturais para os membros de cada uma dessas categorias: os ambientes sociais estabelecem as categorias de pessoas que têm probabilidade de serem nelas encontradas. As rotinas de relação social em ambientes estabelecidos nos permitem um relacionamento com ‘outras pessoas’ previstas sem atenção ou reflexão particular. Então, quando um estranho nos é apresentado, os primeiros aspectos nos permitem prever a sua categoria e os seus atributos, a sua ‘identidade social’ - para usar um termo melhor do que ‘status social’, já que nele se incluem atributos como ‘honestidade’, da mesma forma que atributos estruturais, como ‘ocupação’. Baseando-nos nessas pré-concepções, nós as transformamos em expectativas normativas, em exigências apresentadas de modo rigoroso. Caracteristicamente, ignoramos que fizemos tais exigências ou o que elas significam até que surge uma questão efetiva. Essas exigências são preenchidas? É nesse ponto, provavelmente, que percebemos que durante todo o tempo estivemos fazendo algumas afirmativas em relação àquilo que o indivíduo que está à nossa frente deveria ser. Assim, as exigências que fazemos poderiam ser mais adequadamente denominadas de demandas feitas ‘efetivamente’, e o caráter que imputamos ao indivíduo poderia ser encarado mais como uma imputação feita por um retrospecto em potencial - uma caracterização ‘efetiva’, uma identidade social virtual. A categoria e os atributos que ele, na realidade, prova possuir, serão chamados de sua identidade social real.

Resta evidenciado que o estigma deve ser poderosamente enfrentado quando se pretender utilizar a linguagem e a comunicação como veículos de transformação sociocultural.

2.6 Estereótipos

Os estereótipos proporcionariam uma visão extremamente exagerada de uma ou de poucas características das pessoas. Alguns careceriam de base real, outras seriam até verossímeis porque poderiam ser reais em alguma medida. Em decorrência dos estereótipos negativos ou dos preconceitos, as características positivas seriam omitidas ou infravalorizadas, as causas das características não seriam informadas, não sendo facilitadas as trocas e, especialmente, não sendo levadas em consideração as diferenças entre indivíduos integrantes de um mesmo grupo, pertinente sublinha Martinez (2017).

Salgado (2012) discute os estereótipos apresentados em piadas de algumas pessoas que lidam com o Direito, incluindo profissionais e estudantes. A partir da análise do conteúdo de piadas selecionadas, a autora destaca os principais estereótipos atribuídos pela sociedade a essas pessoas, discutindo as regras éticas.

Segundo Salgado (2012), a ideia de classificar, tipificar para poder conhecer é recorrente em muitos autores. Weber (2005) utiliza-se do conceito de tipo ideal para classificar os tipos de personalidades. Para Salgado (2012) os estereótipos vão além do mero conceito de tipo, pois geralmente os mesmos marcam a pessoa com alguma característica grupal.

A etimologia da palavra estereótipo leva a compreensão, uma vez que *stereos* em grego antigo significa sólido, qual seja, é um tipo que é tido como rígido e aplicado a uma pessoa ou grupo de pessoas. Não é raro o estereótipo se tornar um fator de discriminação, na medida em que auxilia a propagar preconceitos. Tal ocorre, porque o próprio conceito de estereótipo é uma forma de classificar para entender o mundo baseada em conceitos prévios que são feitos com base em padrões sociais normativos, aponta Salgado (2012).

Katz e Braly (1933), e mais recentemente Talbot e Durrheim (2012), discutem uma lista de verificação de adjetivos como método para identificar o conteúdo de estereótipos intergrupos. A lista tem como fundamento pesquisa feita junto a 100 alunos da Universidade de Princeton que selecionaram características que consideravam típica de cada um dos dez grupos étnicos (alemães, italianos, negros, irlandeses, ingleses, judeus, americanos, chineses, japoneses e turcos). Além de registrar as associações de características mais frequentes, Katz e Braly (1933) também determinaram a uniformidade estereotipada (ou seja, o consenso entre os

indivíduos) calculando o número mais baixo de características necessárias para incluir metade de todas as possíveis atribuições de traços.

Os dados revelaram uma predisposição para fazer generalizações que eram altamente consensuais e muito específicas para cada grupo-alvo. Posteriormente o estudo foi replicado por Gilbert (1951) e por Karlins, Coffman e Walters (1969). Coletivamente, esses estudos passaram a ser conhecidos como a “Trilogia de Princeton”, pois rastrearam mudanças no conteúdo de estereótipos ao longo de sucessivas gerações de estudantes da Universidade de Princeton.

O racismo que caracterizou as relações intergrupais nos Estados Unidos na época era evidente nos dados originais de Princeton. A amostra de estudantes brancos descreveu com mais frequência "americanos" como industriais, inteligentes, materialistas, ambiciosos e progressistas. Em relação aos "negros", descreveram como supersticiosos, preguiçosos, despreocupados, ignorantes e musicais.

A replicação realizada por Gilbert (1951) identificou que os traços mais frequentemente verificados em 1933 eram geralmente também mais frequentemente verificados em 1950. Entretanto, uma proporção maior de estudantes se recusou a estereotipar, e a uniformidade de estereótipos também diminuiu consideravelmente. Talbot e Durrheim (2012) observam que, muito embora o conteúdo do estereótipo permanecesse estável, ele se tornou nitidamente menos uniforme.

Karlins, Coffman e Walters (1969) investigaram se os estereótipos continuaram a 'desaparecer' em uma terceira geração de estudantes de Princeton. Além de rastrear mudanças no conteúdo e uniformidade estereotipada, os autores também quantificaram mudanças na favorabilidade dos estereótipos. Os resultados mostraram uma mudança no conteúdo estereotipado. Muitas das características que haviam sido usadas anteriormente para descrever os grupos-alvo foram avaliadas com menos frequência pela amostra e novas características tornaram-se proeminentes. Por exemplo, "negros" eram agora descritos como musicais, despreocupados, amantes do prazer, preguiçosos e ostensivos. Apesar dessas mudanças, no entanto, a favorabilidade dos estereótipos permaneceu relativamente estável, e sua uniformidade aumentou, retornando aos altos níveis de consenso encontrados por Katz e Braly (1933).

Vários outros estudos replicaram e ampliaram a Trilogia de Princeton, como Dovidio, Gaertner e Kawakami (2003) e Madon *et al.* (2001), obtendo resultados que sugerem que os estereótipos preto e branco estavam se tornando menos diferenciados, com descrições de

americanos negros se tornando mais favoráveis, enquanto os estereótipos dos brancos se tornaram menos favoráveis. Madon *et al.* (2001) descobriram que quase todos os estereótipos mudaram de conteúdo e se tornaram mais favoráveis, porém muitos também aumentaram em uniformidade.

Talbot e Durrheim (2012) mostram que, juntos, os estudos em geral apoiam a teoria de Allport-Sherif de que os estereótipos mudam em resposta a mudanças nas relações intergrupais.

É importante que seja feita uma distinção entre os estereótipos pessoais e culturais. Devine (1989, p. 5) sugere que “estereótipos e crenças pessoais são conceitualmente distintas estruturas cognitivas”. Embora essas estruturas possam ter alguns componentes sobrepostos, cada uma representa uma parte distinta do conhecimento de um grupo específico. Ela argumenta ainda que os estereótipos culturais podem permanecer relativamente estáveis ao longo do tempo (em favor e uniformidade, ainda que seu conteúdo possa mudar ligeiramente), enquanto crenças pessoais podem mudar e passar por revisão em resposta à mudança social. Uma vez que os estereótipos pessoais e culturais foram confundidos nos estudos da Trilogia de Princeton e suas replicações, Devine e Elliot (1995, p. 1139) argumentam que estes não podem nos dizer se os estereótipos raciais prejudiciais tinham desaparecido ou não. Pesquisa própria realizada com estudantes universitários de Wisconsin sugeriu, ao contrário, que “existe um estereótipo contemporâneo consistente e negativo sobre os negros”.

Além de distinguir os estereótipos culturais dos pessoais, Devine e Elliot (1995) argumentam que a lista de traços adjetivos precisa ser atualizada para refletir o conteúdo mutável dos estereótipos culturais. Os autores mostraram que o conteúdo desses novos estereótipos culturais não era mais favorável do que no passado, o que sugere que os estereótipos não respondem a mudanças sociopolíticas na natureza das relações intergrupais.

O favorecimento dos estereótipos raciais parecia ser impermeável às mudanças nas relações raciais nos EUA durante o século XX. Devine e Elliot (1995) mostraram que as crenças pessoais dos indivíduos liberais refletiam as novas normas antirracistas, mas que os estereótipos culturais negativos persistiam.

2.7 Discriminação

Discriminação juridicamente significa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência que tenha o propósito ou o efeito de anular ou de prejudicar o reconhecimento, o gozo ou o exercício em pé de igualdade de direitos humanos e liberdades fundamentais nos

campos econômico, social, cultural ou em qualquer campo da vida pública.

Inferem-se do conceito aduzido duas modalidades de discriminação: a discriminação direta e a discriminação indireta. A primeira decorre do propósito de discriminar e a segunda tem a discriminação como efeito independente da intenção. Portanto, a discriminação negativa ou simplesmente discriminação abarca tanto aquela ação ou omissão que tenha o propósito como aquela que tenha o efeito de gerar a desigualdade. Por essa razão, dividir-se-iam em discriminação direta (*disparate treatment*)²¹ e discriminação indireta (*disparate impact*)²², tendo como critério diferenciador dessas espécies a presença (discriminação direta) ou a ausência (discriminação indireta) da intencionalidade.

Assim sendo, as discriminações diretas se concretizam por meio de práticas intencionais e conscientemente perpetradas e as discriminações indiretas se perfectibilizam por meio de realidades que se reproduzem por intermédio da manutenção de medidas aparentemente neutras, mas efetivamente discriminatórias²³.

A discriminação direta se perfectibiliza quando uma pessoa sofre discriminação em decorrência de sua pertença, isto é, quando alguém é tratado de modo menos favorável do que outrem em situação análoga em decorrência de sua raça, de seu sexo, de sua idade. Daí decorre o fato de a discriminação direta também ser denominada de discriminação de trato.

Uma variedade de discriminação direta seria o assédio. Esse seria toda a conduta não desejada relativa ao gênero, à origem étnica ou racial, à deficiência, etc. que tem o propósito ou o resultado de violar a dignidade de uma pessoa, criando um ambiente intimidante, hostil, degradante, humilhante e ofensivo (MARTINEZ, 2017).

A instrução ou a ordem para discriminar também devem ser consideradas como condutas discriminatórias diretas, como corretamente alerta Martinez (2017) ao trazer como exemplo decisão proferida pela Corte de Cassação francesa no ano de 2005. No caso, o proprietário de um imóvel orientara pessoa encarregada de realizar a locação para que não o fizesse quando o interessado pela contratação tivesse nome estrangeiro.

²¹ O *disparate treatment* teve origem no título VII do Civil Rights Act de 1964.

²² O conceito de discriminação indireta ou *disparate impact* teve como origem julgado da Suprema Corte dos Estados Unidos (*Griggs v. Duke Power Company*, em 8.3.1971).

²³ Pode-se aqui apresentar um exemplo hipotético: se uma empresa resolver ressarcir os gastos de suas empregadas e de seus empregados com a educação formal de seus maridos e de suas esposas, estará tendo louvável iniciativa. Todavia se tal benefício somente for alcançado mediante a apresentação de certidão de casamento, estar-se-á tratando diferentemente aqueles que estabeleceram estável relação de convivência com pessoas de igual ou de diferente gênero. Destaca-se que poderia a empresa, tendo controle de sua política, exigir declaração ou outra forma de comprovação que não impusesse diferença de tratamento.

Como dito, a discriminação é indireta quando uma disposição, um critério ou uma prática que são tidas ou apresentadas como neutras geram desvantagem para determinadas pessoas em comparação com outras em situação semelhante em decorrência, por exemplo, das origens étnicas ou raciais das vítimas. Todavia, não se configurará discriminação se a disposição, o critério ou a prática puderem ser justificados por uma finalidade legítima e os meios para atingi-la sejam apropriados e necessários. Deve-se, ainda, nessa modalidade discriminatória, verificar se houve distinto impacto produzido por uma diferença jurídica de tratamento direcionada a grupo determinado e vulnerável.

No caso no qual, pela primeira vez, foi reconhecida a discriminação indireta, a questão discutida tinha natureza racial (*Griggs vs. Duke Power Company*)²⁴. A empresa Duke Power, situada na Carolina do Norte, exigia que seus empregados, salvo para serem contratados para o setor que remunerava da pior forma e que exigia o maior esforço, tivessem concluído os estudos secundários e submetessem-se a teste de inteligência. As mesmas exigências eram apresentadas para que pudesse haver a promoção desse setor, denominado de *labour*, para algum dos outros quatro setores da empresa. A empresa, na sede mencionada, tinha 95 empregados, sendo 14 negros e todos eles trabalhavam no setor referido acima.

Diante de dados que revelavam que apenas 12% dos negros concluíam os estudos secundários contra 34% dos brancos e que apenas 6% do primeiro grupo eram aprovados no teste aplicado pela empresa contra 58% dos brancos, os empregados negros demandaram judicialmente a empresa alegando que restavam prejudicados diante de tal situação. Eles se basearam na Constituição dos Estados Unidos e no Civil Rights Act que, em seu título VII, impedia que as pessoas fossem classificadas por raça ou cor de pele, religião, sexo ou origem nacional.

A Corte considerou que as exigências não estavam vinculadas a um melhor desempenho do trabalho. Ressaltando que não se tratava de caso de racismo, pois a iniciativa seria neutra com relação à intenção de discriminar, asseverou que a empresa deveria ter atenção aos efeitos de sua política sob pena de se perpetuarem situações decorrentes de anteriores práticas discriminatórias no campo do mercado de trabalho. Em síntese, no entender dos julgadores deveria ser proibida a medida que prejudicava os negros e não se revestia de nenhuma utilidade para a empresa ou para seus empregados. A finalidade inicial do conceito de discriminação indireta, sublinha-se, era evitar que empresários inescrupulosos burlassem a proibição de

²⁴ O conceito de discriminação indireta ou *disparate impact* teve como origem julgado da Suprema Corte dos Estados Unidos (*Griggs v. Duke Power Company*, em 8.3.1971).

discriminação utilizando-se de disposição ou de prática aparentemente neutra como pretexto. Hoje, no exame de outras situações, há de se ter atenção à questão motriz, ou seja, de que o que importa é o resultado da iniciativa.

Às duas modalidades de discriminação referidas acima, ou seja, direta e indireta, devem ser somadas a discriminação errônea, a discriminação oculta e a discriminação por associação.

A discriminação errônea, também denominada de suposta ou presumida, ocorre quando se discrimina alguém com esteio em característica que não é faticamente verdadeira. Como exemplo dessa espécie discriminatória, pode-se aduzir o caso de não se admitir uma mulher em determinado espaço público por se supor, equivocadamente, que ela seria lésbica ou, em situação semelhante, que ela seja parda, isto é, integrante da comunidade negra.

A discriminação oculta é aquela cuja intenção discriminatória é encoberta ou dissimulada. Cabe aqui lembrar a forma sorrateira do racismo praticado em um Brasil ainda vinculado ao mito da democracia racial.

A discriminação por associação é aquela sofrida por pessoa que tem vínculo ou relação com pessoa ou grupo passível de discriminação por suas características. Pode-se referir o caso da mulher que por ser mãe de pessoa com deficiência é preterida em vaga de emprego por se pensar que faltará muito ao trabalho em virtude dos cuidados que devem ser dispensados ao seu filho²⁵. No Brasil, não é incomum brancos que convivem com negros em determinados espaços, como nos destinados às práticas de religiões de matriz africana ou de povo de terreiro, receberem o tratamento extremamente discriminatório²⁶ endereçado aos negros.

²⁵ No caso Coleman, o Tribunal de Justiça da União Europeia, em 2008, firmou o entendimento de que a proibição de discriminação por deficiência abarca também aquelas pessoas que sofrem discriminação direta ou assédio no mercado de trabalho por serem vinculadas a uma pessoa com deficiência. No caso concreto, empregada fora dispensada do emprego por ser mãe de pessoa com deficiência, sendo o caso, no entender do Tribunal, de discriminação.

²⁶ O conjunto de religiões que formariam aos de terreiro ou de matriz africana, dentre outras, envolveria a Umbanda, o Candomblé, a Quimbanda e o Batuque. Consideradas em conjunto, seriam as religiões de 152 pessoas que registraram denúncia junto ao *disque 100* do Ministério dos Direitos Humanos em razão de 506 violações ao direito à liberdade religiosa que teriam sido informadas no ano de 2018. (BALANÇO..., 2019).

Oportuno destacar que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra a previsão da lei estadual de proteção dos animais que, resguardando a liberdade dos praticantes de religião de matriz africana, permitia o sacrifício de animais em seus ritos religiosos. A constitucionalidade do dispositivo hostilizado foi confirmada no Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. (STF..., 2019).

No ano de 2018, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou ação direta de inconstitucionalidade por considerar que a composição do Conselho do Povo de Terreiro do Município de Rio Grande estaria ferindo a laicidade por não haver membros que professassem outras religiões. A demanda, por maioria, foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça do Estado. (LEI..., 2018; PGE-RS..., 2018).

Outra espécie de violação que pode ocorrer, de forma direta ou indireta, é a discriminação denominada de múltipla, de interseccional, de aditiva ou de composta. Ela envolve situações nas quais influenciam e atuam dois ou mais fatores de discriminação, gerando uma forma específica de discriminação. O exemplo mais corriqueiro diz com o que enfrentam pessoas que vivenciam situação discriminatória nas quais se intercambiam questões de gênero e questões raciais. Dessa forma, mulheres negras são passíveis de sofrer discriminação mais graves do que as que poderiam sofrer os homens de seu grupo racial e as mulheres não negras. Em suma, as pessoas múltiplas ou interseccionalmente discriminadas sofrem discriminação específica a qual não estariam sujeitos os membros do grupo majoritário, tampouco a maioria do grupo minoritário que integram.

Importa consignar que não se trata de mera soma de discriminações, mas sim de uma forma específica de discriminação decorrente de haver mais de um fator discriminatório. Não é sem razão que dados estatísticos revelam a mulher negra constantemente em pior situação do que os homens negros e do que as mulheres brancas.

Com pertinência, destacam Rios e Silva (2015, p. 13-14) que a discriminação é um fenômeno complexo. Logo, os diferentes contextos e dinâmicas, as redes de relacionamento e os fatores intercorrentes devem ser considerados. Nesse sentido, não seria suficiente reprovar a discriminação de gênero ou a de raça, já que a injustiça sofrida por mulheres brancas e negras não são idênticas, como não são iguais as injustiças que sofrem homens negros e mulheres negras. Logo, “perceber a discriminação interseccional, decorrente da articulação de diversas dimensões da existência humana, é ao mesmo tempo um desafio e uma necessidade, tanto para as ciências sociais quanto para a ciência jurídica” (RIOS; SILVA, 2014, p. 13-14).

Em se pretendendo examinar e propor no campo da concepção e da implantação de políticas públicas que levem em conta e queiram combater os preconceitos e os estereótipos raciais, não se pode perder de vista as modalidades de discriminação, em especial as mais comumente identificadas em solo pátrio. Também indispensável é a atenção aos dados estatísticos que tem sido levantados há muito (mas parece que não com o enfrentamento devido) e que revelam as fortes influências dos preconceitos raciais e de gênero no Brasil, bem como o não tratamento ou o insuficiente tratamento de questões no seio de políticas públicas universalistas ou específicas.

Tomando por base as várias formas de intolerância, pode-se observar a dificuldade de discutir o preconceito em geral (ou o racismo, de forma específica) sem levar em conta questões associadas ao preconceito institucionalizado, às representações da mídia, às políticas culturais

e educacionais e as atinentes ao mundo do trabalho. Nesse sentido, tanto o preconceito quanto o racismo estão intrinsecamente entrelaçados com a discriminação, pois essa envolve comportamento baseado em “crenças, sentimentos, fantasias e motivações do preconceito” (HERBST, 1997, p. 185).

Em se tratando de discriminação institucional, poderiam ser citadas como exemplos as aplicações das discriminatórias Leis de Jim Crow²⁷ que, nos Estados Unidos, geraram ofertas de acesso à educação pública com qualidade e condições diferentes em razão do pertencimento racial dos estudantes. De se mencionar também as práticas de instituições bancárias que concedem menos hipotecas a negros com base na crença de que são menos capazes de cumprir com os acordos. Também existem casos em que alguns agentes imobiliários tentam afastar negros dos aluguéis em bairros de alto padrão. No que se relaciona à realidade brasileira, pode-se citar a questão do auto de resistência, que era instrumento utilizado como prévia consideração de que a polícia, quando sua intervenção redundava em morte de um cidadão ou de uma cidadã, havia agido em legítima defesa. A questão era que os índices de letalidade policial eram muito altos e o grande número de pessoas negras que morriam nessas circunstâncias sustentavam a ideia de que se estava a praticar extermínio desse grupo racial, conforme Souza (2016). Nos Estados Unidos, em 13 julho de 2013, a persistente e potencial brutalidade policial contra homens negros desarmados conduziu à constituição do movimento “Black Lives Matter”, que é um movimento de ativistas sociais que se tornou internacionalmente conhecido a partir de 2014. Esse grupo se dedica ao empoderamento das comunidades negras como forma de intervenção em um quadro de violência imposto aos negros e negras estadunidenses.

2.8 Integração dos Fenômenos

Como é consabido, o racismo, o preconceito racial, os estereótipos e os vieses, em numerosas partes do mundo²⁸, têm gerado prejuízos individuais e coletivos de grande monta. Eles podem ser apontados como causa ou como concausa de não ocorrerem desenvolvimentos plenos de potenciais, das faltas de ofertas e das perdas de oportunidades, da violência, da

²⁷ Leis promulgadas nos Estados do sul dos Estados Unidos que institucionalizaram a segregação racial.

²⁸ Em razão da discriminação sofrida pelos negros em numerosas partes do mundo, seja como legado da escravidão e do comércio transatlântico de escravizados, seja pelas imigrações recentes, a Organização das Nações Unidas declarou que de 2015 a 2024 se desenvolverá a década internacional dos afrodescendentes, tendo como pilares o reconhecimento, o desenvolvimento e a justiça. Isso porque reconheceu que esse grupo de pessoas sofre pela imposição de uma série de barreiras e por violações de seus direitos assentadas no racismo estrutural. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

ineficácia de políticas públicas, dos retornos insuficientes de investimentos públicos, da injustiça, dos gastos com indenizações, da insuficiência de inovação no âmbito empresarial decorrente da falta de diversidade²⁹, das composições demográficas institucionais em desproporção com as composições demográficas das sociedades, dos desperdícios de talentos, da não participação em espaços de poder e de decisão, das inadequadas e insuficientes estruturas governamentais de enfrentamento do racismo, da insuficiência de políticas de ingresso e de ascensão no setor empresarial³⁰, da desigualdade social, das violações de direitos culturais, das imposições de limitações ao exercício da liberdade religiosa, do descumprimento de obrigações institucionais pela falta de diversidade interna, das diferenças nas condições de trabalho e dos níveis de empregabilidade, do insuficiente desempenho educacional, da invisibilidade e da estereotipagem na mídia e o do não atingimento do desenvolvimento nacional.

A gama de consequências da manutenção dos vieses e estereótipos raciais, do racismo e dos preconceitos é imensa porque elas são constatadas nas relações de trabalho, nas relações interpessoais, na mídia, na economia, na educação, na saúde, no sistema de justiça, no sistema de segurança, no esporte³¹ de alto rendimento e na política (na forma de abordagem ou na

²⁹Como bem anotado em artigo publicado no *site* do fórum econômico mundial, há estudos que comprovam que a diversidade torna competitivas empresas e outras instituições, bem como capazes de apresentar inovação e aptas a se adaptar aos ambientes e às situações adversas. (THE BUSINESS..., 2019).

³⁰Consultadas as 500 maiores empresas brasileiras sobre a temática de raça e de gênero em levantamento realizado pelo Instituto Ethos, com o patrocínio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apenas 117 delas (cerca 23% do total de empresas) devolveram os questionários que lhes foram enviados, sendo que 27 dessas 117 responderam integralmente ao conjunto de questionamentos. Dessas 117 empresas que responderam, 85,5% não possuíam políticas com ações planejadas e metas para ampliar a presença de negros no nível hierárquico de executivo, 84,6% no nível hierárquico de gerente e 82% no quadro de funcionários. Nos níveis hierárquicos referidos, os negros ocupavam, respectivamente, 4,7%, 6,3% e 35,7% das vagas. Ainda constava desse Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas, produzido e anunciado no ano de 2016, que 4,9% das pessoas que integravam os conselhos de administração das empresas que responderam ao questionário eram negras, ou seja, pretas ou pardas.

³¹O esporte, em especial o de alto rendimento, é um bom exemplo para demonstrar a transmissibilidade das desigualdades e das discriminações entre os domínios, bem como a interação entre as áreas de atuação ou domínios sociais. Não é raro haver interseccionalidade entre o racismo e as visões políticas extremistas, havendo movimentos políticos que se utilizam de atividades esportivas para dar visibilidade aos seus posicionamentos políticos. Em 14.10.2019, cita-se à guisa de exemplo, um grupo de torcedores búlgaros que, em Sofia, flagrantemente, tinham maior interesse em proferir insultos, entoar cânticos racistas, fazer gestos alusivos ao nazismo do que demonstrar apoio à seleção de seu país em jogo contra a seleção da Inglaterra. Essa atitude passou a ser percebida já aos 25 minutos de partida, o que gerou mais de uma interrupção em decorrência do protocolo da FIFA. A solução que imediatamente viria à mente seria a de punir essas pessoas com a determinação de que ficassem impedidos de frequentar estádios de futebol. Todavia, que se deveria pensar se esse impedimento seria algo que surtiria efeito para quem não parece ter uma real preocupação ou predileção pelo esporte. Dever-se-ia também pensar se atuar apenas no domínio do esporte seria o bastante, ações no campo da educação, da cultura e no da segurança seriam cruciais. Assim como o esporte se mostra como um domínio suscetível de operação

invisibilidade de alguns temas), bem como na programação³² e na utilização de sistemas que empregam a inteligência artificial³³.

Diante do até aqui foi dito, já se indica que deve se ter atenção especial ao domínio da comunicação (mídia, internet e recursos tecnológicos) pela possibilidade de nele serem geradas discriminações e medidas antidiscriminatórias de grande impacto, bem como contatos interculturais em pé de igualdade entre potenciais discriminados e potenciais discriminadores³⁴. Compreendendo-se que cultura, preconceito, racismo e discriminação estão extremamente relacionados.

Por intermédio de comentários jocosos, de piadas, de declarações sobre a inferioridade ou sobre o atraso de um grupo ou por meio de insultos ou, ainda, do emprego de expressões como “nós/eles” ou “seu povo”, pode se estar a propagar ideias que dificultem ou impeçam as mudanças ainda tão necessárias. Isso porque, na história mundial, discursos que expressaram

da discriminação e de propagação de ideias discriminatórias, pode ser cenário ideal para a promoção de ações antidiscriminatórias não limitadas ao âmbito esportivo. Isso porque integrado a outros domínios, o esporte pode influenciar pessoas fortemente.

Ver <https://globoesporte.globo.com/futebol/eliminotorias-da-eurocopa/noticia/inglaterra-responde-a-gestos-nazistas-e-cantos-racistas-no-campo-e-goleia-bulgaria.ghtml> (acesso em 15.10.2019).

³² Testes independentes demonstraram que a ferramenta de avaliação de risco de reincidência utilizada para sentenciar Loomis (Loomis vs. Wiscosin) apresentava taxas maiores quando os réus eram negros. Logo, aqueles que não pretendiam e que não reincidiam ficavam injustamente rotulados em decorrência de taxas de reincidência que chegavam a perto do dobro dos réus brancos. (UNITED STATES OF AMERICA, 2016).

³³ Como exemplo hipotético de manutenção de vieses raciais, pode-se apresentar o caso de empresa que pretenda utilizar sistema de inteligência artificial para selecionar pessoa para exercer a função de executivo. Com o fim alcançar seus propósitos, a empresa alimenta o sistema com dados das pessoas que melhor exerceram essa função nos últimos dez anos. Se a política da empresa, no período informado, foi a de dar preferência a homens e a brancos, provavelmente o resultado da nova seleção reproduzirá esse viés.

Em decorrência da valorização das evidências para a tomada de decisão foi apresentado termo de referência do pelo Centre for Data Ethics and Innovation (CDEI) pertinente à Review on bias in algorithmic decision making em maio de 2019. Ciente de que o método empregado normalmente na tomada de decisão algorítmica é o de identificar padrões nos dados disponíveis, produzindo recomendações que diminuam erros e combatam vieses sistêmicos, o CDEI sabe que, potencialmente, por questão de erros relativos ao *design* ou pela existência de vieses nos dados colhidos, podem ser causados danos às pessoas. Em razão disso, investigará se há evidências de que esses danos ocorrem em determinados setores e em que medida, com o fim de produzir recomendações para o governo, para o setor privado e para a sociedade civil sobre como esses potenciais danos poderão ser minimizados. (CENTRE FOR DATA ETHICS AND INNOVATION, 2019).

³⁴ Gordon W. Allport, durante o período de segregação racial nos Estados Unidos, no ano de 1954, na obra “The nature of prejudice”, propôs que o contato intergrupos (*intergroup contact hypothesis*) poderia reduzir o preconceito desde que atendidas quatro condições: igual status(não poderia haver relação hierárquica e desigual), cooperação(não poderia ser um ambiente de competição), objetivos comuns (membros deveriam se apoiar para o alcance de objetivos compartilhados) e apoio de autoridades institucionais ou sociais(implícita ou explicitamente deveriam apoiar o contato intergrupos).

divisão entre “nós/eles” ou “nós/outros” ou “eu *versus* o outro” foram utilizados para negar direitos a determinados grupos. Nessa linha, pessoas oriundas do continente africano foram escravizadas e levadas a força para numerosas partes do mundo e os judeus foram exterminados na Europa. Além disso, já havendo uma Constituição considerada liberal e com certa estabilidade, há pouco mais de sessenta e cinco anos, os negros estadunidenses estavam submetidos a escolas públicas segregadas e estigmatizantes. A diversidade “era captada como elemento para aniquilar direitos. Vale dizer, a diferença era visibilizada para conceber o 'outro' como um ser menor em dignidade e direitos [...]” como destacou Flávia Piovesan (2010, p. 251).

Em semelhante linha, Perelman (1996, p. 35) aborda sobre a tomada da raça das pessoas como critério de distinção:

A distinção dos homens em categorias essenciais baseadas na cor da pele foi por muito tempo o argumento peremptório que era oposto aos que exigiam a abolição da escravidão. Achava-se normal que não se tratasse como escravos homens da raça branca, mas por que conceder esse tratamento a seres tão diferentes como os negros? Os negros não são homens, dizia-se, o que quer dizer que não participavam da mesma categoria essencial que os homens brancos, e podia-se, portanto, tratá-los de um modo desumano. Assim também, a concepção que queria considerar os judeus como uma raça diferente, caracterizada por sinais externos manifestos, se empenhava em justificar com isso o tratamento todo especial que se lhes queria aplicar.

No que se refere às políticas públicas e suas implementações, bem como ao cumprimento das leis, registra-se a importância de haver preocupação com a formação inicial e continuada dos burocratas de linha de frente ou de nível de rua, pois, sendo passíveis de influência dos fenômenos raciais, podem dispensar tratamentos desfavoráveis a determinados grupos. Além das formações, o planejamento e as avaliações devem levar em conta a já mencionada teoria do burocrata de nível de rua. Exemplo normalmente mencionado em pesquisas e experimentos diz com o tratamento conferido às pessoas negras em atividades de policiamento ou educacionais (RAMOS; MUSUMECI, 2004; BARROS, 2008), porém, potencialmente, esse tratamento pode ocorrer em domínios outros além de na segurança, pois os fenômenos raciais podem também lá alcançar os agentes públicos e privados.

Também no que concerne ao cumprimento das leis e à implementação de políticas públicas, mas também à fiscalização e à análise de processos judiciais referentes a essas questões, deve ser considerada a teoria da responsabilidade cumulativa. Essa teoria, perfeitamente aplicável ao Brasil e compatível com a ideia de o racismo ser estrutural, obrigaria a instituição ou o ente

público a apresentar solução levando em consideração as possíveis discriminações ocorridas em domínios diferentes daquele no qual efetivamente atuaria além de conceber e implementar políticas evitando que houvesse migração de desigualdades para outro domínio. Nesse sentido, por exemplo, não poderia instituição do sistema de justiça realizar certame público para preenchimento de cargos de provimento efetivo, tampouco seleção de estagiários de nível superior desconsiderando as desigualdades raciais a que estariam sujeitos parte dos candidatos nos domínios da educação e do mercado de trabalho. O processo de tomada de decisões e a realização de julgamentos são atividades corriqueiras no seio de diversas instituições. No que tange à discriminação racial, há evidências relativas ao resultados de algumas delas com efeitos diversos. Em se cuidando da efetivação de políticas e de normas jurídicas, crucial que se leve em conta questões que podem afetar os resultados. Logo, no planejamento e na avaliação, não se pode perder de vista a possibilidade de os implementadores de linha de frente exercerem suas atribuições afetados pelos fenômenos raciais. Note-se, então, que não se cuida de questão meramente acadêmica a discussão sobre o campo da burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) que tem como referências as obras de Lipsky (2010) e de Pressman and Wildavsky (1973). Atentando-se para as formas de trabalhar e de estabelecer relacionamento com os cidadãos desenvolvidas pelos burocratas de nível de rua poderia haver alteração do nível de eficácia das políticas e leis.

No que tange às composições das equipes, grupos de trabalho, comitês, comissões e gestões, conveniente considerar a teoria da representatividade burocrática, percebendo-a como instrumento de facilitação ou de ampliação das dificuldades de se obter engajamento social e confiança nas iniciativas levadas a cabo pelas instituições. Isso porque há experimentos que comprovam que a composição demográfica das equipes de trabalho pode influenciar nos resultados e na percepção do público-alvo no que concerne à legitimidade e à vontade de cooperar (RICCUCCI; VAN RYZIN; JACKSON, 2018). Tendo sido examinados os fenômenos raciais neste capítulo, passa-se ao capítulo seguinte com o fim de verificar se as previsões constantes nas Constituições brasileiras vedam a discriminação negativa e determinam a discriminação positiva.

3 AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E OS FENÔMENOS RACIAIS

3.1 Introdução

Na presente, seção são analisadas as Constituições brasileiras, verificando se realmente havia e há a vedação de discriminação negativa e a determinação de discriminação inversa.

As diferenças entre os textos das sucessivas Constituições, como não poderia deixar de ser, são reflexos de projetos diferenciados de sociedade. Elas também refletem as concepções do que seria justo em cada tempo vivido ou a força ou a capacidade de articulação de grupos ou de pessoas para inserir posicionamentos e questões nas Cartas Políticas.

3.2 O período escravagista e o imediatamente posterior à abolição da escravatura

Diferentemente dos demais países americanos que se tornaram independentes, o Brasil não se dirigiu à constituição de uma república, mas ao de uma monarquia em 1822. Acreditava-se que um monarca poderia estabelecer o processo de separação de Portugal sem traumas e sem violência.

Com correção, Bonavides e Andrade (2002, p. 99) destaca que o retorno do absolutismo na Europa com a correspondente dissolução dos parlamentos, apesar da histórica tradição liberal, acabou influenciando não apenas a decisão de dissolver a Assembleia Constituinte de 1823 mas também o teor da própria Constituição de 1824, na qual concorriam ideias liberais, que estavam em voga na época, e ideias autoritárias. Tal conflito acabou por comprometer a qualidade do texto constitucional.

A Constituição de 1824 não foi proveniente de uma Assembleia Constituinte, que, em verdade, fora dissolvida por ato do Imperador. A denominada “Constituição do Império”, portanto, foi outorgada, tendo sido seu projeto submetido à aprovação das Câmaras Municipais em um esforço para lhe conferir legitimidade.

Apesar disso, a Constituição de 1824 representou alguns avanços. Eles foram perfectibilizados no fato de, em seu último artigo, a Constituição do Império apresentar um rol significativo de direitos, sendo que dois deles seriam sociais, o que não era comum, pois estava em fase embrionária a noção de igualdade material e a inclusão dessa pauta em Constituições.

Importa consignar que a disposição constitucional relativa ao não emprego dos açoites não surtiu o efeito desejado (artigo 179, XIX da Carta Magna³⁵). Na realidade, os castigos físicos foram legalmente empregados contra os escravizados até o ano 1886, quando foi sancionada a lei 3.310³⁶.

A Constituição de 1824, não se pode esquecer, foi promulgada enquanto perdurava a escravização negra no Brasil e a manteve. Por via de consequência, as disposições constitucionais vinculadas à igualdade, que era jurídica ou formal, restringiam-se àqueles que eram considerados cidadãos brasileiros, conforme permite concluir o exame do inciso XIII do artigo 179³⁷ combinado com o artigo 6º, *caput* e incisos I a IV³⁸.

Conveniente trazer a conclusão de Cabral (1974, p. 74) relativa ao período de vigência da Constituição de 1824, perquirindo se ainda há consequências visíveis da longa escravização negra no Brasil:

Em virtude de todos os esquemas mentais herdados pela geração que fez a independência, seria impossível outro tratamento ao negro, que não esse. O longo passado escravista impossibilitou que o negro fosse plenamente respeitado como pessoa, prevalecendo a sua condição de coisa, e tal permaneceu durante todo o período no qual a Constituição vigorou. A extinção do direito de propriedade sobre o homem quase coincide com a revogação de

³⁵ Art. 179. [...] XIX. Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis. (BRASIL, 1824).

³⁶ Art. 1º São revogados o art. 60 do Código Criminal e a Lei n. 4 de 10 de Junho de 1835, na parte em que impoem a pena de açoites.

Ao réo escravo serão impostas as mesmas penas decretadas pelo e mais legislação em vigor para outros quaesquer delinquentes, segundo a especie dos delictos commettidos, menos quando forem essas penas de degredo, de desterro ou de multa, as quaes serão substituidas pela de prisão; sendo nos casos das duas primeiras por prisão simples pelo mesmo tempo para ellas fixado, e no de multa, si não fôr ella satisfeita pelos respectivos senhores, por prisão simples ou com trabalho, conforme se acha estabelecido nos arts. 431, 432, 433 e 434 do Regulamento n. 120 de 31 de Janeiro de 1842. (BRASIL, 1886).

³⁷ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XIII. A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um. (BRASIL, 1824).

³⁸ Art. 6. São Cidadãos Brasileiros I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação. II. Os filhos de pai Brasileiro, e os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em serviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia. (BRASIL, 1824).

nossa primeira Carta Magna, que, talvez, ateste que ela esteve perfeitamente adequada e atendeu satisfatoriamente às necessidades do período histórico do qual emergiu e ao qual serviu.

Rui Barbosa (2010, p. 116), transcorridos em torno de trinta anos da abolição da escravatura (tendo transcorrido, em verdade, quase a totalidade desse tempo após a entrada em vigor da primeira Constituição republicana), manifestou-se sobre a situação dos escravizados na conferência intitulada de “A questão social e política no Brasil”:

Estava liberto o primitivo operariado brasileiro, aquele a quem se devia a criação da nossa primeira riqueza nacional. Terminava o martírio, em que os obreiros dessa construção haviam deixado, não só o suor do seu rosto e os dias da sua vida. mas todos os direitos da sua humanidade, contados e pagos em opróbrios, torturas e agonias. Era uma raça que a legalidade nacional estragara. Cumpria às leis nacionais acudir-lhe na degradação, em que tendia a ser consumida, e se extinguir, se lhe não valessem. Valheram-lhe? Não. Deixaram-na estiolar nas senzalas, de onde se ausentara o interesse dos senhores pela sua antiga mercadoria, pelo seu gado humano de outrora. Executada, assim a abolição era uma ironia atroz.

Adequado aos objetivos deste trabalho é também reproduzir parte do prefácio, da lavra de Pereira (1945, p. 38), referente à reedição das Obras Completas de Rui Barbosa, Volume XI, Tomo I, Discursos parlamentares, Emancipação dos Escravos (publicado originariamente em 1884), com o fim de se demonstrar que havia um projeto político diferente do realizado no sentido de que o fim da escravatura se desse em outros e mais dignos moldes:

José Bonifácio, no projeto que havia elaborado para a Constituinte de 1823, já indicava a conveniência de converter os negros alforriados em pequenos proprietários, cabendo ao Estado facultar-lhes a possibilidade de adquirir lotes de terra e os meios necessários ao seu cultivo³⁹. Também o projeto de 15 de julho, apresentado pelo ministério Dantas, 60 anos depois, propunha a adoção de medidas semelhantes, como se pode verificar pela leitura dos parágrafos H e 15 do artigo 2. Num e noutro caso tratava-se de medidas parciais, e relacionadas, em suas referências a terras, com as terras pertencentes ao Estado. Mas em ambos aparecia inseparável o binômio emancipação-terra a assinalar a fórmula mais adequada à solução do grande problema também em termos binários escravidão-latifúndio.

Sob a égide da Constituição outorgada de 1824, no que concerne às discriminações negativas, havia a manutenção da escravatura, a decorrente exclusão do escravo do conjunto

³⁹ Art. X Todos os homens de cor forros, que não tiverem officio, ou modo certo de vida. receberão do Estado uma pequena sesmaria de terra para cultivarem, e receberão outrossim dele os socorros necessários para se estabelecerem, cujo valor irão pagando com o andar do tempo.

dos cidadãos⁴⁰, a proibição de o liberto votar⁴¹, a estigmatização dos “ingênuos” (filhos de libertos). Além disso, havia a impossibilidade de a mulher votar e de ser votada, sua preterição no caso de sucessão ao trono, a discriminação religiosa⁴² e a vinculação do direito de votar ou de ser votado ao fato de se ter determinada capacidade econômica⁴³.

Em síntese, na Constituição de 1824, identificam-se discriminações negativas, em especial as de caráter racial mencionadas, bem como a ausência de determinação de discriminações inversas.

A Constituição seguinte foi a de 1891. Por meio dela, o Brasil passou a ter uma nova ordem constitucional e adotou a república como forma de governo. Adotou-se, por influência estadunidense, o sistema presidencialista de governo, havendo um Estado laico, ou seja, caracterizado pela separação do Estado e da Igreja.

Diante do texto constitucional, Barbalho (1902, p. 6), considerando que nossa Carta Política imitava a norte-americana e tendo isso como algo positivo, chegou ao ponto de propor que tomássemos aquela sociedade como inspiração.

⁴⁰ Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admitte com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia. (BRASIL, 1824).

⁴¹ Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se:

I. os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

II. Os Libertos.

III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa. (BRASIL, 1824).

⁴² De acordo com a Constituição do Império, mais precisamente com o disposto em seu artigo 5, a religião católica era a oficial, mas outras religiões poderiam ser professadas “*com seu culto doméstico, ou particular em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior do Templo*”. Inegável, portanto, que se impunha limite quanto à ostensividade das religiões diferentes da católica. Se isso não bastasse, a escolha religiosa poderia, ainda, impor outra limitação prevista constitucionalmente conquanto o artigo 95, III, da Constituição de 1.824 vedava que não católicos ou acatólicos pudessem ser parlamentares, reduzindo ainda mais a liberdade religiosa e impedindo o exercício de direito político.

⁴³ Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes. I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras. II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

Art. 93. Os que não podem votar nas Assembléas Primarias de Parochia, não podem ser Membros, nem votar na nomeação de alguma Autoridade electiva Nacional, ou local. (BRASIL, 1824).

À Constituição de 1891, consoante Silva (2014, p. 81) faltara “vinculação com a realidade do país. Por isso, não teve eficácia social, não regeu os fatos que previra, não foi cumprida.” De tal entendimento, não discreparam Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco (2008), pois afirmaram que muitos percalços ocorreram em razão da dissintonia do texto constitucional com a realidade brasileira. Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 265) sublinharam que, após o transcurso de duas décadas a contar da promulgação, tornara-se “evidente que a Constituição de 1891 não dispunha de força normativa suficiente para ordenar o processo político, do que resultou o surgimento de insatisfações generalizadas.”

O forte cunho liberal da Carta não apenas gerou enfraquecimento do poder central e correspondente fortalecimento dos poderes regionais e locais, mas também exclusão dos direitos sociais presentes na Carta Imperial que eram o direito à assistência social (socorros públicos), o direito à instrução primária gratuita, bem como o acesso a colégios e universidades para o ensino das ciências, belas-artes e letras, previstos nos incisos XXXI, XXII e XXXIII do artigo 179 da Constituição de 1824.

Groff (2008, p. 110) elenca os então novos direitos previstos na primeira Constituição republicana:

Ao rol de direitos da Constituição de 1824 foram acrescentados os seguintes direitos e garantias: extensão dos direitos aos estrangeiros; igualdade republicana; liberdade de culto; casamento civil e gratuito; cemitérios seculares; ensino leigo nos estabelecimentos públicos; fim da religião de Estado; direitos de reunião e associação; ampla defesa; perda da propriedade em decorrência de desapropriação por necessidade e utilidade pública, mediante indenização prévia; abolição das penas de galés e do banimento judicial; abolição da pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra; habeas corpus; propriedade intelectual e de marcas e instituição do júri.

No que concerne aos direitos e garantias fundamentais, ganha relevo a figura da ação de *habeas corpus*, cuja teoria ampliativa fora restringida com a reforma constitucional de 1926. E mais, estabeleceu-se expressamente, na Constituição de 1891, a abertura material do catálogo dos direitos e garantias, “nomeadamente no seu art. 78, ao dispor que a declaração de direitos não excluía ‘outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna’.” (SARLET, 2019, p. 244).

Destaca-se que, apesar da ampliação do reconhecimento do direito ao voto, a Constituição de 1891 não previu expressamente o voto feminino, prejudicando as mulheres pela ausência.

Como já mencionado, o sistema constitucional decorrente da primeira Constituição republicana era liberal. Nesse teatro, não surpreende que, embora tenha sido promulgada cerca de apenas três anos depois da abolição da escravatura nos moldes pelos quais essa se perfectibilizou, não haja disposição na Constituição que fosse, ao menos, tendente a diminuir as desigualdades raciais.

Colaciona-se trecho de obra publicada por João Barbalho (1902, p. 303-4), que bem demonstra o pensamento adotado à época:

“§2.º Todos são eguaes perante a lei, isto é, direitos que a Constituição assegura são os mesmos para todos os indivíduos; os meios e recursos estabelecidos para garantil-os competem igualmente a todos. Não há, perante a lei republicana, grandes nem pequenos, senhores nem vassallos, patrícios nem plebeos, ricos nem pobres, fortes nem fracos, porque a todos irmana e nivela o direito.

Não existem privilegios de raça, casta ou classe, nem distincções quanto ás vantagens e onus instituidos pelo regimen constitucional. E a desigualdade proveniente de condições de fortuna e de posição social não têm que influir nas relações entre o individuo e a autoridade publica em qualquer de seos ramos. A lei, a administração, a justiça serão eguaes para todos.

E a desigualdade, além de injusta e injurídica, é impolítica. Em que fundamento se faria repousar uma organização politica, dando mais direitos, garantias, mais vantagens, a uns do que a outros membros da mesma comunhão? Não seria n´um princípio de direito.

Nessa quadra, ao mesmo passo que se atacava o que se concebia como privilégios decorrentes da monarquia, nada se fazia para alterar para melhor a situação dos ex-escravizados. Como consequência, como bem anotou Domingues (2007), a mudança de sistema político não assegurou profícuos ganhos materiais ou simbólicos para a população negra. Ao contrário, essa população restou marginalizada e essa marginalização foi política pelas limitações e exigências da República quanto ao sufrágio (embora o voto não fosse mais censitário, estavam impedidos de votar e de se candidatar aqueles que fossem analfabetos⁴⁴) e às outras formas de participação política.

⁴⁴ Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:

1º) os mendigos;

2º) os analfabetos;

3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;

4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.

§ 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis. (BRASIL, 1891).

Barroso (2018, p. 157) aponta, sem rodeios e bem ciente da existência de estigmas, como foi o processo de exclusão do negro a partir da abolição da escravatura:

Após a abolição da escravatura, a ascensão do negro à condição de trabalhador livre não foi capaz de alterar as práticas sociais discriminatórias e os rótulos depreciativos da cor da pele (muito embora, do ponto de vista biológico, não existam raças humanas). A falta de qualquer política de integração do ex-escravo na sociedade brasileira, como a concessão de terras, empregos e educação, garantiu que os negros continuassem a desempenhar as mesmas funções subalternas.

Assim, no Brasil, criou-se um aparato apto à manutenção da exclusão e da marginalização sem que fossem instituídas leis discriminatórias propriamente ditas.

Para o alcance dos objetivos desta tese é necessário destacar a intertemporalidade do quadro de injustiça criado com o desumanizante transporte transatlântico de escravos que foi agravado pela longa escravização e que não foi compensado quando da abolição da escravatura.

Para o momento, suficiente é dizer que, na primeira Constituição republicana, não se vedava expressamente a discriminação contra negros, mantendo as preexistentes desigualdades, tampouco enfrentavam-se os preconceitos relativos a esse segmento.

Como já assinalado, aqueles que presidiram o Brasil sob a vigência da Constituição de 1891 tiveram extrema dificuldade política na condução dos destinos da nação. Campos Sales instituiu a “política dos Governadores”. Esses, por seu turno, estavam em relação de dependência com o coronelismo e “o coronelismo fora o poder real e efetivo, a despeito das normas constitucionais traçarem esquemas formais da organização nacional com teoria de divisão de poderes e tudo”, como bem anotou Silva (2014, p. 82). Também por conta disso, o sistema então vigente não suportou a ocorrência de transformação social e política originada pelo avanço da industrialização e do operariado urbano com a formação de movimentos reivindicatórios de cunho social. Eclodiu, então, a Revolução de 1930, liderada pelos Governadores de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e da Paraíba. Com a vitória, houve, provisoriamente, uma Junta Militar e, definitivamente, assumiu o líder civil do movimento revolucionário, Getúlio Vargas, até então Governador gaúcho. Com a nova situação política, outra Carta Política veio a suceder a de 1891.

3.4. A influência da eugenia

Instituído, o novo governo interveio nos Estados, aniquilando a “política dos Governadores” e a influência do coronelismo, rompendo com o Estado oligárquico, renovando estruturas e instituições.

O movimento que chegou ao poder em 1930, em 1934, trouxe uma Carta Política considerada avançada inclusive com a introdução de direitos de segunda dimensão, ou seja, sociais, econômicos e culturais. Antes disso, em 1932, houvera a instituição da Justiça Eleitoral, a promulgação do Código Eleitoral e levados a efeito avanços como o reconhecimento do direito ao voto feminino, bem como transferida para o Poder Judiciário a competência para julgar a validade das eleições e proclamar os eleitos. Superada a Revolução Constitucionalista de 1932, foi instaurada a Assembleia Constituinte e, em 1934, como já mencionado, foi promulgada a nova Constituição, a segunda da República. Nessa época, foram instituídos os Conselhos Técnicos e os órgãos cooperativos nas atividades governamentais, bem como criados o Tribunal de Contas e o Ministério Público, a Justiça do Trabalho. No campo dos direitos civis e políticos, houve a instituição do mandado de segurança e a ampliação das possibilidades de decretação do estado de sítio.

No campo dos direitos e garantias do cidadão, importa registrar que, na Constituição de 1934, destaca Sarlet (2019, p. 247), foi estabelecido o “comprometimento (ao menos formal) com a noção de um Estado Social e com a ideia de direitos sociais passou a ser incorporada, de forma perene, no constitucionalismo brasileiro.” Conforme já se referiu, na Carta de 1824, havia previsões de alguns direitos sociais, mas esses não foram reproduzidos ou aperfeiçoados na Carta política que a sucedera. Agora, havia certa sistematização com o surgimento de dois títulos que inexistiam na Constituição de 1891: o da ordem econômica e social e o da família, educação e cultura.

No que se refere à vedação de discriminação negativa e à determinação de discriminação inversa na Carta Política de 1934, mister fazer análise de determinados dispositivos.

Assim estava previsto na Constituição identificada acima⁴⁵:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

⁴⁵ Optou-se por não se reproduzir o texto da Constituição em sua forma original, embora assim se tenha feito nas citações correspondentes.

1) Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas. (BRASIL, 1934).

Principia-se anotando que, embora haja, na cabeça do artigo, referência a brasileiros e a estrangeiros residentes no país, há questões que por envolverem supraestatalidade, seriam aplicáveis a outras pessoas.

O dispositivo *sub oculis* estampa a igualdade de todos perante a lei. Os destinatários seriam todos os Poderes Públicos. Assim, a igualdade seria inafastável na elaboração e na aplicação da lei, revelando-se fidelidade, portanto, à visão clássica sobre o princípio.

A Constituição de 1934 trouxe de forma explícita o conceito do princípio da igualdade perante a lei. E, conforme Pontes de Miranda (1936, p. 76), ao fazê-lo, acabou por o cindir. A primeira corresponderia à tradicional consideração de que todos seriam iguais perante a lei e a segunda consistiria na 2ª parte do artigo 113, 1), ou seja, na explicitação constante do texto constitucional sobre a inadmissibilidade de privilégios e de distinções baseadas nos fatores elencados. Por uma abordagem teórica e sistemática, poderia essa explicitação ser considerada como desnecessária. Por uma abordagem prática, já que havia intérpretes que, diante de consagração de igual teor no artigo 72, §2º da Constituição de 1891, admitiam distinções, a explicitação seria útil, contextualizou Pontes de Miranda (1936, p. 76):

“A evolução do direito público, o que se observa é a revelação do verdadeiro conteúdo do princípio, assaz ligado (se não proposição tautológica) à noção mesma de lei regra geral. Porém existem, como vimos, leis só em sentido formal”, argumenta Pontes de Miranda (1936, p. 76). Nessa hipótese, prossegue, a de leis apenas em sentido formal, poderia haver dificuldades se a explicitação fosse afastada por ser tautológica, já que essa espécie de lei não é geral. Mas, como o Legislativo somente produziria lei meramente formal quando assim determinasse a Constituição e as leis de exceção cairiam diante do art. 113, 1), 1ª parte, quer se dirigissem a uma ou a muitas pessoas, o art. 113, 1), 1ª parte consagraria o posicionamento de que o Poder Legislativo somente produziria leis materiais e essas deveriam ser respeitadoras da igualdade por ser esse princípio imanente ao conceito de lei no Estado de Direito.

Por fim e de fato, Pontes de Miranda (1936, p. 77) não chega à conclusão se houve a prática de *bis in idem* pelo constituinte ou pretendeu-se “separar os dois princípios, o que se dirige ao juiz e ao administrador e o que se dirige ao legislador”.

Na Carta Política de 1934, apesar de os artigos 108 e 109 reafirmarem a igualdade entre homens e mulheres, o direito ao voto para elas foi reconhecido de forma diferente do que o foi

para eles. Desse modo, o alistamento e o voto eram obrigatórios para os homens em geral e para as mulheres que exercessem função pública remunerada.

O artigo 168, que refere “brasileiros” e não “brasileiros e estrangeiros residentes”, previa que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, apenas mencionando que não poderia haver distinção de sexo ou de estado civil. O princípio da igual admissão aos cargos públicos teria o sentido de que, para se prover esses cargos não se poderia exigir “requisitos de nascimento, classe social, sexo, religião, ou crenças políticas, ou naturalidade de alguma região”. Por outro lado, seriam exigíveis requisitos subjetivos como “força física para certos serviços, índices neuropsicológicos, antecedentes morais e preparo especial científico”, menciona Pontes de Miranda (1936, p. 75-6).

Por força da Constituição, que vedava distinções pertinentes ao nascimento, não poderia a lei fazer distinção excludente entre filhos. E mais. Sendo iguais os direitos entre homens e mulheres, não poderia haver distinção relativa ao sexo que gerasse desigualdade.

Na Constituição de 1934, mais precisamente na letra “a” do parágrafo 1º do artigo 121⁴⁶, previu-se que seria editada lei que vedaria a diferença salarial, quando se tratasse de mesmo trabalho, em decorrência do sexo, da idade, da nacionalidade ou do estado civil das pessoas. E, no parágrafo 3º do mesmo artigo, estipulou-se que haveria preferência por mulheres para a realização de serviços de amparo à maternidade e à infância, bem como para a fiscalização e para a orientação desses serviços.⁴⁷

A Constituição de 1934, assegurou a liberdade de consciência e a de crença, a inviolabilidade de convicções filosóficas, religiosas e políticas. Como apontado acima, homens e mulheres foram colocados em pé de igualdade. Além disso, havia disposições constitucionais relativas a prestações a serem entregues pelos Poderes Públicos com o fito de reduzir as desigualdades. Por outro lado, é de se consignar que havia disposição constitucional que criava

⁴⁶ Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. § 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil. (BRASIL, 1934).

⁴⁷ Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. [...] § 3º - Os serviços de amparo à maternidade e à infância, os referentes ao lar e ao trabalho feminino, assim como a fiscalização e a orientação respectivas, serão incumbidos de preferência a mulheres habilitadas. (BRASIL, 1934).

a incumbência de a União, de os Estados e de os Municípios, por leis próprias, estimularem a eugenia e implementarem políticas de caráter assistencial.

Assim constava do texto da Constituição:

Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

- a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;
- b) estimular a educação eugênica;
- c) amparar a maternidade e a infância;
- d) socorrer as famílias de prole numerosa;
- e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;
- f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;
- g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais. (BRASIL, 1934).

Analisando o texto constitucional, Pontes de Miranda (1936) aponta que as normas extraíveis do artigo 138 seriam programáticas, que, no dispositivo constitucional, não haveria sanção em caso de não cumprimento, criação de direito nem destinação de verbas. Logo, diante da ausência de cogência, não haveria comentário jurídico a fazer.

Sarlet (2019, p. 248), também comentando sobre a Constituição de 1934, menciona o seu artigo 138, apontando a previsão de garantia de proteção à infância e à maternidade:

A ordem econômica, consoante o art. 115, deveria ser pautada pelos princípios da justiça, possibilitando a todos uma existência condigna; foi garantido o amparo à maternidade e à infância, incumbindo ao Poder Público a adoção de medidas legislativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis (art. 138); além de toda a produção legislativa na seara laboral decorrente dos preceitos estipulados no art. 121, como os referentes ao salário mínimo, à jornada máxima de oito horas de trabalho, ao repouso semanal, às férias anuais remuneradas, à indenização para o trabalhador pela dispensa sem justa causa, à assistência médica ao trabalhador e à gestante, e ao reconhecimento das convenções coletivas de trabalho.

Ao movimento eugênico se conferira alta respeitabilidade nos Estados Unidos e na Inglaterra antes da Segunda Grande Guerra (até o conhecimento do que em seu nome foi praticado pelos nazistas na Alemanha). Ele pregava que, havendo diferenças inatas entre as raças, o cruzamento entre elas geraria efeitos deletérios. Com base nessa ideia, que conduzia à uma hierarquia entre as raças, criaram-se sistemas de separação entre negros e brancos nos Estados Unidos após a guerra mencionada, por isso, com razão, Fredrickson (2015, p. 128) não

via muita diferença entre a denominada ciência empírica genética de 1940 e a de 1950. Essa, contudo, mereceu a repulsa de grande parte da comunidade científica e da já existente ONU que afirmou inexistir evidência científica confiável sobre os efeitos negativos dos cruzamentos das raças, tampouco para as inatas diferenças pertinentes à capacidade intelectual ou ao desenvolvimento emocional das pessoas que os eugenistas propagavam.

Corroborando o entendimento de Piovesan (2010) de que a diversidade, em diferentes momentos históricos, foi utilizada para aniquilar direitos (inclusive o de viver), era e é preciso dizer mais sobre o artigo 138 da Constituição de 1934 e sobre as ideias que ele carregava.

Para tanto, auxilia o artigo de Torres (2008, p. 2), referente à relação entre eugenia e raça sob o prisma da Antropologia:

A ciência da eugenia, conhecida como ‘ciência da boa geração’, foi desenvolvida por Francis Galton (1822-1911), na Inglaterra, sob influência da leitura do livro *A origem das espécies* (1859) de autoria de seu primo, Charles Darwin. Acreditando serem as capacidades humanas resultantes muito mais da hereditariedade do que da educação, Galton propôs a procriação consciente através da união entre indivíduos ‘bem dotados biologicamente’ como forma de aperfeiçoamento social. A ideia de que a família e a sociedade podiam ser cultivadas como um jardim, do qual ‘ervas daninhas’ deviam ser eliminadas em benefício de ‘plantas úteis’, era uma metáfora de suas proposições. A eugenia pretendia oferecer uma seleção eficiente e rápida: o que a natureza levava gerações para realizar, a ciência poderia obter criteriosamente através do planejamento.

Em artigo no qual examina a educação como projeto de melhoramento racial, Rocha (2018, p. 71) aponta:

Há de se considerar que no Brasil a influência do discurso eugênico percorreu diversos setores como a imigração, a literatura, a medicina e principalmente as políticas relativas à educação; como fator de melhoramento da raça na busca de melhorias sociais para o país, os eugenistas justificavam suas ações ressaltando a importância da imigração branca e do desenvolvimento das boas ‘estirpes’, sendo esse o real objetivo da educação eugênica. Negros, mulatos, índios e asiáticos estariam à parte deste projeto social, pois sendo limitados às condições próprias de sua raça, não alcançariam o mesmo desenvolvimento que os elementos da raça branca.

Esclarecedor também é o olhar histórico sobre a eugenia de Carneiro (2013, 251):

Estudos recentes da historiografia brasileira têm comprovado com base em documentação inédita que, há séculos, os judeus, os negros, os ciganos e os japoneses não são cidadãos bem-vindos à composição étnica da sociedade nacional. O discurso, que persistiu desde os tempos coloniais, era o de que esses grupos representavam perigo para a nação, em distintos espaços e tempos históricos. Avaliado em um tempo de longa duração, esse discurso

congregou diferentes correntes de opinião, alcançando seu auge durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, e mais especificamente durante o Estado Novo (1937-1945), que, enquanto, tomava como parâmetro os paradigmas sustentados pelo fascismo europeu, procurou estabelecer canais e instrumentos que permitissem acelerar o processo de modernização do país.

Relevante verificar como a Constituição de 1934 se insere na história do constitucionalismo brasileiro. Assim sendo, elucidativo é Godoy (2017, p. 204), que se dedicou a pesquisas sobre essa inserção, destacando o trabalho na Comissão do Itamaraty e na Assembleia Nacional Constituinte:

A Constituição de 1934 também revela alguma motivação eugênica, como se colhe em artigo que dispunha que a lei regularia a apresentação pelos nubentes de provas de sanidade física e mental, com curiosa determinação para que se atendessem as condições regionais do país (art. 145). Explicitamente, determinava-se que os poderes públicos estimulariam a ‘educação eugênica’ (art. 138, b) e que cuidariam da higiene mental e incentivariam a luta contra os ‘venenos sociais’ (art. 138, g), o que pode significar construção constitucional de combate a doenças venéreas.

Para os fins dessa tese é relevante verificar que, em momento recente da história pátria, em Carta Política tida como extremamente criativa e transformadora, precedida por duas constituições que continham disposições discriminatórias como já se demonstrou, constava um programa extremamente racista.

Conclusiva e sinteticamente, pode-se dizer que a Constituição de 1934, ao acolher ideias eugenistas, acabou por consagrar propósitos discriminatórios no que pertine à raça e à procedência das pessoas. Isso a coloca em posição de contradição na medida em que, por força do examinado artigo 113, 1) vedaria discriminações também dessa espécie.

Com base no artigo citado acima e nos pertinentes ao direito de voto (art. 109) e ao acesso aos cargos públicos (art. 168), bem como o que vedava a diferença salarial em razão do sexo e estabelecia preferência para a execução de serviços por mulheres (art. 121), pode-se dizer que a Constituição de 1934, embora estabelecesse que o voto seria facultativo se a mulher não exercesse função pública remunerada, vedava a discriminação negativa e determinava a discriminação inversa relativamente a esse segmento. No que pertine às convicções religiosas, filosóficas e políticas, com esteio nos números 4, 5 e 7 do artigo 113⁴⁸ em combinação com o artigo 113, 1), pode-se entender da mesma forma.

⁴⁸ Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:[...] 4) Por motivo de convicções filosófica, políticas ou religiosas, ninguém será

A Constituição de 1934 teve curto período de vigência, pois o então Presidente da República, Getúlio Dornelles Vargas, dissolveu a Câmara dos Deputados e o Senado, revogou a Constituição supracitada e outorgou a Constituição de 1937.

Conforme Silva (2014), a alegação apresentada para esses agires fora o perigo de que as novas agremiações partidárias que se estruturavam colocassem em risco as instituições. Pretendera o Presidente da República, de acordo com Ferreira Filho (1983), sufocar movimento que retornara com força após a II Guerra Mundial, sobretudo, após o anúncio das eleições presidenciais e parlamentares, em fevereiro de 1945, por meio da Lei Constitucional nº9, de 28-2-1945. Por força dessa lei, foram modificados vários artigos da Constituição de 1937 com o fito de que pudesse ocorrer a recomposição do quadro constitucional por intermédio de eleições. (SILVA, 2014).

Mendes, Coelho e Branco (2008) objetivamente afirmaram que o propósito seria o de tornar efetiva a Revolução de 1930 e que a inspiração e as influências seriam, respectivamente, a Constituição da Polônia de 1935 e as ideias nazi-fascistas de Hitler e de Mussolini, bem como o ideário corporativista do Estado Novo português.

Em síntese, com a justificativa de que se visava à manutenção da ordem, instaurou-se uma ditadura. Na ocasião do golpe, inclusive, foi prometida a realização de um plebiscito, mas esse nunca foi promovido. Em decorrência desse fato, que seria a perfectibilização da violação do artigo 187 da Constituição de 1937, sustentaram Mendes, Coelho e Branco (2008) e Sarlet (2019) que essa jamais entrara em vigor.

A Carta de 1937 tinha índole fascista e essa se evidenciava pela leitura do seu artigo 73⁴⁹, aponta corretamente Sarlet (2019). E o fascismo, sabe-se, também se caracteriza pelo racismo.

Prudente repisar que, durante o Estado Novo, as ideias eugênicas tiveram longo alcance. Bom também referir que elas se voltavam contra indígenas, negros, judeus e imigrantes não brancos, além de contra “indivíduos considerados ‘degenerados’, como doentes mentais,

privado de qualquer dos seus direitos, salvo o caso do art. 111, letra b . [...] 5) É inviolável a liberdade de consciência e de crença e garantido o livre exercício dos cultos religiosos, desde que não contravenham à ordem pública e aos bons costumes. As associações religiosas adquirem personalidade jurídica nos termos da lei civil. [...] 7) Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, sendo livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes. As associações religiosas poderão manter cemitérios particulares, sujeitos, porém, à fiscalização das autoridades competentes. É lhes proibida a recusa de sepultura onde não houver cemitério secular. (BRASIL, 1934).

⁴⁹ Art. 73 - O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a Administração do País. (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945). (BRASIL, 1937).

peessoas com deficiência e homossexuais” como advertiram Oliveira e Tarelou (2014, p. 18) em artigo no qual abordam a relação entre eugenia e imigração, mais especificamente, a japonesa no Brasil.

É nesse quadro que se deve inserir a Constituição de 1937 e a análise sobre a possibilidade de uma Constituição outorgada poder apresentar vedação à discriminação e defesa de medidas tendentes à redução de desigualdades.

Importa referir que havia previsão, na Carta de 1937, de que “todos são iguais perante a lei” e de que a Constituição asseguraria a brasileiros e a estrangeiros aqui residentes o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade⁵⁰. Além disso, também se previu que a especificação das garantias e dos direitos na Carta Política não excluiria garantias e direitos decorrentes da forma de governo e dos princípios constitucionais⁵¹.

Valem aqui as manifestações anteriores quanto à expressão “todos são iguais perante a lei” (exceto no que diz com a explicitação que havia na segunda parte do artigo 113, 1) da Constituição de 1934), constante em Cartas anteriores. Permitido, então, dizer que, no plano formal, havia a vedação de todas as formas de discriminação negativa.

Sob o prisma do enfrentamento das desigualdades, pode-se dizer que, mantido o voto feminino em pé de igualdade com o masculino (art. 117), e o acesso aos cargos públicos (art. 122, §3º) como na Carta anterior, havia a determinação de discriminação inversa no que tange ao sexo das pessoas. O mesmo se pode dizer quanto à liberdade religiosa, uma vez que, além da regra geral do §1º do art. 122, havia a previsão de que os indivíduos e confissões religiosas poderiam se associar e exercer pública e livremente seus respectivos cultos (art. 122, §4º).

Assim, no que pertine aos negros, pode-se dizer, que no plano cultural, afigurava-se importante a disposição que permitia a liberdade de culto.

No mesmo sentido, sobre essa última temática, escreveu Gama (1947, p. 307):

Vedando à União, aos Estados e aos Municípios criar distinções entre os brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre os Estados e Municípios, estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos e tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, assegura a

⁵⁰ Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 1º) todos são iguais perante a lei. (BRASIL, 1937).

⁵¹ Art. 123 - A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva, bem como as exigências da segurança da Nação e do Estado em nome dela constituído e organizado nesta Constituição. (BRASIL, 1937).

Constituição a igualdade entre os brasileiros e reconhece a igualdade jurídica dos Estados e Municípios, além de tornar efetiva a liberdade de cultos.

Conveniente asseverar que tanto durante a vigência da Carta Política de 1934⁵² quanto durante a da Constituição de 1937⁵³, houve a implementação de política migratória que objetivava o “embranquecimento” da população brasileira. Uma forma de levar adiante tal desiderato foi restringir a imigração, elegendo grupos que seriam desejáveis por suas características físicas e por sua capacidade potencial de se miscigenar. Essa política restritiva estava baseada nas ideias do trabalho e da segurança nacional que, na realidade seriam racistas e ideológicas. Nesse quadro, de acordo com Carneiro (2018), havia sistemática negativa de concessão de vistos para os indesejáveis imigrantes judeus, negros, ciganos e japoneses, privilegiando-se italianos, portugueses e alemães.

A ditadura de Getúlio Vargas findou em 1945, pois ele foi deposto pelas Forças Armadas, assumindo transitoriamente o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares, até a tomada de posse do Presidente eleito, Gaspar Dutra, ex-Ministro da Guerra do governo deposto.

3.5 A redemocratização ocorrida após o fim do Estado Novo

Eleita em fevereiro de 1946, a Assembleia Constituinte, diferentemente do que houve quando da elaboração das Constituições de 1824, 1891 e 1934, não teve por esteio um anteprojeto oriundo de fora do Legislativo (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008; SILVA, 2014). Optou-se por formar uma comissão que teria adotado como base o texto da Constituição de 1934, conferindo-se celeridade ao processo. Assim, em setembro de 1946, houve a aprovação do projeto em plenário, exurgindo a Constituição de 1946.

⁵² artigo 121 - (...)

§6º- A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

⁵³ Art 151 - A entrada, distribuição e fixação de imigrantes no território nacional estará sujeita às exigências e condições que a lei determinar, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

Silva (2014) menciona que, na Assembleia Constituinte, estavam representadas várias correntes de opinião (direita, centro-democrático, progressistas, socialistas e comunistas) com prevalência dos conservadores.

Mendes, Coelho e Branco (2008) referem que a experiência da Segunda Grande Guerra e da vida sob regimes totalitários nesse período influenciou significativamente as constituições democráticas promulgadas posteriormente, proclamando-se o respeito à dignidade humana. A nossa Constituição de 1946 não estaria infensa a essa influência. Todavia, no plano social, conforme Mendes, Coelho e Branco (2008), a nova Carta nada teria feito para melhorar a qualidade de vida do povo, o que gerou a comparação inevitável com o período anterior, no qual houve os avanços nos campos trabalhista e previdenciário que ampliaram a proteção dos menos favorecidos.

Segundo Sarlet (2019), com tom menos incisivo do que na Constituição de 1934, a então vigente Constituição protegia os direitos sociais, em especial no campo trabalhista, chegando a firmar o direito de greve. No campo da garantia dos direitos individuais, ele destaca a inafastabilidade do controle judicial, previsto no artigo 141, §4º. Na ordem social e econômica, os destaques seriam o estabelecimento de um plano de recuperação e a especial proteção à Amazônia e ao Nordeste, sobretudo por conta dos problemas socioeconômicos decorrentes dos períodos de secas, com a aplicação de percentuais do orçamento da União.

No campo organizatório, Sarlet (2019) destaca a tentativa de restauração do federalismo nos moldes republicanos assentados na Constituição de 1891 e a reinserção do Senado como segunda Câmara Legislativa na estrutura do Congresso Nacional.

No campo pertinente aos fatores de discriminação e à discriminação negativa propriamente dita, mister consignar que, na Carta Política de 1946, sem a explicitação havida na segunda parte do artigo 113, 1) da Constituição de 1934, entabulou-se que todos seriam iguais perante a lei e que brasileiros e estrangeiros residentes teriam assegurada a inviolabilidade dos direitos relativos à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade⁵⁴, bem como que a especificação dos direitos e garantias não excluiria outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Carta⁵⁵.

⁵⁴ Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º Todos são iguais perante a lei. (BRASIL, 1946).

⁵⁵ Art. 144 - A especificação dos direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota. (BRASIL, 1946).

Na medida em que se diz que na Constituição em comento também haveria a regra geral no sentido de que todos seriam iguais perante a lei, torna-se importante transcrever parte do que afirma Jacques (1957, p. 193) quando trata de igualdade social na obra intitulada “Da igualdade perante a lei”:

No que se refere à raça, desde a abolição da escravatura, não mais constitui fator de diferenciação entre os homens, pelo menos em face da lei. No Brasil, brancos, pretos, vermelhos e mestiços, são tratados igualmente, desde que se encontrem em idênticas condições e debaixo das mesmas circunstâncias. É bem verdade que, ultimamente, vem se acentuando uma tendência, nas comissões de seleção para ingresso em certas escolas ou em serviços públicos, como a Escola Militar, a Escola Naval e o Itamaraty, no sentido de se afastar os candidatos de cor preta. Tal iniciativa, porém, não encontra apoio em lei.

Também elucidativo é outro trecho da mesma obra, pois, após referir que haveria tratamento diferenciado para negros nos Estados Unidos e para judeus na Alemanha nazista, Jacques (1957, p. 194) arremata:

Entre nós, felizmente, ocorre precisamente o contrário: punimos o genocídio, isto é, o crime contra grupo nacional, étnico, racial ou religioso (Lei nº 2.889, de 1-10-1956). É a consagração do salutar princípio da igualdade de tratamento dos indivíduos pertencentes a quaisquer grupos étnicos, raciais ou religiosos, todos com direito de igual proteção legal.

Questão que não escapou da mira de Pontes de Miranda (1947) foi saber se o fato de a Constituição de 1946 não conter a explicitação dos fatores de discriminação como a de 1934, na segunda parte de seu artigo 113-1, implicava exclusão ou os princípios inseridos na parte referida da Constituição de 1934 resultariam do regime e dos princípios adotados pela Constituição de 1946.

Pontes Miranda (1947) inicia dizendo que a República é avessa a privilégios de nascimento, não se considerando como tal o tratamento diferenciado entre nascidos no Brasil e estrangeiros.

No que concerne ao sexo, Pontes de Miranda (1947) disse que a Constituição de 1946 foi mais coerente do que a de 1934. Isso porque, na de 1934, ao lado de simetriações, havia exceções favoráveis às mulheres, segundo ele, por não considerarem seus alistamentos eleitorais e seus votos obrigatórios e por dispensá-las do serviço militar obrigatório. Sustentou

que a combinação dos artigos 131⁵⁶ e 138⁵⁷ da Carta de 1946 permitia que a mulher concorresse a qualquer cargo político além de votar. Já o artigo 184⁵⁸ da mesma Constituição, definiu Pontes de Miranda (1947, p. 388), faria com que o intérprete tivesse de “considerar implícito o princípio constitucional de que se não admitem privilégios nem distinções por motivo de sexo”. Esse seria um dos princípios implícitos, ou seja, que não foram especificados, mas que decorreriam dos princípios consignados na Constituição.

Abordando sobre o que seria pertinente à raça, Pontes de Miranda (1947) apenas alude à questão da imigração, pois, pelas regras das Constituições de 1934 e de 1937, haveria limitações relativas à quantidade, à distribuição e à fixação de imigrantes que deveriam ser estabelecidas por lei. Todavia, em nível constitucional, já se estabelecia limitador para que a corrente migratória não superasse 2% da quantidade de imigrantes da respectiva nacionalidade fixados no Brasil dentro no período dos cinquenta anos anteriores⁵⁹. À toda evidência, e Pontes de Miranda (1947) admitiu isso, não se cuidava de distinção de caráter racial ou étnico, mas de origem se o critério era a nacionalidade das pessoas interessadas em vir para o Brasil.

Quanto à raça propriamente dita, Pontes de Miranda (1947) apenas mencionou a proibição, estabelecida pela Constituição de 1937, de que lei não permitisse o acesso a cargos públicos a brasileiros de determinada raça. Essa seria inconstitucional por violação da norma extraível do artigo 122, §3º.

⁵⁶ Art. 131 - São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei. (BRASIL, 1946).

⁵⁷ Art. 138. São inelegíveis os inalistáveis. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964) (Vide art. 2º da Emenda Constitucional nº 14, de 1965) Parágrafo único. Os militares alistáveis são elegíveis, atendidas as seguintes condições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964) a) o militar que tiver menos de cinco anos de serviço será, ao se candidatar a cargo eletivo, excluído do serviço ativo; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964) b) o militar em atividade com cinco ou mais anos de serviço, ao se candidatar a cargo eletivo, será afastado, temporariamente, do serviço ativo, como agregado, para tratar de interesse particular; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964) c) o militar não excluído e que vier a ser eleito, será, no ato da diplomação, transferido para a reserva ou reformado, nos termos da lei, ressalvada a situação dos que presentemente estejam em exercício de mandato eletivo, e até o seu término. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964) (BRASIL, 1946).

⁵⁸ Art. 184 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer. (BRASIL, 1946).

⁵⁹ Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País [...] §6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.
§7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena. (BRASIL, 1934).

No que se refere à profissão própria, ou dos pais, à classe social, à riqueza e às crenças religiosas, a distinção só seria possível se fosse para a proteção das classes desfavorecidas consoante Pontes de Miranda (1947). Portanto, não configuraria violação a progressividade de impostos ou a instituição de imposto conforme a natureza da profissão.

Quanto às ideias políticas, só haveria a suspensão ou a perda dos direitos políticos se ocorresse alguma das hipóteses do artigo 135⁶⁰. A condenação criminal poderia ensejar a suspensão supradita desde que houvesse previsão na lei penal aplicável que, por óbvio, deveria estar em sintonia com a Constituição. No que referia aos estrangeiros, segue o jurista, o artigo 143⁶¹ funcionaria como limitação e extensão da norma, já que haveria vedação de expulsão de estrangeiros nas hipóteses previstas em seu texto.

Após a análise de cada um dos pontos referidos acima, concluiu Pontes de Miranda (1947, p. 413) que “qualquer das limitações que a lei fizesse, pelo fato do nascimento, do sexo, da raça, da profissão própria ou dos pais, classe social, riqueza, crença religiosa ou política, ofende, de frente, o princípio da isonomia”. Isso porque a Constituição de 1946 colocou o princípio da isonomia à frente de todos.

Calha aqui destacar que havia disposições da Constituição de 1946 que tendiam a diminuir desigualdades decorrentes de critérios sensíveis ao gênero das pessoas como a que determinava que as legislações trabalhista e previdenciária teriam que obedecer os preceitos elencados no artigo 157⁶² e esse vedava a “diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil” e garantia o “direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário.”

⁶⁰ Art. 135 - Só se suspendem ou perdem es direitos políticos nos casos deste artigo. §1º- Suspendem-se: I - por incapacidade civil absoluta;
II - por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.

§2º - Perdem-se:

I – nos casos estabelecidos no art. 130;

II – pela recusa prevista no art. 141, § 8º;

III - pela aceitação de título nobiliário ou condecoração estrangeira que importe restrição de direito ou dever perante o Estado. (BRASIL, 1946).

⁶¹ Art. 143 - O Governo federal poderá expulsar do território nacional o estrangeiro nocivo à ordem pública, salvo se o seu cônjuge for brasileiro, e se tiver filho brasileiro (art. 129, nº s I e II) dependente da economia paterna. (BRASIL, 1946).

⁶² Art. 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: [...]

II - proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; [...]

X - direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário. (BRASIL, 1946).

Conforme Falcão (1956), a primeira parte do inciso I do artigo 31 estaria em sintonia com o princípio da igualdade perante a lei, que converteria em ilícitas as preferências por motivo de raça e de cor. Essas preferências ilícitas seriam puníveis pela lei penal mesmo em relação às atividades de órgãos públicos. Também de acordo com Falcão (1956, p. 112), os incisos II e III separariam “o temporal do espiritual, esclarecendo que o Estado não é teológico, embora não contrário à religião”. Ademais, os parágrafos 7º e 8º do artigo 141⁶³ da Carta Política em exame não deixariam dúvida quanto à existência de liberdade religiosa e de consciência, limitadas apenas pelo respeito à ordem pública e aos bons costumes.

Do que foi anotado até o presente momento sobre a Constituição de 1946, pode-se dizer que houve o estabelecimento de vedação de discriminação negativa em várias de suas formas e não apenas a previsão de uma igualdade formal ou jurídica. No que concerne à determinação para que houvesse discriminação inversa ou igualação includente, dependente de uma igualdade mais vigorosa, ou seja, material, é afirmável que haveria previsão referente às questões vinculadas ao sexo das pessoas, bem como às liberdades de consciência e de crença. Pode-se então novamente consignar que, no que refere aos direitos culturais, a liberdade religiosa consagrada era importante para a população negra. Todavia, restavam ausentes questões de natureza redistributiva para essa mesma população.

Conveniente ressaltar que a primeira lei que previu sanção penal em decorrência de proceder discriminatório de natureza racial exsurgiu durante a vigência da Constituição de 1946. Ela, alcunhada de lei “Afonso Arinos” tinha como fundamentos a igualdade jurídica, a proibição de produzir distinção entre os brasileiros e de propagandear preconceito, bem como a declaração da acessibilidade a todos dos cargos públicos. A previsão da lei número 1390/51 era no sentido de que o proceder supradito ensejaria a ocorrência de contravenção.

O Brasil esteve sob a égide da Constituição de 1946 “em clima de tolerância e paz, até 31 de março de 1964” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 174). Nessa data, as Forças Armadas depuseram o então Presidente João Goulart e iniciou-se uma sequência de sucessivos governos militares que perdurou por vinte anos.

⁶³ Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] §7º - É inviolável a liberdade de consciência e de crença e assegurado o livre exercício dos cultos religiosos, salvo o dos que contrariem a ordem pública ou os bons costumes. As associações religiosas adquirirão personalidade jurídica na forma da lei civil. §8º - Por motivo de convicção religiosa, filosófica ou política, ninguém será privado de nenhum dos seus direitos, salvo se a invocar para se eximir de obrigação, encargo ou serviço impostos pela lei aos brasileiros em geral, ou recusar os que ela estabelecer em substituição daqueles deveres, a fim de atender escusa de consciência. (BRASIL, 1946).

3.7 Os sucessivos governos militares

Em 1967, por intermédio da promulgação de uma nova Constituição, objetivava-se promover a institucionalização dos princípios e ideias daquele grupo que ascendera ao poder em 1964. A Constituição não escondia seu viés autoritário, centralizador, nacionalista e intervencionista, tampouco a preocupação com a segurança nacional, que concebida por estrategistas franceses e norte-americanos, foi adotada como prioridade pelos chefes militares da época. O autoritarismo ficou evidenciado a partir da forma como se deu a aprovação do texto que se converteu em Carta Política como bem destacam Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 175):

Produto da Revolução de 1964, e com a pretensão de consolidar seus ‘ideias e princípios’, tivemos a Constituição de 1967, que foi aprovada pelo Congresso Nacional, para tanto constrangido a deliberar em sessão extraordinária de apenas quarenta e dois dias – de 12-12-1966 a 24-01-1967 – com base em proposta literalmente enviada ‘a toque de caixa’ pelo Presidente da República, que para tanto dispunha do apoio das Forças Armadas, se necessário, até mesmo para o fechamento das Casas de Legislativas, àquela altura em recesso forçado e já desfalcadas dos principais líderes opositoristas, cujos mandatos e direitos políticos tinham sido cassados pelos chefes da insurreição militar vitoriosa.

Ao analisar o esquema político da Constituição de 1967, Cavalcanti. (1968, p. 25) sustentou o seguinte:

Vimos, assim, o mecanismo constitucional destinado à ação política, isto é, os instrumentos de que dispõe o Estado para o funcionamento do regime político instituído com a Constituição de 1967.

Esses instrumentos são adequados a uma ação política democrática, dando ao governo, os meios necessários para um controle efetivo de sua posição política e de um mecanismo econômico de acordo com a orientação que julgue mais satisfatória.

Nosso regime é caracterizado por um duplo regime de centralização política da União no sistema federal e, do poder executivo dentro do governo da União. Este poder executivo, por sua vez, se estabelece por um processo de escolha indireta, isto é, de um processo eleitoral de que é *magna pars* o Congresso Nacional e de representantes dos legislativos estaduais.

Ainda não foi feita a experiência dêsse eleitorado entre nós, eleitorado que considero ainda muito limitado, mas o seu resultado será, certamente, o de reduzir as possibilidades de mudança e permitir uma continuidade maior da política federal.

Politicamente, limita as possibilidades da área opositorista, afasta os líderes carismáticos, anula a controvérsia eleitoral.

Parece-me ser ele uma consequência lógica do sistema político em que o *focus* do poder está nas mãos do executivo.

Seguindo pela esteira de verificar se havia vedação às discriminações negativas no texto constitucional, já se destaca que o artigo 142 previa que tanto homens quanto mulheres teriam direito a voto. No artigo 150, *caput e §1º*, estatuiu-se que todos são iguais perante a lei, havendo a denominação dos fatores mais comumente encontrados quando da prática discriminatória⁶⁴.

Sarlet (2016, p. 618) aponta que a Carta de 1967 voltou-se contra a prática de discriminações:

A Constituição de 1967/1969, promulgada e emendada substancialmente sob a égide do regime militar, assegurava a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas, além de prever a punição pela lei do preconceito racial (art. 153, §1.º), de modo que, pelo menos no que diz com o texto constitucional, houve avanços no que diz com a função impeditiva de discriminações exercida pelo princípio e pelo direito de igualdade. No campo das relações de trabalho, além da proibição de diferenciação salarial, também foi prevista a proibição de diferenciação quanto aos critérios de admissão (art. 158, III).

É de se sublinhar que, apesar de haver regra geral no sentido de que todos seriam iguais perante a lei na Carta Política em comento, houve o reforço, no campo do trabalho, com o fim de evitar a diferenciação salarial e o estabelecimento e o consequente emprego de critérios de admissão que gerassem discriminação. Esse reforço, cingia-se ao sexo, ao estado civil e à cor das pessoas⁶⁵.

O dispositivo da Constituição de 1967 que se referia ao preconceito de raça (art. 150, §1º, 2ª parte), afirmou Pontes de Miranda (1970, p. 709), “não contém exemplo de aplicação do princípio de isonomia” e, em verdade, “se prende ou só se prende à lei penal, que há de conter regras jurídicas contra os preconceitos de raça.”

No que pertine à punição ao preconceito racial, convém reproduzir parte do que asseverou Ferreira Filho (1983, p. 588):

Punição ao preconceito de Raça. A idéia da superioridade de certas raças em relação a outras é antiga e não será eliminada de um sopro pela lei. Todavia, correntes políticas se aproveitaram e se aproveitam dessa idéia como bandeira, semeando discórdia nas comunidades multirraciais. Grave é o perigo social que trazem, particularmente em nações como a brasileira em que se integram

⁶⁴ Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: §1º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção, de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. O preconceito de raça será punido pela lei. (BRASIL, 1967).

⁶⁵ Art. 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: [...] III - proibição de diferença de salários e de critérios de admissões por motivo de sexo, cor e estado civil. (BRASIL, 1967).

várias raças cuja convivência pacífica é indispensável. Por isso, o constituinte de 1967 lembrou-se de determinar que o legislador punisse o preconceito de raça, como a sua difusão (*vide, infra*, §8º, *in fine*). O tratamento desigual em razão da raça é, portanto, condenado pelo preceito constitucional, devendo ser caracterizado pela lei como crime.

Se por um lado até é possível concordar que a legislação não seja capaz de afastar o preconceito e a discriminação racial em curto prazo, sobretudo se desacompanhada de outras medidas; por outro, é de se enfatizar que Ferreira Filho (1983), sem apresentar análise da questão racial no Brasil ou dado apreciável, firma que, em solo pátrio, numerosas raças estariam integradas e convivendo pacificamente.

Proceder semelhante se constata em obra na qual Bastos e Martins (1989) aduziram comentários à Constituição de 1988, mais precisamente sobre o inciso XLII do artigo 5º da Constituição de 1988. Os autores sustentaram que o racismo seria um obstáculo forte à integração da humanidade em uma comunidade fraterna e igualitária do ponto de vista da dignidade humana. Seguiram, dizendo que dois fatos teriam manchado a História da humanidade: o nazismo na Alemanha e o *apartheid* na África do Sul.

Dito isso, abordaram a questão do racismo no Brasil. Primeiramente, disseram que seria indissociável o problema da efetiva igualdade de direitos de outro problema, que seria de fundo econômico. Consignaram que seria incontestável que a população negra apresentaria um desnível social e econômico acentuado se comparada com a média da população brasileira. Bastos e Martins (1989, p. 221) disseram que não saberiam, contudo, responder “quanto desta discriminação se prende ainda às origens da raça negra no Brasil, que só ganhou sua condição de ser livre em 1888, e qual percentagem que possa ser atribuída a um espírito racista difuso na mentalidade profunda do brasileiro”.

Bastos e Martins (1989, p. 221) concluíram, então, que o racismo não seria um problema sério no Brasil e que “a elevação da raça negra e outras, como do próprio índio, estão na dependência de uma elevação geral dos padrões de vida e de cultura vigorantes nas camadas mais baixas da população”. O entendimento externado estaria baseado no fato de que, conforme os autores já identificados, não haveria um movimento racista institucionalizado no país pela razão de que a maioria da população brasileira seria mestiça e, nas visões dos autores, o aprofundamento do racismo dependeria necessariamente da existência de raças que se oponham e nitidamente se individualizem. Nesse sentido, nos dizeres de Bastos e Martins (1989, p. 221), “a existência desse verdadeiro amortecedor constituído pelas classes mestiças impede a aludida confrontação”.

Tomando-se a aludida “elevação de padrão de vida” como “desenvolvimento”, mister consignar que é indispensável definir que abordagem se dá a esse último, não o tendo como sinônimo de crescimento econômico, dando-lhe mais amplitude. Assinala-se que o crescimento econômico acelerado seria uma condição necessária, mas não suficiente para se reduzir a pobreza e a desigualdade social já que aquele pode se dar com desemprego, com exclusão, sem participação, com destruição de culturas nacionais e com deterioração do meio ambiente (KLIKSBERG, 2002). No que pertine à “elevação cultural”, suficiente é dizer que diante da existência de direitos culturais consagrados na Constituição de 1988, bem como dos perigos de uma análise assimilacionista, que nega o valor e o direito à diferença, discorda-se frontalmente das conclusões a que chegaram os autores mencionados na medida em que se secundariza e, com o efeito, minimiza-se ou desconsidera-se a situação vivenciada pela população negra no Brasil.

Conveniente é, neste momento, reproduzir parte do pensamento de Munanga (1996, p. 80) sobre um dos pontos abordados por Bastos e Martins (1989):

Para a direita liberal, o combate ao racismo supõe uma guerra contra a pobreza e as medidas que promovem o crescimento econômico e o pleno emprego para os negros. A interessante questão que se colocaria é saber se, ao combater a pobreza do negro, está-se combatendo automaticamente o racismo? Na esquerda radical, lutar contra o racismo significa transformar profunda e radicalmente a estrutura de uma sociedade de classe. Ambos os discursos, embora tenham alguns pontos positivos a discutir, cometem o erro de ignorar a diferença, biológica e cultural, como um dos elementos fundamentais, estruturador e classificador dos problemas tidos como de mercado e de instrução nas sociedades nas quais o racismo, apesar de não ser mais institucionalizado, existe de fato no tecido social.

Pode-se dizer que a Constituição de 1967 previa a vedação às discriminações negativas, inclusive a racial e determinava ações que, ao menos potencialmente, poderiam eliminar ou diminuir as desigualdades.

3.8 A Constituição cidadã

Sobre a Constituição de 1988, por ser objeto de interesse imediato desta tese e em razão de ser a Carta Política vigente, já constam algumas referências em pontos anteriores ao presente. Cumpre, contudo, trazer um breve e pertinente cenário histórico, bem como sintética análise sobre as diretrizes estabelecidas, ou seja, existência de vedação à discriminação negativa e determinação de discriminação inversa.

A Constituição de 1988 é decorrente de um processo de redemocratização que sucedeu um período de sucessivos governos militares não eleitos de forma direta que perdurou do ano de 1964 ao ano de 1985.

Ela fora promulgada durante o transcurso de um mandato iniciado no ano de 1985. Após o insucesso da tentativa de aprovação de emenda constitucional com previsão de eleições diretas para a Presidência da República que fora apresentada por parlamentar da oposição em Abril de 1984, houve a vitória da chapa denominada de “Aliança Democrática” no Colégio Eleitoral que existia à época. Esse Colégio, que era composto por congressistas e por delegados das Assembleias Legislativas Estaduais, elegeu os candidatos opositoristas a Presidente, Tancredo de Almeida Neves e a Vice-Presidente, José Sarney, que fora situacionista por longo período. Como consequência de problemas de saúde que conduziram o primeiro à morte, o segundo acabou por tomar posse como Presidente da República. A partir de 1989, os Presidentes passaram a novamente ser eleitos por meio de eleições diretas.

Pouco antes da eleição no Colégio Eleitoral, ocorrera a ruptura na base do governo com a saída de congressistas insatisfeitos com a escolha do candidato a Presidente da República pela situação. Esses criaram uma nova agremiação partidária e apoiaram o candidato da oposição em decorrência de acordo que lhes proporcionou compor a chapa com a indicação do candidato a Vice-Presidente, José Sarney. Além disso, o governo militar vivia período de imenso desgaste já tendo sido derrotado nas então recentes eleições para Governadores dos Estados no ano de 1982.

Trazido em breve panorama político, avança-se.

Na vigente Constituição brasileira, há vedações expressas de preconceitos e de discriminações negativas e determinações de discriminações inversas, havendo previsões tanto de igualdade formal como de igualdade material. Exemplificativamente, pode-se consignar que há disposições antidiscriminatórias sobre a redução de desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos sem preconceito e sem discriminação (artigo 3º, incisos III e IV), sobre a igualdade perante a lei sem distinção de qualquer natureza (artigo 5º, *caput*), sobre a igualdade de direitos entre homens e mulheres (artigo 5º, I) sobre a possibilidade de a lei punir ato atentatório aos direitos e liberdades fundamentais, bem como a consideração do racismo como crime imprescritível e inafiançável (artigo 5º, incisos XLI e XLII), proibição de existência de diferenças salariais, de critérios de admissão ou de exercício de funções com motivação discriminatória (artigo 7º, XXX), sobre a proibição de estabelecimento de critérios de admissão ou de diferenças salariais de cunho discriminatório contra pessoa com deficiência (artigo 7º,

XXXI), sobre a igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso (artigo 7º, XXXIV), sobre a obrigatoriedade de lei reservar percentual de cargos e de empregos públicos para pessoas com deficiência (artigo 37, VIII), sobre o estabelecimento das reduções de desigualdades sociais e regionais como princípios da ordem econômica (artigo 170, VII), sobre o acesso universal e igualitário ao sistema público de saúde (artigo 196, *caput*), sobre o estabelecimento da igualdade de acesso e de permanência como princípios da educação (artigo 206, I), sobre a plena possibilidade de exercício de direitos culturais, sobre a valorização da identidade e da memória, bem como das diversidades étnicas e regionais (artigo 215, *caput*, §1º, §2º e §3º, V e artigo 216, incisos I e II), sobre a igualdade de direitos e de deveres entre os cônjuges (226, §6º), sobre a obrigatoriedade da família, da sociedade e do Estado colocar crianças, adolescentes e jovens, com prioridade absoluta, a salvo de qualquer forma de discriminação (artigo 227, *caput*), sobre a obrigatoriedade de programas específicos para crianças, adolescentes e jovens com deficiência que tenham por norte a integração por meio da convivência e do treinamento para o trabalho, bem como da facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos com a eliminação de obstáculos e de todas as formas de discriminação (artigo 227, §1º, II), sobre a vedação de discriminação relativa à filiação (artigo 227, §6º) e sobre a obrigatoriedade de o ensino da história brasileira levar em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro (artigo 242, §1º). Destaca-se que também no plano internacional a postura antidiscriminatória é obrigatória e não facultativa, já que nossa política externa deve se pautar pela prevalência dos direitos humanos e evidenciar nosso repúdio ao racismo (artigo 4º, incisos IV e VIII).

A previsão da diminuição das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos republicanos (art. 3º, III), afasta qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV). Acresça-se que o princípio da igualdade perante a lei, que é traduzido pelo tratamento igual em situações iguais e por tratamento desigual em situações distintas, harmoniza-se com a vedação de distinções de qualquer natureza prevista no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988. A Constituição atual, é inegável, configura-se, então, em guia e em instrumento para se bem enfrentar o legado da longa escravização e do comércio transatlântico de escravizados e outras formas de preconceito e de discriminação. A Lei Maior permite também sustentar a vinculação do referido enfrentamento com o atingimento do desenvolvimento nacional e a obrigação de aperfeiçoamento das políticas universalistas e específicas da igualdade racial, bem como das leis para que sejam desviesantes, o que seguramente, espanta qualquer dúvida sobre a juridicidade da abordagem desenvolvida nesta tese.

É na Carta Política atual que se embasa a evolução havida no campo da igualdade racial, destacadamente, após a participação numérica e qualitativamente significativa do Brasil na Conferência de Durban, denominada de Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância correlata, realizada África do Sul no ano de 2001. O que se deve perquirir diz com a suficiência dessa evolução e não com sua ocorrência portanto.

Analisadas as nossas Constituições e os cenários que circundaram e influenciaram suas edições, constatando-se evolução e sendo seguro dizer que há vedação à discriminação negativa e determinação de que haja discriminações inversas inclusive no que concerne à questão racial na Constituição vigente e em anteriores, resta justificado e, até certo ponto, obrigatório, no campo do Direito Público, laborar sob perspectiva que vá além de consignar e de classificar as atuais formas de coerção, verificando se vieses raciais podem comprometer o nível de coercitividade das disposições legais existentes e das futuras. Pode-se antecipar que diante da persistência de ideologias racistas, de atitudes preconceituosas, de comportamentos discriminatórios, de arranjos estruturais, de dinâmicas e práticas institucionalizadas que resultam em desigualdade racial e em desarmonia social, é imprescindível procurar outras formas de abordagem. Tal situação permite perseguir a resposta se outra forma de enfrentamento com o acréscimo dos contributos das ciências comportamentais e com um maior esforço no planejamento e na avaliação das políticas poderia conduzir ao atingimento de impactos e de resultados superiores e conformes com os objetivos fundamentais.

Em verdade, é necessário trazer a questão para a centralidade do Direito Público brasileiro e das políticas públicas no Brasil com o fim de efetivamente reduzir a desigualdade racial em solo pátrio como já se anunciara no artigo 7º da Declaração sobre Raça e Preconceito Racial proclamada e adotada na Conferência Geral da Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas em 27 de novembro de 1978⁶⁶.

⁶⁶ Artigo 7º - Junto com as medidas políticas, econômicas e sociais, o direito constitui um dos principais meios de alcançar a igualdade em dignidade, em direitos entre os indivíduos, e de reprimir toda a propaganda, toda organização e toda prática que sejam inspiradas em teorias baseadas na pretensa superioridade dos grupos raciais ou étnicos ou que pretendam justificar ou estimular qualquer forma de ódio ou de discriminação raciais. Os Estados deverão tomar medidas jurídicas próprias e velar para que todos os seus serviços sejam cumpridos e aplicados, levando em conta os princípios formulados na Declaração Universal de Direitos Humanos. Essas medidas jurídicas devem inserir-se em um marco político, econômico e social adequado ao favorecimento de sua aplicação. Os indivíduos e as demais entidades jurídicas, públicas ou privadas, devem observar e contribuir de todas as formas adequadas à sua compreensão e colocá-los em prática para toda a população. (DECLARAÇÃO, 1978).

Em verdade, não se traz novidade ao dizer que a questão racial deve ser enfrentada no Brasil e no mundo. Pontes de Miranda (1945, p. 491), por exemplo, talvez influenciado pelo fato de ter ido morar nos Estados Unidos da América pelo período aproximado de dois anos⁶⁷, dedicou atenção ao preconceito racial ao tratar da tríade democracia, liberdade e igualdade na obra do mesmo nome. Ele, ao abordar o conceito psicológico de igualdade, disse que se trata com o homem histórico quando se escrevem Constituições e que esse seria histórico porque as suas instituições vieram do passado com preconceitos e com julgamentos de valor a respeito do homem. Seria histórico também porque os preconceitos e julgamentos de valor de ordem jurídica teriam criado a ordem social, que, no entender desse homem histórico, seria a “realidade” na qual vivencia.

Haveria, entre aquelas pessoas que não são negras, as que “pensam que o Negro não é ‘homem’, é que todo um edifício de preconceitos, de julgamentos de valor, se interpõe entre elas e as realidades”, asseverou com razão Pontes de Miranda (1945, p. 492). Assim, para que se afirme a igualdade, mister que se realize um trabalho negativo, destruindo-se os julgamentos de valor, que estabelecem a desigualdade, bem como um trabalho positivo, substituindo-se os julgamentos de valor por outros mais próximos dos fatos, que assegurem a igualdade. A evolução, então, seria no sentido de se apagarem os preconceitos e de se desconstituírem os julgamentos de valor inúteis e injustos, fazendo com que haja a “realização de uma política que atenua as diferenças entre os julgamentos de valor e aumenta o número de julgamentos de fato relativos à igualdade dos homens.”

Elucidativo é o brado de Pontes de Miranda (1945, p. 492/3):

As pessoas a quem repugna que ‘o Negro seja homem’ consultam o seu sentimento, a maneira de viver de seus antepassados e da família, ou, nos países que tiveram escravidão, o sentimento de superioridade, de mando, de crueldade, que lhe ficou. A pessoa que pensa que o ‘Negro não é homem’, em vez de ouvir a ciência, ou a sua consciência, deduziu-o de algum princípio falso que se colocou à base do seu próprio raciocínio.

O desafio que se assume nesta tese é como caminhar em direção às mudanças de comportamento em sintonia com o nosso contexto cultural, social e, especialmente, jurídico.

⁶⁷ Assim escreveu Pontes de Miranda (1945, p. 495) na obra referida: “Mais de dois anos nos Estados Unidos da América mostraram-nos que a grandeza daquele país se deve, principalmente, depois da sua geografia de riquezas, à multiplicidade de povos, que para lá foram e lhes dão, em meio mais propício, maior probabilidade de elevação diferenciada.”

A influência dos fenômenos raciais nos julgamentos e nas tomadas de decisão possivelmente ainda ocorre e, lamentavelmente, pode ter se mantido intacta ou florescido em um ambiente no qual se negava (e ainda se nega) a sua ocorrência ou não se lhe dava e não se lhe dá o tratamento adequado. Mantendo-se a fidelidade à linha de pensamento de que é indispensável saber o pensam e sentem os idealizadores, os implementadores, os destinatários e os fiscalizadores das políticas públicas, torna-se crucial o exame dessa influência no Brasil para que se possa conceber e implementar políticas desviesantes. Tal exame também é relevante para se aferir o papel do Direito Público no campo da igualdade racial⁶⁸. Esse exame deverá partir de algumas premissas: as relações entre escravizados e escravizadores no Brasil não eram menos violentas do que em outros lugares como nos Estados Unidos por exemplo; o preconceito racial no Brasil teria se desenvolvido de forma diferente da que o foi em terras estadunidenses⁶⁹; a alegada, mas não comprovada harmonia das relações entre brancos e negros no Brasil não torna desprocurado alterar as políticas públicas e privadas universalistas ou de cunho racial; e o preconceito racial e o racismo influenciam a forma e os critérios de atuação da burocracia no Brasil.

Conforme adiante se mostrará, assiste razão à Schwarcz (2012, p. 88) quando, na obra “Nem preto nem branco, muito antes pelo contrário – cor e raça na sociabilidade brasileira”; aponta para o descompasso entre a legislação e as evidências no Brasil, bem como para o mau enfrentamento de desigualdades comprovadas.

Até mesmo quando no plano das leis tudo parecia referendar a representação de um país de convivência racial democrática, tal constatação, no entanto, já poderia soar estranha em vista dos dados mais recentes, demonstrativos de que não há na sociedade brasileira, e sobretudo no que se refere à população negra, uma distribuição equitativa e equânime de direitos. Essa afirmação pode ser comprovada com base em graus e esferas diferentes. Começemos pelos espaços públicos de atuação e pelos resultados gerais da demografia, para então chegarmos cada vez mais à privacidade.

⁶⁸ Cabe lembrar que, no início desse capítulo, demonstrou-se que havia posicionamentos doutrinários que não consideravam a questão racial como relevante no Brasil pelo fato de haver meiscigenação intensa ou pelo fato de haver relação harmônica entre as raças.

⁶⁹ Organizando o que estaria esparso nos estudos sociológicos, Nogueira (2006, p. 292) abordou sobre preconceito racial de marca e sobre preconceito racial de origem, diferenciando-os e apresentando suas diferentes dinâmicas. O primeiro seria o existente no Brasil e o segundo nos Estados Unidos. Sintetizando, “o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é de marca”. Por outro lado, “quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico para que sofra as conseqüências do preconceito, diz-se que é de origem”.

A ideia de que harmoniosamente conviviam e convivem as raças no Brasil transcende o campo do julgamento pessoal embora se tenha pontuado essa questão mostrando o posicionamento de alguns doutrinadores. Ela repousa no mito da democracia racial, que convinha a uma parcela da sociedade como sempre assinalou Fernandes (2008, p. 312) e que ensinou e enseja uma falsa visão sobre a realidade racial no Brasil:

[...] ela também concorreu para difundir e generalizar a consciência falsa da realidade racial, suscitando todo um elenco de convicções etnocêntricas: 1º - a ideia de que ‘o negro não tem problemas no Brasil’; 2º - a ideia de que, pela própria índole do povo brasileiro, ‘não existem distinções raciais entre nós; 3º - a ideia de que as oportunidades de acumulação de riqueza, de prestígio social e de poder foram indistinta e igualmente acessíveis a todos, durante a expansão urbana e industrial na cidade de São Paulo; 4º - a ideia de que ‘o preto está satisfeito’ com sua ascensão social e estilo de vida na cidade de São Paulo; 5º - a ideia de que não existe, nunca existiu e nem existirá outro problema de justiça social com referência ao ‘negro’ excetuando-se pelo que foi resolvido pela revogação do estatuto servil e pela universalização da cidadania – o que pressupõe nosso corolário segundo o qual a miséria, a prostituição, a vagabundagem, a localização, a desorganização da família etc, imperantes na ‘população de cor’, seriam efeitos residuais, mas transitórios, a serem tratados pelos meios tradicionais e superados por mudanças qualitativas espontâneas.

A ideia de que o Brasil não tem questões raciais a resolver por ser um país miscigenado esbarra na realidade, ou seja, ela não se sustenta quando se analisa, com recorte racial, as políticas sociais existentes. O “mito da democracia racial brasileira” ainda está presente em nossos dias, tanto que foi aduzido como inacolhido argumento em ação na qual julgou-se constitucional ação afirmativa de cunho racial no campo da educação em 2009⁷⁰. Também restou inexitosa a apresentação desse mesmo argumento em demanda judicial na qual se pretendia impedir a expedição de portaria ministerial de declaração de posse tradicional indígena em 2016⁷¹. O supracitado mito também foi abordado quando do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade, número 41, julgada em 8.6.2017, tendo como relator o Ministro Luís Roberto Barroso.⁷²

⁷⁰ ADPF 186 MC / DF (Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), Relator Ministro Ricardo Lewandowski, decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, j. em 31.07.2009.

⁷¹ SS 5140 / DF (SUSPENSÃO DE SEGURANÇA), Ministra Cármen Lúcia, j. em 15.07.2016.

⁷² [...]No Brasil, é certo, nunca houve um conflito racial aberto ou uma segregação formal. O racismo nesses trópicos é velado, dissimulado, encoberto pelo mito da democracia racial e pela cordialidade do brasileiro. Não é, porém, difícil constatar a sua presença na realidade brasileira. Apesar de o país ser altamente miscigenado, a convivência entre brancos e negros se dá majoritariamente em relações hierarquizadas, de subordinação e subalternidade. Os brasileiros estão acostumados a ver a população afrodescendente desempenhar determinados papéis, como os de porteiro, pedreiro, operário, empregada

Em breve síntese, com esteio no que se examinou no presente capítulo, é possível afirmar que a Constituição brasileira vigente veda todas as formas de preconceito e de discriminação além de determinar que discriminações inversas, por meio de ações valorizativas e afirmativas, sejam levadas a efeito. O investigar baseado nos textos de nossas Cartas Políticas e em posicionamentos doutrinários, bem como nos cenários políticos de cada momento histórico permite a conclusão apresentada acima. Porém, há de se avançar verificando se as desigualdades raciais são enfrentadas da melhor forma possível, ou seja, em sintonia com os princípios e objetivos constitucionais.

Com apoio no exame das Constituições brasileiras ao qual se procedeu acima, não é desarrazoado identificar, tal como entendeu Black Junior (1960) ao analisar o caso *Brown versus Board of Education of Topeka* ocorrido em 1954 à luz da décima quarta emenda, a presença de princípio que pode ser denominado de “anticasta”. Entende-se como princípio anticasta aquele que proíbe a criação ou a manutenção de castas, ou seja, a instituição, a implementação ou a perpetuação de práticas, de políticas ou de legislações que tenham o propósito ou o efeito de colocar ou de fazer permanecer determinado grupo racial em posição de inferioridade ou de superioridade se comparado a outro ou a outros grupos. Em especial à luz da Carta Política vigente, a de 1988, pode ser proveitoso avaliar as políticas sociais brasileiras universalistas e específicas sob esse prisma, isto é, se são identificadas desigualdades tendo-se as políticas como geradoras ou mantenedoras de proibidas castas. Justificar-se-ia assim uma nova forma de avaliação, de concepção e de implementação de políticas, bem como de ações se restasse ausente contribuição das atuais políticas para que a determinação antidiscriminatória da Carta Política não pudesse, por meio delas, ser concretizada.

Sobressai aqui a relevância de órgãos como os Tribunais de Contas, as Procuradorias de Estado e de Municípios, os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, as Defensorias Públicas, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Sociedade Civil organizada avançarem no campo das

doméstica e também o de jogador de futebol. Salvo exceções – felizmente, cada vez mais frequentes –, os negros não ocupam os estratos mais elevados da sociedade, os cargos de prestígio político e as posições sociais e econômicas mais elevadas. Nas posições de poder, nos meios de comunicação e nos espaços públicos elitizados, a imagem do Brasil ainda é a imagem de um país de formação predominantemente europeia. Além de já reconhecida pela ONU, a existência de um racismo estrutural e institucional no Brasil é facilmente revelada por análises estatísticas. O Censo 2010, realizado pelo IBGE, aponta que cerca da metade (mais precisamente, 50,7%) da população brasileira é negra. Nada obstante isso, dados do IPEA demonstram que a população negra e parda segue sub-representada entre os mais ricos e sobre-representada entre mais pobres, equivalendo a 72% dos 10% mais pobres. Além disso, a cor da pele influencia a vida de afrodescendentes em todos os seus aspectos: nas condições de moradia e saúde, na relação com a polícia e com o Estado, na educação e, ainda, com especial relevância, no mercado de trabalho.” (BRASIL, 2017).

abordagens procedimentalista e substancialista concernentes às concepções, implantações e ausências de políticas (públicas e privadas).

Como bem aponta Stiglitz (2016), as desigualdades quando vistas isoladamente podem ser subestimadas. Assim, diante das numerosas repercussões que a questão racial enseja no Brasil, ela deve ser vista de forma sistêmica. Nesse sentido, a questão racial deve ser associada fortemente à questão do desenvolvimento sustentável, mais propriamente, à satisfação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).⁷³

Combater a pobreza não é combater o racismo, mas não se pode combater aquela sem se considerar o racismo, pois a raça, no Brasil, tal como o gênero, tem selado os destinos das pessoas.

Ter uma boa noção do que significam os sistemas complexos concernentes ao desenvolvimento sustentável, pretendendo que esse também seja sustentado e incluyente, auxilia na compreensão da relação do tema com a questão racial no Brasil, bem como na escolha dos caminhos a seguir para se atingir níveis satisfatórios de transformação nesse campo. De bom alvitre apontar, como o faz Sachs (2014, p. 26), que sistemas complexos exigem pensamentos complexos. Em outros termos, “é um erro pensar que os problemas de desenvolvimento sustentável do mundo podem resolver-se com apenas uma ideia ou solução”. Questões como os estereótipos, o preconceito, a discriminação, o racismo e suas consequências na educação, na política, na segurança, no mercado de trabalho, na economia, no sistema de justiça e em outros domínios, certamente não são de fácil solução.

Adequado é o entendimento de Munanga (1996, p. 82):

Para compreender concretamente a situação do negro no Brasil atual, é preciso, além do discurso socioantropológico qualitativo, fazer um balanço comparativo nos domínios da renda, do emprego, da saúde, da educação, da cultura, do lazer, da representação política, etc. Fica ilustrado pelas estatísticas que a população negra concentra-se nas posições inferiores da hierarquia social. As estatísticas sobre indicadores econômicos relacionados à população negra estão hoje disponíveis graças à introdução do quesito Cor no censo oficial, a partir de 1980, devidos às reivindicações dos movimentos negros.

⁷³ Adequado atentar para algumas das metas dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em especial às seguintes (pertinentes ao 10º Objetivo): 10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra; 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; 10.4 Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

É necessário que seja afastado o descompasso existente entre a Constituição e a realidade da população negra brasileira. Para tanto, é indispensável a qualificação dos processos de concepção, de implementação, de controle e de fiscalização das políticas públicas, tendo sempre presente a inservibilidade do pressuposto de que as pessoas somente se pautam e agem com esteio na racionalidade, bem como considerando que todos os atores envolvidos no processo, dentro e fora dos governos e das empresas, podem ter preconceitos e outros fenômenos raciais a influenciar seus julgamentos e suas decisões.

Nessa esteira, além das Constituições, é preciso examinar textos infraconstitucionais e atos internacionais aos quais houve adesão pelo Brasil por configurarem esforços em direção ao enfrentamento do racismo, do preconceito e da discriminação, bem como compromissos assumidos pelo Brasil nos planos interno e externo.

4 OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS NO COMBATE AO RACISMO, AO PRECONCEITO E À DISCRIMINAÇÃO RACIAL NO BRASIL

4.1 Introdução

Em certa medida, as regras, sejam estabelecidas por políticas, por contratos ou por leis, podem configurar expectativas e não certezas de cumprimento.

Em se tratando de leis ou de políticas públicas, sobretudo, ou de ajustes como contratos, termos ou convênios, é obrigação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, informados pelos princípios constitucionais da eficiência e da eficácia, ter foco nos resultados e nos impactos das decisões tomadas.

Em outros termos, sob pena de não serem gerados efeitos positivos concretos ou de haver surgimento, perpetuação ou até mesmo ampliação dos efeitos negativos de decisões tomadas anteriormente ou de prévias omissões, devem eles ter controle efetivo dos processos decisórios próprios uns dos outros, bem como estarem abertos ao controle social. Frisa-se que ações e decisões administrativas, decisões judiciais, ações e decisões legislativas, políticas públicas e leis são espécies do gênero denominado de decisões. Por via de consequência, quando se aborda a questão da tomada de decisão pode-se estar a referir a uma ou mais de uma das espécies elencadas.

Se o objetivo estiver no emprego adequado dos meios e no atingimento de resultados e de impactos concretos planejados e positivos, ganharão relevo as atividades de identificar os *stakeholders* de cada segmento, de planejar e de estimular a participação no seio dos Poderes e da sociedade, pois são meios de diminuição do grau de incerteza das decisões e de ampliação do de possibilidade de êxito.

Mister que seja superada a visão de que bastante é a produção legislativa, independentemente de ser ela em nível constitucional ou infraconstitucional. As leis são em número expressivo no solo pátrio, mas não atingimos eficiência e eficácia, em especial, no campo da administração pública. Certamente, o Direito e não apenas a Política contribuiu para a constituição desse cenário. O Brasil, ao longo do tempo, tornou-se signatário de atos internacionais ou criador de regras internas trazendo sempre à tona a imagem de uma nação que repudia a discriminação.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, datada de 1948, com seu valor ético e político, influenciou fortemente a política internacional sendo a base dos atos internacionais que foram firmados, bem como agregou solidariedade e esperança no combate à discriminação

racial (SILVA, 2008). Nessa esteira, a comunidade internacional e o Brasil assumiram compromissos de enfrentar o racismo, o preconceito e a discriminação. Essas assunções estão nos textos das Constituições, em atos internacionais e em leis de abrangência interna. Todavia, esses fenômenos não se afiguram ausentes ou, ao menos, mitigados nas relações institucionais e interpessoais. Em atenção à intergeracionalidade, os compromissos a seguir referidos serão apresentados em ordem cronológica.

4.2 Lei Afonso Arinos

No ano de 1951, por meio da lei 1.390, alcunhada de “Lei Afonso Arinos”, exsurgia a primeira lei brasileira que versava sobre a prática do racismo, considerando-a contravenção penal. Esse diploma, por óbvio, estava em sintonia com a Constituição vigente, a de 1946, que previa a igualdade entre os brasileiros (artigo 141, §1º) e vedava a propaganda de preconceitos de raça ou de cor (artigo 141, §5º).

A leitura de parte da justificação do projeto de lei é capaz de revelar a diferença entre a realidade e as normas extraíveis da Constituição de 1946:

A Constituição Federal afirma que todos são iguais perante a lei e veda à União, aos Estados e aos Municípios criar distinções entre os brasileiros (art. 31); proíbe a propaganda de preconceito de raça e de cor; e declara que todos os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros. No entanto é sabido que certas carreiras civis, como o corpo diplomático, estão fechadas aos negros; que a Marinha e a Aeronáutica criam injustificáveis dificuldades aos ingressos de negros nos corpos de oficiais e que outras restrições existentes, em vários setores da administração.

Quando o Estado, por seus agentes, oferece tal exemplo de odiosa discriminação, vedada pela Lei Magna, não é de se admirar que estabelecimentos comerciais proibam a presença de negros em seus recintos.

A lei teve o mérito de apontar para a importância do tema, mas não trouxe resultados concretos.

4.3 Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

No plano internacional, em 1958, foi editada a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que objetivava impactar na importante seara do emprego e da ocupação. Essa normativa, que é um marco no combate ao racismo, foi seguida pela Convenção

relativa à luta contra a discriminação no campo do ensino, aprovada no ano de 1.960, no âmbito da UNESCO.

Com dimensão mais ampla, em 1963, por intermédio da Resolução 1904, foi aprovada a Declaração das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. Esse instrumento condenava o colonialismo, a segregação racial e a discriminação, rechaçando doutrinas de superioridade racial. Além disso, prescrevia a necessidade de união de esforços individuais e coletivos, governamentais e de instituições privadas, bem como indicava a educação como um caminho a ser trilhado para a superação da discriminação racial. Acrescia, conclamando, que deveriam ser promovidos estudos e debates sobre as causas das discriminações. Como mecanismo de implantação do que previra a convenção, exurgiu o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial, o CERD, instituído por outra convenção, a de número, 2106, do ano de 1965.

O Brasil foi o primeiro Estado a assinar a convenção supracitada. Todavia, como se percebe pela leitura de trecho da manifestação do então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Juracy Magalhães, proferida na XXI sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, as suas disposições eram consideradas desnecessárias para o Brasil, onde haveria uma noticiada harmonia entre as raças:

No campo dos problemas sociais e das relações humanas, o Brasil orgulha-se de ter sido o primeiro país a assinar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela última sessão da Assembleia Geral. Dentro das fronteiras do Brasil, na realidade, tal documento não seria tão necessário, uma vez que o Brasil é há muito tempo um exemplo proeminente, e eu diria até o primeiro, de uma verdadeira democracia racial, onde muitas raças vivem e trabalham juntas e se mesclam livremente, sem medo ou favores, sem ódio ou discriminação. Nossa terra hospitaleira há muito tem estado aberta aos homens de todas as raças e religiões; ninguém questiona qual possa ter sido o lugar de nascimento de um homem, ou de seus antepassados, e nem se preocupa com isso; todos possuem os mesmos direitos, e todos estão igualmente orgulhosos de serem parte de uma grande nação. Embora a nova Convenção seja, portanto, supérflua no que concerne ao Brasil, nós a recebemos com alegria para servir de exemplo a ser seguido por outros países que se encontram em circunstâncias menos favoráveis. E eu gostaria de aproveitar esta oportunidade para sugerir que a tolerância racial fosse exercitada em todas as raças em relação a outras raças: ter sido vítima de uma agressão não é motivo válido para se agredir outros. Que o exemplo do Brasil, e a moderação sem esforços, tolerância serena e respeito mútuo em nossas relações raciais sejam seguidos por todas as nações multirraciais. (SILVA, 2008, p. 69-70)

O então Ministro Juracy Magalhães, visivelmente, tinha a intenção de demonstrar para as outras nações uma ideia de coesão nacional e de ausência de discriminação racial em terras brasileiras. A influência da ideologia da democracia racial, ou seja, de uma integração espontânea e não por força de lei, acabaria não só por marcar esse episódio, mas toda a política desenvolvida durante os sucessivos governos militares.

A prevalência do interesse em demonstrar uma ausência de discriminação racial perdurou mesmo depois de não haver mais governos militares no Brasil, pois, como acentuou Silva (2008, p. 74), apenas no ano de 1995, nos relatórios brasileiros enviados ao Comitê para a eliminação da discriminação racial (CERD), admitiu-se, pela vez primeira, a existência de desigualdades raciais:

O documento reuniu o 10º, 11º, 12º e 13º relatórios periódicos do Brasil. Tratou-se de um marco não apenas no relacionamento do Brasil com o CERD, mas no discurso oficial e nas posições de política externa brasileira em relação à situação racial no País. O relatório resultou de colaboração entre o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça e o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Tal cooperação representava 'um exemplo do diálogo e da interação entre o Governo e a sociedade na busca de soluções para os problemas nacionais, especialmente aqueles que envolvem os direitos humanos.'

Pela primeira vez, um relatório do Brasil ao CERD admitia, com base em dados estatísticos, o quadro de desigualdade racial vigente no Brasil.

Perceba-se já aqui a dificuldade de se constituir solução para situação que não seja tida como um problema social relevante e merecedor de esforços e de atenção governamental.

4.4 Lei de enfrentamento ao racismo

A Constituição de 1988, passou a prever que a prática do racismo seria crime imprescritível e inafiançável. Porém a lei então vigente era a Lei Afonso Arinos que enquadrava tal ato como contravenção.

Por esse motivo, foi editada a lei 7716/1889, ainda vigente, que converteu em crime a prática supradita. A mera conversão, contudo, não alterou significativamente o quadro de ineficácia embora se reconheça que ensejou discussões sobre o tema e certa elevação da autoestima da população negra.

Com a intenção provável de permitir que fatos da vida diária fossem tidos como crime, acabou-se por estabelecer tipos penais nos quais se inseriu os locais como elementos. Assim, perdeu-se uma característica essencial da lei que é proteger as pessoas tendo atenção à

generalidade. Na lei em comento, tentou-se definir que o crime, por exemplo, poderia ser cometido em salões de beleza ou assemelhados ou, ainda, em hotéis ou estabelecimentos similares. Portanto, embora haja outros locais mencionados na lei, ter-se-ia dificuldade de se definir como crime de racismo a negativa de atendimento por parte de um médico em decorrência de o enfermo ser judeu, negro ou indígena.

Além disso, haveria certo desequilíbrio entre as penas cominadas. Se um líder de uma federação de entidades empresariais, diante de um público composto por representantes de numerosos sindicatos, disser que não deveriam ser contratados negros e indígenas por esses serem preguiçosos, poderia se considerar que estaria a ocorrer incitação e a pena cominada seria de um a três anos e multa. Todavia, se uma pessoa resolvesse produzir suásticas em sua casa e fosse flagrada distribuindo-as graciosamente, a pena prevista para seu agir seria de 2 a 5 anos. Indubitavelmente, a primeira conduta por ser mais danosa, mereceria uma sanção mais grave. A lei também não dá conta de ofensas raciais ou de associações para discriminar pessoas ou grupos.

Não é sem razão, com efeito, que a eficácia da lei em comento, ainda mais se considerando a participação negra na Polícia Civil, no Ministério Público e no Judiciário, era e é inferior à que a temática mereceria.

4.5 Código Penal

Uma das formas de cumprimento do dever estatal de conferir proteção aos direitos fundamentais é a produção de lei penal direcionada ao enfrentamento do racismo. No Brasil, lei pertinente a esse campo necessitaria ter como diretrizes disposições constitucionais que repudiam o racismo, que estipulam uma sociedade mais igualitária e que se voltam para o desenvolvimento, para a eficiência e para a eficácia. Por esse motivo, o Código Penal e legislações esparsas sobre o tema são importantes.

O Código Penal foi alterado no ano de 1997, instituindo-se o § 3º do artigo 140. Nele, há a previsão de aplicação de sanção no caso de prática de injúria qualificada pelo fato de se utilizar elementos referentes à raça.

Em não raras vezes, nos casos concretos, estabelece-se o aparente conflito entre a norma extraível do artigo supracitado e a que se pode extrair do artigo 20 da lei 7716/89 (MACHADO; SANTOS; FERREIRA, 2015). Assim, é comum, nos casos de maior repercussão, haver discussões estabelecidas por leigos e por profissionais nas redes sociais e na mídia sobre a

adequada tipificação, ou seja, se o caso seria de crime de racismo ou de crime de injúria racial. Entre os leigos, apesar de a pena ser a mesma prevista no artigo 20 da lei 7716/89, é corriqueiro comentar que tratar como injúria racial corresponderia a minimizar a gravidade da conduta.

O fato é que tanto os casos de crime de racismo como os de injúria racial, conforme pesquisa realizada pelo LAESER, redundaram, nos anos de 2007 e 2008, em cerca de 70% de absolvição⁷⁴. Além disso, nos casos de injúria qualificada e nos de crime de racismo quando a pena mínima cominada é de um ano, há a possibilidade de suspensão condicional do processo, o que pode transmitir a ideia de impunidade para as vítimas e para a sociedade.

Em verdade, mesmo se atendo à questão das ofensas raciais, o Código Penal não alcançou os efeitos legitimamente esperados na época da edição da lei que instituiu a injúria racial. A lei 7716/89, voltada ao combate à discriminação também não pode ser considerada como exitosa. O quadro evidencia a necessidade de se repensar sistêmica e estrategicamente sobre a questão racial no Brasil. Em outros termos, mister avaliar se podem ser eficazes as leis de natureza penal sem que haja eficácia em outros importantes domínios e sem ações de natureza comportamental que gerem um significado maior da temática para o corpo social.

No projeto de lei, apresentado ao Congresso em 2012, referente ao futuro Código Penal, o artigo 472 configura mescla do contido no atual Código com que dispõe a lei 7716/89. A reprodução de textos sem evidências de que estejam sendo alcançados resultados positivos é afastamento das boas técnicas legislativa e de constituição de políticas públicas. Também o é a descuidada apresentação de projeto de lei no qual o artigo que versa sobre o racismo figurar sem a cominação de pena⁷⁵.

⁷⁴ Ver Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil; 2009-2010 – Constituição cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça – Marcelo Paixão, Irene Rossetto, Fabiana Montovanele e Luiz M. Carvano (organizadores), Garamond Universitária, 2010.

⁷⁵ Art. 472. Constitui crime, quando praticado por motivo de discriminação preconceito de gênero, raça, cor, etnia, identidade ou orientação sexual, religião, procedência regional ou nacional ou por outro motivo assemelhado, indicativo de ódio ou intolerância:

I – impedir ou obstar o acesso de alguém, devidamente habilitado, a qualquer cargo da Administração Pública Direta ou Indireta, bem como das concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou ao serviço das Forças Armadas, ou obstar sua promoção funcional;

II – negar ou obstar emprego em empresa privada, demitir, impedir ascensão funcional ou dispensar ao empregado tratamento diferenciado no ambiente de trabalho, sem justificção razoável;

III – exigir teste, exame, perícia, laudo, atestado, declaração ou qualquer outro procedimento relativo à esterilização ou a estado de gravidez;

IV – recusar ou impedir acesso a qualquer meio de transporte público ou estabelecer condições diferenciadas para sua utilização;

V – recusar, negar ou impedir a inscrição ou ingresso de aluno em estabelecimento de ensino público ou privado de qualquer grau;

VI – impedir o acesso ou recusar:

4.6 Conferência de Durban

Outro marco internacional significativo é a Conferência de Durban, denominada de Conferência mundial contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata que foi levada a efeito na África do Sul em 2001. Ela é tida como a mais importante das iniciativas da ONU em seu esforço de combater o racismo, tanto pela expectativa que gerou, como pelos atores que conseguiu mobilizar. Além disso, as questões que nela foram tratadas passaram a tomar outra posição na agenda dos Estados uma vez que permitiu concluir que devem ser investigadas as razões históricas da discriminação e mesclar seu enfrentamento com medidas penais, sociais, econômicas e educacionais.

A Conferência de Durban influenciou a tomada de medidas importantes no Brasil como a criação da SEPPIR e a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional com a instituição do artigo 26-A que, em seu texto atual, obriga a ensinar as histórias e culturas afrobrasileira e indígena nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio.

4.7 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN

No ano de 2003, no Brasil, sob o impacto da Conferência de Durban, foi alterada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), instituindo-se o artigo 26-A com o fim de obrigar as escolas públicas e privadas de nível fundamental e médio a ensinar a história e a cultura africana e afro-brasileira. No ano de 2008, em decorrência da Lei 11.645, também se passou a obrigar a ensinar a história e a cultura indígena.

-
- a) hospedagem em hotel, pensão, estalagem, ou qualquer estabelecimento similar;
 - b) atendimento em estabelecimento comercial de qualquer natureza, negando-se a servir, atender ou receber cliente ou comprador;
 - c) atendimento em estabelecimentos esportivos, casas de diversões, ou clubes sociais abertos ao público;
 - d) entrada em edifícios públicos e elevadores ou escadas de acesso aos mesmos.
- VII – praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito, pela fabricação, comercialização, veiculação e distribuição de símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos ou propaganda que a indiquem, inclusive pelo uso de meios de comunicação e internet.
- § 1º Se a vítima do crime é criança ou adolescente, a pena será aumentada de um terço até a metade.
- § 2º Constitui efeito da condenação:
- I - a suspensão do exercício de cargo ou função pública por até cento e oitenta dias;
 - II - a perda do cargo ou função pública para as condutas que se revestirem de especial gravidade;
 - III - a suspensão do funcionamento do estabelecimento particular por prazo de até cento e oitenta dias.

Essa lei obriga também que seja ministrada, inclusive nos estabelecimentos de ensino superior a disciplina de educação para as relações etnicorraciais. Porém, transcorrido prazo mais do que razoável, não há o cumprimento efetivo do que dispõe a lei. Essa seria cumprida com a adequação dos planos político-pedagógicos, dos planos de ensino e dos planos de aula de cada escola e, obviamente, com a colocação em prática desses planos. Logo, iniciativas individuais e pontuais não representariam cumprimento da norma. O ensino das relações etnicorraciais, tanto na rede básica quanto no ensino superior, exige a adequação dos currículos e demais documentos escolares e, por óbvio, a prática.

Além disso, atualmente, somente o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul realiza a fiscalização relativa ao cumprimento da lei por parte dos Municípios embora outras instituições tivessem legitimidade para também realizar tal mister na mesma área de jurisdição ou em outras.

4.8 Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial

Ainda no ano de 2003, a União criou a Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), secretaria especial que detinha a competência para transversalmente tratar da questão racial. Tratava-se de secretaria com *status* de ministério. Posteriormente, o nome da secretaria foi alterado, retirando-se a expressão “especial”.

Vinculado à SEPPIR está o Sistema Nacional de Promoção de Igualdade Racial (SINAPIR) que não alcançou todos os Estados e Municípios brasileiros apesar de ter sido instituído no ano de 2010.

Em decorrência de reforma administrativa, a SEPPIR foi absorvida pelo Ministério de Direitos Humanos. O fato é que, nos recentes governos, os únicos ministros negros eram os ocupantes da SEPPIR. Portanto, a reforma, além de revelar certa desimportância da temática, trouxe esse componente simbólico.

A SEPPIR está fortemente ligada aos resultados da Conferência de Durban, chegando a gerar forte expectativa quanto à tomada de medidas de cunho racial. Porém essa expectativa ainda não se confirmou.

4.9 Estatuto da Igualdade Racial

O Brasil editou, em 2010, o estatuto da igualdade racial. A lei tinha e tem evidente potencialidade transformadora, pois aborda questões fundamentais para a comunidade negra. Legisla sobre a saúde da população negra, sobre o mercado de trabalho, sobre a mídia, sobre o financiamento de ações, sobre responsabilidade social corporativa, sobre cultura e sobre outros domínios importantes. Todavia, falta-lhe concretude.

A dificuldade para a aprovação do projeto de lei na sua forma original acabou por arrefecer o ânimo do então participativo e mobilizado movimento social, que muito colaborara para a sua constituição. Além disso, a articulação para dar efetividade às normas extraíveis do texto foi realizada de modo insuficiente, não gerando medidas e ações governamentais, empresariais ou da sociedade em geral.

Transcorrido prazo razoável, não se pode considerar fácil a tarefa de elencar os impactos ou os resultados das disposições desse diploma na realidade nacional.

Primeiramente por iniciativa de alguns estabelecimentos públicos de ensino superior que decidiram e agiram com esteio em suas autonomias e, posteriormente, por força de lei, foi implantado sistema de cotas que permitiu a ampliação da quantidade de negros e de indígenas no ensino superior. A iniciativa supradita foi objeto da ação de descumprimento de preceito fundamental 186, ajuizada pelo Partido Democratas, que restou julgada improcedente, pois a decisão administrativa atacada foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Bom evidenciar que ficou assentado no julgado que, ao ver da Suprema Corte brasileira, prestigia o princípio da igualdade material a implementação de políticas universalistas e de concomitantes ações afirmativas. Aquelas com medidas de caráter estrutural e essas voltadas à superação de desigualdades provenientes de situações históricas particulares a que estaria sujeito público específico. Tal linha seria mecanismo institucional de superar as distorções resultantes da aplicação formal da igualdade. A Corte firmou também que, em julgados anteriores, fora consagrada a constitucionalidade de políticas de ações afirmativas. Consoante o STF, as ações que visam à reversão de um quadro histórico de desigualdade como o pertinente às relações etnicorraciais no Brasil não podem se cingir à compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da vantagem de certos critérios sobre outros, impondo-se a análise do caso sob a luz do arcabouço principiológico que embasa o Estado brasileiro. Por fim, a Suprema Corte decidiu que metodologia de seleção diferenciada pode levar em conta critérios socioeconômicos ou etnicorraciais, objetivando que a sociedade e a comunidade acadêmica sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias e que estabelecer

justiça social significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade valores culturais diversificados que, muitas das vezes, são tidos como inferiores por quem se encontra em posição dominante.

Como já dito, precedida pela ousada iniciativa de alguns estabelecimentos de ensino, foi editada a lei federal número 12711/2012. Ela dispôs sobre o ingresso em universidades públicas federais e em instituições federais de ensino técnico de nível médio. É bom que se diga que o critério racial estabelecido estava e está condicionado ao atendimento de outros tais como o fato de o candidato ser originário de escola pública e de não ter padrão socioeconômico superior ao entabulado na lei. Portanto, não basta que o candidato seja preto, pardo ou indígena para concorrer às vagas reservadas⁷⁶.

No que concerne aos concursos públicos para provimento de cargos públicos e de empregos públicos na administração pública federal, vige a lei federal número 12.990/2014, que prevê cotas correspondentes a 20% das vagas em disputa para pessoas que se autodeclararem pretas ou pardas.

Esse diploma legal foi precedido⁷⁷ e seguido por legislações pertinentes às de Estados e às de Municípios brasileiros, sendo oportuno consignar que há Municípios que ainda não legislaram sobre essa questão embora saibam que cabe ao chefe de cada Poder Executivo municipal a iniciativa legislativa.

Diante do que considerou fraudes tentadas com o fim de inviabilizar ou de dificultar a aplicação do sistema de cotas raciais no Brasil, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) ajuizada pela Ordem dos Advogados do

⁷⁶ Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 2º (VETADO).

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016)

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (BRASIL, 2012).

⁷⁷ Como exemplo de legislação anteriormente editada, cita-se a Lei Complementar número 494/2003 do Município de Porto Alegre.

Brasil. Na ADC 41⁷⁸, reconhecendo o caráter reparatório da medida, o Tribunal acabou por estabelecer e confirmar diretrizes a serem adotadas nos certames públicos (como a possibilidade de haver autodeclaração de pertencimento racial somada à heteroidentificação), bem como definir critérios tendentes a rechaçar fraudes perpetradas por candidatos (que tentavam se passar por negros ou indígenas) ou pelos poderes públicos (que tentavam não implementar ou implementar de forma limitada o sistema de reserva de vagas por critério racial), havendo foco na efetivação das ações afirmativas.

A alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) mencionada acima, a instituição de cotas para ingresso em estabelecimentos públicos de ensino superior e de cotas nos certames públicos para ingresso no setor público são formas coercitivas de se modificar um quadro conhecido e bem descrito por Theodoro e Jaccoud (2007, p. 112) ao abordarem os limites das políticas universalistas relacionando raça e educação:

Trata-se assim de uma tragédia em dois atos. Primeiro, os negros são discriminados nas escolas, nunca conseguindo apresentar indicadores que se aproximam dos brancos. Segundo, os negros são discriminados no mercado de trabalho, onde recebem menos que os brancos mesmo tendo escolaridade idêntica à deles. A percepção da existência de discriminação na escola e no mercado de trabalho delinea algo maior e mais complexo: o racismo brasileiro.

Sublinhe-se que a instituição de cotas no ensino superior e o estabelecimento dos respectivos debates são uma parte da questão e não o todo. A um, a falta de inserção sistemática de práticas pedagógicas que deem conta das diferenças e das relações etnicorraciais no ensino fundamental e médio é razão relevante das dificuldades de adaptação ao ambiente escolar e da evasão dos grupos discriminados, do não alcance de melhores desempenhos e da perpetuação de danosos estereótipos e preconceitos. Nesse aspecto, importa registrar que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), de forma pioneira e em articulação com a sociedade civil, tem se estruturado para fiscalizar o cumprimento efetivo das normas extraíveis do artigo 26-A da LDBEN, já tendo promovido auditorias e envidando esforços para que outros Tribunais de Contas ajam da mesma forma.

A dois, as adoções de ações afirmativas na educação e no serviço público estão inseridas no campo das reparações por danos de origem histórica sofridos pelas populações indígena e negra brasileiras, impondo a apresentação de argumentos e de análise de caráter intergeracional.

⁷⁸ Ação Declaratória de Constitucionalidade nº41, Ministro Relator Luis Roberto Barroso, j. em. 8.6.2017.

O preconceito e a discriminação racial impedem que potenciais sejam, de forma plena, explorados individual e coletivamente. Por via de consequência, é de interesse das sociedades, sobretudo as dos países em desenvolvimento, combater essas chagas ferrenhamente, já que uma sociedade verdadeiramente harmônica tem maior chance de atingir o desenvolvimento porque uma sociedade violadora de direitos acaba por desperdiçar talentos. Destaque-se que o ser humano não se limita a objetivos ou a ganhos economicamente mensuráveis, abarcando sentimentos e expectativas coletivas e individuais ligadas à solidariedade, à felicidade e à autoestima. Logo, a persistência do racismo, de outros fenômenos raciais e das desigualdades que eles produzem são nocivas para o indivíduo discriminado, para o não discriminado e para o corpo social.

4.10 Década Internacional dos Afrodescendentes

Não foi sem razão que a Organização das Nações Unidas já instituiu quatro décadas objetivando enfrentar o racismo e a discriminação racial: de 1973 a 1982, por meio da Resolução 3.057, de 1983 a 1992, por intermédio da Resolução 38/14, de 1.993 a 2003, por meio da Resolução 48/91 e de 2015 a 2024, por meio da Resolução 08/327 (a denominada de Década Internacional dos Afrodescendentes).

A mais recente tem como pilares o reconhecimento, a justiça e o desenvolvimento, bem como os seguintes objetivos:

- a) Promover o respeito, a proteção e o cumprimento de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas afrodescendentes, como reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- b) Promover maiores conhecimento e respeito pertinentes ao patrimônio diversificado, à cultura e à contribuição de afrodescendentes para o desenvolvimento das sociedades;
- c) Adotar e reforçar os quadros jurídicos nacionais, regionais e internacionais de acordo com a Declaração e Programa de Ação de Durban e da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, bem como assegurar a sua plena e efetiva implementação.

No texto da resolução instituidora da década supracitada, a Organização das Nações Unidas (ONU) admite que os objetivos das décadas anteriores ainda não foram atingidos e que, apesar dos esforços empreendidos, há milhões de seres humanos sujeitos ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância de formas variadas, inclusive a violenta.

Embora a temática esteja na agenda da Organização das Nações Unidas e de alguns governos, inclusive, formalmente, na do brasileiro, há dados reveladores de desigualdades que são significativos a ponto de exigir análise quanto ao rumo que tem sido tomado ao longo do tempo, bem como avaliação sistemática das políticas públicas empreendidas. Ademais, internacionalmente, o debate sobre as reparações relativas ao comércio transatlântico de escravos e sobre a escravidão tem sido retomada com força, o que dialoga com o enfrentamento do racismo tendo por base as suas causas e não apenas as suas consequências visíveis.

As leis, assim como os planos e as políticas públicas, podem ter e normalmente tem um caráter indutor, ou seja, procuram estimular, induzir ou impor que as pessoas ou as instituições tenham um comportamento necessário para um sistema ou para uma estrutura cooperativa. Nesses processos de intervenção, há de se atentar para imperativos de realidade, contextos culturais, características pessoais ou regionais, existência de outros interesses e outros estímulos e, sobretudo, dados e informações. Em síntese, não basta apenas editar lei ou conceber política sem pensar e repensar nos mecanismos que possam gerar a eficiência e a eficácia pretendidas ou a ineficiência e a ineficácia temidas.

Nesse cenário, ponto crucial seria refletir se, com a infraestrutura e com os recursos disponibilizados no Brasil, o combate ao racismo e à discriminação racial estaria de acordo com os compromissos assumidos ao longo do tempo e com a evolução constitucional pertinente ao tema. Em outros termos, é pensar se a forma adotada para a constituição de políticas públicas e se as disposições constitucionais e infraconstitucionais ao longo do tempo, surtiram efeitos positivos nos campos político, educacional, jurídico, econômico e social⁷⁹.

Como busca pelas razões da persistência de evidências relativas ao racismo, ao preconceito e à discriminação racial, perpassando brevemente por dados históricos, a presente tese também versa sobre a possibilidade de haver influência dos estereótipos de caráter racial nos julgamentos e nas tomadas de decisão. Parte-se da premissa de que os estereótipos são fenômenos decorrentes de processos mentais normais que, apesar de estarem fora da consciência e do controle das pessoas, poderiam influenciar os julgamentos e as tomadas de decisão ao gerarem distorções relevantes.

A decisão afetada por estereótipo, independentemente do momento da sua incidência no processo decisório, em decorrência da distorção da realidade que pode ser gerada, ampliaria

⁷⁹ Sobre a situação: THEODORO, Mário (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília, DF: IPEA, 2008. Disponível em: http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1107_1899_Livrodesigualdadesraciais.pdf. Acesso em: 15 maio 2018

as chances de a decisão ser ineficiente ou ineficaz. No que concerne às políticas de igualdade racial, frisa-se, as distorções acabam por inviabilizar que os meios disponíveis sejam adequadamente utilizados e que fins legitimamente esperados possam ser atingidos, desafiando-se os objetivos republicanos e os objetivos de desenvolvimento sustentável, bem como os direitos fundamentais dos integrantes da população negra.

Tem-se, portanto, que o racismo, o preconceito racial e os estereótipos raciais são capazes de gerar vieses raciais, que são distorções comprometedoras da racionalidade e, com efeito, dos julgamentos e das tomadas de decisão. Inafastável é atacar no início desse perverso ciclo que redundava em discriminação, ou seja, em exclusão e em violação de direitos. Essa discriminação retroalimenta esse sistema, pois os negros que sofrem discriminação na educação, acabam por também a sofrer no mercado de trabalho, restando diretamente associados à incapacidade intelectual e à pobreza.

Embora em mais de um domínio e não apenas no mercado de trabalho haja a possibilidade da ocorrência de discriminação racial, calha trazer à colação trecho do boletim de políticas sociais nº 24 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2016):

O racismo é uma forma de catalogação de mulheres e homens, sistema de ordenação das relações que segmenta indivíduos e grupos segundo uma escala de humanidade. Em suma, trata-se de uma identidade negativa, adjetivação carregada de estigmas que concorre para a produção sistêmica de assimetrias, distribuição de lugares sociais, vulnerabilização de sujeitos, produção de sofrimento psíquico.

O racismo fratura subjetividades e sobredetermina expectativas no mundo do trabalho, no prazer, na dor, nas experiências de morte e vida.

Perceba-se, com a leitura do trecho reproduzido acima, o desafio e o tamanho do contributo que pode oferecer o Direito Público ao não desbordar da questão racial brasileira e ao vinculá-la, dentre outras, com o desenvolvimento sustentável, perquirindo sobre a qualidade de políticas públicas de caráter racial ou universalistas a serem empregadas com pouca ou nenhuma influência de vieses raciais.

Não há espaço para dúvida de que a Carta Política vigente impõe, à luz do princípio da igualdade, vendo-o sob o prisma material, sistema incompatível com a existência de preconceito e com as práticas de racismo e de discriminação, tampouco com a definição prévia de espaços dentro das cidades, com a hierarquização de culturas e de valores, de inacessos às instituições e a posições sociais, bem como com a imposição de piores condições de desenvolver potenciais e de viver.

Por isso, é indispensável verificar qual o método comumente empregado para se conceber política pública na tentativa de se apontar momentos nos quais a temática racial deveria ser levada em consideração mesmo em políticas públicas universalistas.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

5.1 Introdução

Nesta tese, discute-se sobre as possibilidades de mudança comportamental, assumindo que ela deve envolver os governos, as burocracias e os cidadãos. Passo necessário é identificar os métodos normalmente empregados para formular e para implementar uma política pública no Brasil, cotejando-os com levantamentos de dados com recorte racial relativos a resultados de algumas políticas sociais brasileiras com o fim de inferir se as políticas existentes estariam a gerar mudança no patamar necessário ou estariam a perpetuar quadros de desvantagens ao longo do tempo.

Parte-se do pressuposto de que governos e instituições podem promover mudança ou manter as situações inalteradas e que as burocracias, em especial quando as rotinizações e as simplificações mesclam-se com preconceitos, podem se somar ao conjunto de fatores inibidores ou impeditivos de mudança.

Não se pode olvidar de que o racismo e os demais fenômenos raciais podem ser os motivos de estabelecimento e de consolidação de hierarquias, sendo relevante, nesses processos, a conservação de estruturas e de procedimentos. Ao tratar de políticas públicas, portanto, impõe já atentar para o fato de que não se cuida apenas da grave permanência de quadro de desigualdade com efeito intergeracional o que se poderá vir a inferir. Além disso, pode ser objeto de inferência a interconexão da vida social dos negros brasileiros com o fato de que as desvantagens impostas a determinadas pessoas em um domínio são transpostas para outros domínios, confirmando-se que desigualdade gera desigualdade e que o enfrentamento das discriminações deve ser planejado, sistêmico e não centrado em apenas um ou em poucos domínios. Esse enfrentamento direto precisa estar acompanhado de uma crescente consciência de que a questão racial no Brasil é extremamente relevante para a sociedade brasileira.

A interconexão supracitada, no que tange aos negros estadunidenses, foi corretamente apontada por Fiss (2018, p. 1949) ao analisar, baseado na teoria da responsabilidade cumulativa, a utilização da discriminação como uma das técnicas de subordinação de um grupo racialmente definido.

Sempre é bom frisar que idealizadores e demais atores vinculados às políticas públicas não estão insensíveis aos vieses, aos estereótipos, aos preconceitos e ao racismo, sendo possível que estímulos racionais, em questão atinente ao afeto (na visão do que seria preconceito para Allport) ou à atitude (na visão do que seria preconceito para Baldwin), acabem por não gerar o

efeito necessário quando da formulação, da tomada decisão, da implementação ou da fiscalização das políticas públicas.

Tendo a política pública como ciclo, ela se dividiria em concepção ou formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (*ex ante* e *ex post*). O contexto de política pública como ciclo, deve-se dizer, presta-se mais para questões didáticas, pois, as políticas públicas conformam um processo dinâmico no qual há interação entre a formulação e a implementação. A primeira considera no desenho os elementos da implementação, tendo, pois, um planejamento concernente à implementação. A segunda, por abarcar decisões, acaba por perfectibilizar um processo de formulação da política em adaptação aos contextos e às reações do público-alvo ou do público interessado, devendo ambas serem constantemente avaliadas.

5.2 Da concepção à implantação de políticas públicas

A formulação de políticas públicas deve ser compreendida como um processo fortemente influenciado pela política. Ela tem como elementos principais a definição da agenda e a definição de alternativas. O primeiro corresponde ao direcionamento da atenção dos atores em torno de questões ou de problemas específicos. O segundo pertine à exploração e ao desenho de um plano possível para a ação necessária para a solução desses problemas ou dessas questões. Definição aqui abarca a ideia de processo, ou seja, de ou conjunto de elementos ou sucessão de atos interligados e não atos pontuais ou aleatórios. Esses atos ou elementos são realizados ou construídos ao longo da formulação, configurando combinação de atores e de instituições que exercem papéis de natureza técnica ou política.

A análise da formulação de políticas consiste fundamentalmente em buscar compreender as razões de alguns assuntos serem considerados importantes e, com efeito, acabarem concentrando o interesse de vários atores, enquanto outros não. Também procura entender os motivos de algumas alternativas serem seriamente consideradas, enquanto outras são simplesmente descartadas.

5.2.1 Aspectos relacionais das políticas públicas

Tendo-se por norte o atingimento de resultados e de impactos positivos, objetivo natural e jurídico de políticas privadas e públicas, indispensável seria a adoção de formas avaliativas para que as políticas sejam realistas e baseadas em evidências. Tal proceder permitiria uma

melhor alocação de recursos, alcance de melhores resultados, prestação de contas mais adequada, inovação e aprendizagem.

As avaliações seriam análises periódicas e objetivas de um projeto, de uma política ou de um programa em andamento ou concluído. Normalmente valendo-se de pesquisadores externos à instituição, elas são desenvolvidas em pontos determinados no tempo, tendo por fulcro responder questões atinentes ao desenho, à implementação e aos resultados. A avaliação pode se dar de forma prospectiva ou *ex ante* ou de forma retrospectiva ou *ex post*.

As perguntas ou questões supracitadas seriam descritivas, normativas ou de causa e efeito. As primeiras seriam vinculadas aos processos, às condições, às relações organizacionais e aos pontos de vista dos interessados. As seguintes seriam atinentes aos insumos, às atividades e aos produtos, verificando se estaria ocorrendo o que fora previsto. E as últimas estariam ligadas à diferença entre haver ou não a intervenção por meio do programa ou da política em avaliação.

No que concerne às questões raciais, sob o aspecto descritivo, deveriam ser identificados os beneficiários, os favoráveis e os contrários às decisões tomadas ou a se tomar, identificando-se seus argumentos e como poderia haver negociação, convencimento ou suplantação dos adversários nos campos da política e da comunicação, destacando-se questões jurídicas, sociológicas, psicológicas e econômicas relevantes. Nesse momento, também deveriam ser avaliadas questões atinentes às resistências impostas por membros da burocracia estatal e como os conhecimentos relativos à burocracia representativa e às ciências comportamentais poderiam contribuir para o alcance do êxito da política pública ou do programa.

Já, sob o prisma normativo, em se cuidando de políticas existentes, seria o caso de promover alterações substanciais sempre focadas em mudanças realmente transformadoras à luz das evidências. Com esteio no realismo que conferem as evidências, deveriam ser identificados domínios e intervenções com maior potencial transformador, considerando que as desigualdades vivenciadas em um domínio podem ser transmitidas para outros, para outros momentos da vida de uma pessoa ou para seus descendentes ou pessoas que com ela tenham relação de dependência.

No que concerne à relação de causa e efeito, a questão seria a de verificar a diferença que a intervenção faria na vida das pessoas. Em outros termos, quais as diferenças entre constituir e não constituir determinada política, verificando, por exemplo, se essa intervenção conferiria ação valorizativa ou, diferentemente, ação de caráter meramente simbólico ou ainda, se a ação valorizativa proposta também ensejaria indiretamente modificação de natureza

distributiva. Semelhante situação se estaria diante de ação afirmativa de cunho racial, devendo verificar se também abarcaria indiretamente característica de ação valorizativa e se seria a forma interventiva com maior capacidade de promover mobilidade socioeconômica positiva e de atingir um maior número de domínios.

Em verdade, há dados quantitativos e qualitativos demonstrativos da desigualdade racial brasileira⁸⁰. Dados quantitativos seriam aduzidos na forma de números, tendo escalas e métricas algumas das vezes, e dados qualitativos seriam apresentados na forma de linguagem ou de imagens, podendo estar ligados a qualquer uma das questões ou respostas mencionadas acima. Não adianta, contudo, dispor de um conjunto de dados se eles estiverem divorciados da vontade de promover alterações substanciais, isto é, de se enfrentar as eventuais resistências ou as dificuldades estruturais ou de outra ordem. Os dados qualitativos e quantitativos concernentes às políticas públicas e às leis de cunho racial consabidas já deveriam ter conduzido a mudanças, pois permitem identificar o nível de insuficiência da proteção dos direitos fundamentais da população negra brasileira.

As avaliações de impacto, como dito, teriam por fim responder questões atinentes à relação de causa e efeito. Assim sendo, é possível que necessitem de valiosos complementos, já que sem a companhia de outras fontes de informação, elas podem restar vulneráveis quanto à qualidade técnica ou quanto ao aspecto político. Portanto as abordagens complementares seriam úteis por permitirem “estimar o efeito das reformas antes que sejam implementadas, ajudar a focar questões centrais da avaliação de impacto, acompanhar a implementação do programa e interpretar os resultados das avaliações de impacto.” (GERTLER *et al.* 2018, p. 14).

O monitoramento, nesse sentido, seria fundamental para a avaliação de impacto por propiciar que se saiba se as atividades estão sendo implementadas como se planejara, se os destinatários visados estariam sendo alcançados, se o ritmo de expansão do programa estaria de

⁸⁰ Até 1970, dados referentes à raça não eram tidos como relevantes no Brasil ainda por força do mito da democracia racial e pelo fato de a raça não ser questão central nas políticas públicas brasileiras. Cedendo às pressões dos movimentos sociais negros, o IBGE e outros setores governamentais foram compreendendo a importância da informação estatística racial (cabe lembrar que entre 1965 e 1995, ao enviar relatórios para o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial da ONU, o Brasil sempre negou haver desigualdade racial no Brasil). Apesar de definições conceituais irem modificando ao longo do tempo e de haver uma gama enorme de classificações raciais, sabia-se que havia grupos que eram alvo de tratamento desigual e desfavorável. Essa questão foi bem abordada por Gabriele Santos ao analisar como a cor e a raça figurariam nos censos do IBGE por conta de referenciais ideológicos das políticas públicas que influenciariam as formas de levantamento e de tratamento da informação à luz das concepções de sociedade e de nação presentes nas instituições.

acordo com o desejado e como estariam sendo gastos os recursos. Essas informações seriam essenciais para a implementação da avaliação.

As simulações *ex ante*, por seu turno, seriam avaliações nas quais se utilizaria os dados disponíveis com o fito de simular os efeitos esperáveis de um programa ou da reforma de política pública sobre os resultados de interesse. Essas simulações permitiriam avaliar a efetividade relativa esperada das alternativas de desenho de programa. São de emprego comum e dependente da disponibilidade de dados abrangentes e qualificados. Serviriam para simular os efeitos futuros potenciais, permitindo a comparação dos efeitos prováveis dos programas, bem como o estabelecimento de objetivos realistas e a estimativa de custos.

As abordagens de métodos mistos, ao combinar dados quantitativos e qualitativos seriam um complemento importante para as avaliações de impacto baseadas em dados quantitativos, auxiliando na formulação de hipóteses e de perguntas de pesquisa antes da coleta de dados quantitativos, fornecendo perspectivas e *insights* sobre o desempenho durante e após a implementação. Esses métodos mistos teriam três abordagens: o paralelo convergente (dados quantitativos e qualitativos seriam coletados ao mesmo tempo e seriam conjugados para se verificar como o programa estaria sendo implementado e percebido pelos destinatários), a sequencial explicativa (os dados qualitativos forneceriam o contexto e as explicações para os resultados qualitativos, desenvolvendo explicações sistemáticas para os resultados e analisando casos específicos de insucesso e de sucesso) e a sequencial exploratória (por meio de abordagens qualitativas seriam desenvolvidas hipóteses sobre como e por que o programa funcionaria e para esclarecer as questões de pesquisa que precisariam ser abordadas na avaliação de impacto quantitativa).

As avaliações de processos estariam direcionadas a como um programa é implementado e como opera com o fim de analisar se estaria em consonância com o projeto, documentando o desenvolvimento e a operacionalização do programa. Dessa forma, poderiam testar se um programa estaria funcionando conforme o planejado e se seria consistente com a teoria de mudança do programa.

Fundamental que as avaliações de impacto sejam complementadas com informações referentes aos custos da intervenção que se pretende empreender. O cotejo das avaliações de impacto com o custo da política ou do programa permitiriam saber o benefício monetariamente aferível a ser obtido, podendo-se saber se esse supera aquele. Em outras palavras, haveria o estabelecimento da relação custo-benefício para que informações outras qualificassem o processo decisório.

De posse de informações referentes ao impacto e ao custo de cada programa, pode-se estabelecer a relação custo-efetividade entre eles, pois essa seria a comparação do custo relativo de dois ou mais programas para atingir um mesmo resultado comum. Com essa análise, pode-se saber qual alternativa pode conferir maior taxa de retorno, sendo base para uma adequada alocação de recursos e para uma decisão melhor informada.

Ideal, por conseguinte, que os atores vinculados à concepção e à implementação das políticas públicas decidam com esteio em avaliações de impacto e em abordagens complementares, verificando previamente se seria contraproducente ou antieconômico enfrentar os custos da avaliação e cumprir as etapas de construção de uma teoria da mudança que detalhe como o projeto deve alcançar os resultados pretendidos, o desenvolvimento de uma cadeia de resultados como uma ferramenta útil para descrever a teoria da mudança, a especificação da(s) pergunta(s) da pesquisa e a seleção de indicadores para avaliar o desempenho.

Essas etapas prévias estão vinculadas ao engajamento dos atores. O engajamento se ampliaria pois esse seria o momento de unificar as visões sobre os objetivos do programa e sobre como se daria o alcance desses objetivos, que devem primar pela clareza e estar atrelados a indicadores compatíveis. Esse engajamento conduziria ao encontro do foco da avaliação, identificando as principais perguntas a serem respondidas, fortalecendo os laços entre a avaliação, a implementação do programa e a política. Essas etapas emprestam especificidade e clareza aos processos, facilitando a avaliação, a concepção e a implantação da política pública. (GERTLER *et al.*, 2018, p. 35-36).

O ponto é que análises adstritas a vincular os insumos empregados com os resultados obtidos podem ser limitadas para que se estime ou saiba o bem-estar potencial ou realmente atingido com a política pública. Mediante monitoramento e adequações, pode-se estimar ou aferir a efetividade e a mudança legitimamente pretendidas, porque haveria robustas evidências que serviriam de orientação para o aperfeiçoamento dos processos, apontando o que deveria ser feito e o que deveria ser evitado, bem como onde deveriam ser alocados os recursos e demandados maiores esforços de naturezas diversas.

A avaliação de impacto diante de possíveis resultados corresponderia a avaliar o efeito causal da política. Em outros termos, seria avaliar se a política seria a causa de resultados possíveis ou encontrados. Desafio constante é saber se a política pode ser considerada como causa exclusiva da alteração da situação enfrentada, isolando-se-a de outras que poderiam ser concausas. Ainda em casos mais simples como o alcance de um curso de formação profissional

para que determinada pessoa possa ampliar sua renda, poderia a ampliação decorrer do fato de ter ocorrido crescimento da atividade econômica ou diferenciado esforço pessoal. Uma vez que não se poderia saber se, sem o alcance do curso, ocorreria a ampliação da renda do susposto beneficiário, estar-se-ia diante do caso de problema do contrafactual, isto é, teria que ocorrer a estimativa em substituição a um dado informativo.

Para solucionar casos como o referido, seriam constituídos um grupo de tratamento, que participaria, por exemplo, de um programa e um grupo de controle ou de comparação, estatisticamente idêntico, que não participaria. Sem um grupo de controle que permita a produção de uma estimativa válida do contrafactual, o verdadeiro impacto não poderia ser estabelecido.

No caso de política pública e de lei de âmbito nacional dirigida à toda comunidade negra ou à toda sociedade, não se poderia resolver o problema do contrafactual com a constituição de um grupo de controle estatisticamente idêntico. Isso porque não se teria como localizar população que tivesse composição demográfica, dados socioeconômicos, história, dinâmica social e cultura idênticos. Poder-se-ia, contudo, estabelecer segmentos dentro da comunidade que tiveram ou que não tiveram acesso à determinada política ou que se valeram ou não do que estaria disposto em lei, resolvendo-se o problema do contrafactual. Por exemplo, poder-se-ia, separar a população negra entre os que foram beneficiados por ações afirmativas no campo da educação e os que não foram, perquirindo sobre as diferenças existentes na ocupação de vagas no mercado e na estrutura que pode ser alcançada aos que, mais adiante tiveram pessoas dependentes de suas rendas.

Sustenta-se, na presente tese, que as políticas devem ser multidominais, isto é, não se considera bastante o desenvolvimento de uma política pública ótima ou satisfatória correspondente a um domínio apenas, pois pode haver migrações das desvantagens de um domínio para outro. Sustenta-se também que as questões históricas, psicológicas e culturais estão inseridas no contexto no qual potenciais discriminadores e potenciais discriminados formam subjetividades e julgamentos além de tomarem decisões, afastando-se a ideia de que esses processos seriam exclusivamente coerentes e pautados pelo interesse próprio. Em síntese, as pessoas também pensariam socialmente, tendo percepções dependentes de conceitos e de visões de vida extraídos da sociedade.

Em se tratando de igualdade racial no Brasil, há subrepresentação negra nos governos e nas instituições, há descumprimento de lei (artigo 26-A da LDBEN e artigos 40 e 39, §3º do estatuto da igualdade racial), inexistência de política de segurança que abarque a diminuição de

mortes de negros, de política que reduza as desigualdades raciais no setor privado e falta de estrutura e de sistema adequados para o tratamento das questões etnicorraciais, bem como falta de ampla diversidade na mídia e recorrentes denúncias de violação do direito à liberdade religiosa dos praticantes de religiões de matriz africana. Essa exemplificativa lista, que parcial ou integralmente é consabida, indica a necessidade de mudança e o quão equivocadas ou insuficientes podem ser as respostas à falta de equidade no Brasil.

No que se relaciona à situação racial, os levantamentos sobre políticas públicas são recentes no Brasil e, tal como em numerosos países, são realizados sem atenção à intergeracionalidade. Com essa ressalva, os trabalhos desenvolvidos pelo IPEA, pela ONU, pelo DIEESE, pelo FBSP, pelo LAESER, pelo IBGE, pelo Instituto Ethos, pelo Observatório da Discriminação Racial no Futebol, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e pelo GELEDÉS merecem consideração e tornam despidendo que experimentos ou levantamentos sejam promovidos no seio desta tese. Nesse sentido, esses trabalhos qualificados serão as fontes secundárias do nível de impacto aferido às políticas públicas e à estrutura jurídica brasileira.

Na presente tese, sustenta-se que o enfrentamento dos estereótipos, dos vieses, do racismo, do preconceito e da discriminação deve ser por meio da melhoria da infraestrutura disponibilizada para a temática, pela alteração dos procedimentos e pela ampliação da coercitividade das leis e das políticas públicas seja com a adoção de novas diretrizes, seja com a adoção de diferentes textos legais, seja com o emprego de medidas não coercitivas de natureza comportamental.

O nível de impacto inferido (NII) e a matriz na qual figuram os domínios nos quais a discriminação opera de forma mais intensa e visível, nesse sentido, serviriam como ferramentas demonstrativas dos domínios que estariam a exigir maiores atenção e esforço. A estrutura jurídica e a importância das políticas que figuram como instrumentos na matriz permitem inferir o potencial de mudança que cada um deles ensejou ou pode ainda ensejar na questão racial no Brasil. Os dados disponíveis sobre avaliações procedidas pelas instituições relacionadas acima, permitem, à luz da escala arbitrada, inferir os domínios aos quais devem ser dirigidas as propostas aduzidas ao final tendo, pois, caráter de justificativa.

Na presente tese, são trazidas questões históricas e psicológicas ensejadoras de uma cultura que produz e conserva desigualdades raciais que desafiam a Constituição por impedir o desenvolvimento nacional e por violar direitos fundamentais de parcela significativa da população brasileira. A inovação está em considerar a intergeracionalidade, a *street-level*

bureaucracy theory, a *theory of cumulative responsibility*, a *representative bureaucracy* e as ciências comportamentais para apresentar propostas de enfrentamento do racismo, do preconceito, da discriminação racial, dos estereótipos e dos vieses.

Não se há de confundir uma tese jurídica, que tem limites estreitos, com a prática estatal. Essa, de acordo com Gertler *et al.* (2018, p. 30), para que se possa definir se é conveniente a mobilização dos recursos técnicos e financeiros para realizar uma avaliação de impacto de alta qualidade, deveria estar atrelada à intervenção estatal que atenda os seguintes requisitos:

- Inovadora. Ela testará uma abordagem nova e promissora.
- Replicável. Ela pode ser ampliada para vários grupos ou pode ser aplicada em uma configuração ou em um ambiente diferente.
- Estrategicamente relevante. As evidências fornecidas pela avaliação de impacto orientarão uma importante decisão referente à intervenção. Essa decisão pode estar relacionada à expansão do programa, à sua reformulação ou a alocações orçamentárias.
- Não testada. Pouco se sabe sobre a efetividade do programa ou sobre as formas alternativas de desenho do programa, tanto em nível mundial quanto em um contexto específico.
- Influyente. Os resultados serão utilizados para fundamentar e orientar as decisões sobre políticas públicas.

O nível de impacto inferido, todavia, também em termos de utilização prática, pode contribuir ao ser empregado como um meio complementar de avaliação, já que capaz de auxiliar na definição das questões centrais da avaliação de impacto, na definição dos contextos e na interpretação dos resultados das avaliações de impacto. Em outros termos, os dados extraíveis forneceriam contexto e explicações para os resultados, permitindo a exploração de casos de êxito e de fracasso e o desenvolvimento de explicações sistemáticas para resultados observados em análises quantitativas.

Para os propósitos desta tese, conveniente reafirmar que políticas públicas baseadas em conhecimentos decorrentes da literatura e de experimentos das ciências comportamentais também podem ser objeto de avaliações, pois é preciso saber se as inovações efetivamente geram mudanças e se essas são na intensidade e na profundidade necessárias. Mister, portanto, que, no afã de indicar um novo caminho e de atrair mais pessoas para ele, não se recaia no antiético viés da publicação⁸¹.

⁸¹Pesquisadores que trabalhariam em avaliações de impacto comumente teriam interesse que os resultados de suas avaliações sejam publicados em revistas científicas revisadas por seus pares da área. Todavia, a maioria dos resultados publicados em revistas científicas apresenta impactos positivos. Esse fato suscita dúvida quanto ao destino das avaliações que apresentam resultados negativos ou que não mostram resultados significativos. Esse viés de publicação, também é alcunhado de “problema de

5.2.2 Identificação dos Problemas

Uma vez que a atividade dos governos está vinculada à solução de problemas, torna-se relevante o momento no qual as questões públicas surgem e com elas as opiniões e manifestações de interesse. A identificação dos problemas está, por conseguinte, atrelada à definição da agenda.

A definição do problema é fruto de um processo de escolha política, ou seja, tem por base as prioridades de quem está em posição de decidir ou de influenciar nessa decisão. Nesse sentido, os problemas seriam resultado das escolhas estabelecidas por grupos sociais diante das numerosas opções presentes na arena pública. Portanto, de acordo com Cappela (2018, p. 20/4), os problemas não são objetivamente considerados, mas sim à luz de uma percepção dos atores do que seriam problemas públicos e de quais interesses estariam em jogo.

Os elementos da definição dos problemas seriam os seguintes:

A) *Causalidade*: a definição de problemas estaria sempre ligada a algum pressuposto sobre sua origem. O estabelecimento de relações de causa e efeito seria uma das formas mais usuais para a definição de problemas e para a representação simbólica na política, tendo como objetivo apontar as causas primárias para que um problema possa ser definido e apresentado de forma consistente. A causalidade refere-se também à constatação de que existiria um conjunto de pessoas que poderiam ser apontadas como causadoras dos problemas e outras como prejudicadas pela ocorrência deles. Quando se estabelece a relação entre o problema e a atividade governamental (ou ausência dela), então o Estado pode ser identificado como causa do problema. Nesse caso, o debate sobre o problema tenderia a se mover para explicações que atribuíssem causas intencionais (esforço deliberado e intencional de causar efeitos perversos) ou causas não intencionais (efeitos não previstos, situações não antecipadas, entre outras possibilidades);

engavetamento de resultados”, pois os resultados permanecem na gaveta e não são divulgados nem publicados. A esse viés também estariam sujeitos os integrantes das equipes de formulação e gestão, os financiadores e os governos ao não divulgar resultados negativos ou a ausência de resultados. (GERTLER *et al.* 2018, p. 268).

B) Gravidade: A percepção de gravidade frequentemente seria um elemento importante para capturar a atenção de atores centrais ao processo de formulação de políticas. A questão é que essa percepção seria distinta entre os grupos;

C) Incidência: a definição de um problema envolveria a identificação e intensidade. No primeiro aspecto, verificar-se-ia quem foi ou seria afetado, em que extensão e com que gravidade. Uma situação que se deteriora com o transcurso do tempo seria percebida com maior gravidade do que outra que se mantivesse estável ou sobre a qual se tivesse a percepção de declínio lento. Evento que envolvesse uma parcela maior da população, sobretudo se a situação fosse tida como injusta ou ameaçadora, seria mais facilmente compreendido como um problema. No segundo aspecto, o da intensidade, consistiria no fato que ocorressem com frequência e que se apresentassem de modo intenso a cada ocorrência seriam considerados problemas públicos com mais facilidade;

D) Novidade: os problemas ganhariam atenção quando envolvessem situações não usuais. Por outro lado, os já conhecidos tenderiam a gerar a percepção de serem menos importantes. A atenção da população em torno dos problemas seria cíclica, composta por uma fase na qual o problema ainda não despertaria a atenção do público, sendo seguida outra na qual o público se tornaria consciente desse problema, preocupando-se com suas consequências. Em fase posterior, haveria a fase na qual haveria a percepção sobre as dificuldades e sobre os custos envolvidos na resolução do problema. Mais adiante, o interesse do público pela questão arrefeceria gradualmente, havendo a substituição por outro problema ou a mera retirada da questão do debate público;

E) Proximidade: à luz desse elemento, as situações vivenciadas pelas pessoas e diretamente relacionadas às suas realidades ou, ainda, que afetem diretamente seus interesses seriam percebidas como problemas. De acordo com Cappela (2018), haveria estudos que mostrariam que os fatos têm maior significado dependendo da proximidade geográfica ou geopolítica com aquele que recebe a informação, do impacto direto que possa ser gerado na vida das pessoas, do grau de envolvimento dos atores importantes, e, ainda, do possível estabelecimento de um vínculo emocional. Os problemas em políticas públicas poderiam ser entendidos como mais importantes quando compreendidos dentro dessa relação de

proximidade, especialmente se as pessoas envolvidas têm a habilidade para expressar suas preocupações politicamente, expandindo a questão para outros grupos sociais;

F) Crise: a ideia de crise seria comumente empregada na linguagem política como forma de descrever uma situação como particularmente grave e que demandaria atenção e ação corretiva. A noção de crise seria elemento central na “retórica da calamidade”, utilizada na linguagem política com o objetivo de buscar atenção em torno de um problema especialmente em situações nas quais haja diversas outras questões competindo por atenção;

G) Público-alvo: as formas como os grupos sociais afetados por problemas seriam descritos constituiriam um outro elemento relevante na definição de problemas, sobretudo no debate relacionado a políticas sociais. A percepção social sobre esses grupos, presente no discurso e baseada em valores culturais, históricos, sociais e econômicos, pode fazer com que situações a eles relacionadas sejam entendidas como mais (ou menos) legítimos de atenção. Os grupos sociais têm acesso a um grau maior ou menor de recursos de poder, entendidos como riqueza, capacidade de mobilização, possibilidade de eleger políticos etc. Relacionando essas duas características básicas – poder e construção social – poderiam ser identificados quatro tipos de “populações-alvo” construídas (CAPPELA, 2018):

- 1) Grupos favorecidos (positivamente representados e detentores de recursos de poder, como idosos e empresários);
- 2) Grupos competidores (negativamente construídos e detentores de recursos de poder, como sindicatos);
- 3) Grupos dependentes (construídos positivamente e politicamente fracos, como crianças e mães); e
- 4) Grupos desviantes (negativamente representados e sem acesso a recursos de poder como criminosos). Na definição das políticas, os diferentes grupos são tratados também de forma distinta, sendo os grupos favorecidos entendidos como merecedores, e os desviantes como indignos. Assim, problemas envolvendo alguns grupos têm maiores chances de concentrar atenção, enquanto outros problemas tendem a ser sistematicamente ignorados.

H) Meios versus fins: um problema pode ser definido privilegiando a perspectiva dos fins, qual seja, as premissas da definição do problema são estabelecidas em bases instrumentais, com um objetivo e um curso de ação definido;

I) Soluções: outro componente importante na definição de problemas é a solução. A ação governamental envolve certo entendimento político sobre as soluções possíveis em determinada questão. Assim, três ingredientes seriam fundamentais:

1) Disponibilidade de recursos, ou o entendimento de que há meios suficientes dar suporte à solução e que esse esforço é válido;

2) Aceitabilidade, relacionada aos valores éticos da solução a ser adotada; e

3) Capacidade, principalmente referente à dimensão orçamentária e financeira relacionada aos custos envolvidos na solução.

5.2.3 Agenda: definição e conceitos básicos

O termo agenda é definido por Cobb e Elder (1971, p. 905), como um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político. Cobb e Elder (1971) apresentam uma diferenciação entre dois tipos de agenda: sistêmica e governamental.

A agenda sistêmica refere-se ao conjunto de questões que recebem atenção da sociedade e são entendidas como assuntos de competência das autoridades governamentais. As questões se manifestam na agenda sistêmica quando despertam a atenção da opinião pública ou quando parte considerável do público demanda algum tipo de ação concreta do Estado com relação a uma preocupação.

A agenda governamental é composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja no plano local, estadual ou federal. A Figura 2 apresenta diferentes níveis de agenda.

Figura 2. Níveis de agenda



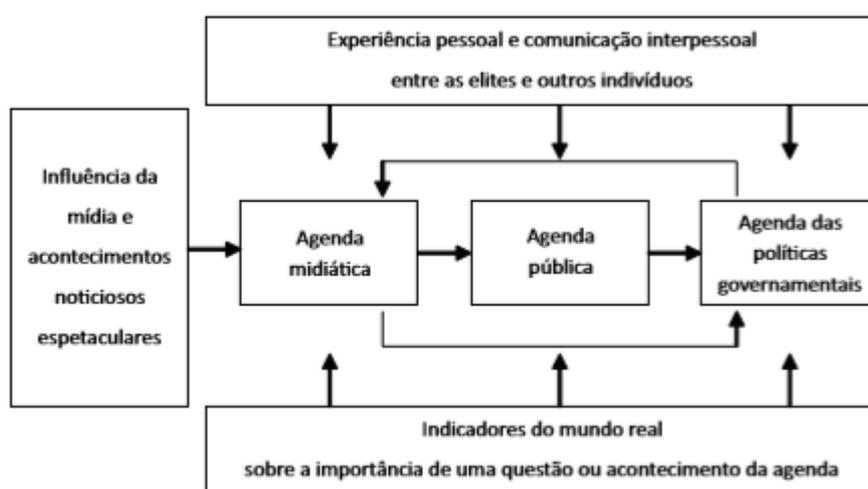
Fonte: Capella (2018).

De forma geral, Birkland (2005, p. 109) mostra que é possível afirmar que o termo agenda refere-se a uma “coleção de problemas, entendimentos sobre causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que chamam a atenção do público e de funcionários públicos”. Nesse sentido, a agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa das crenças e entendimentos sobre problemas, quanto aspectos concretos, materializados em documentos como projetos de lei e outros instrumentos. Além disso, a agenda, como coleção de entendimentos, existe em todos os níveis de governo: cada órgão, seja ele federal, estadual ou municipal, tem seu conjunto de questões e hierarquiza suas prioridades de ação.

No campo da comunicação, os estudos sobre a agenda midiática (*media agenda-setting*) se debruçam sobre o conjunto de questões enfatizadas pelos meios de comunicação, enquanto as investigações sobre a agenda pública (*public agenda-setting*) consideram a importância atribuída pelo público em geral a determinadas questões. A pesquisa sobre a agenda de políticas públicas (*policy agenda-setting*) abrange a análise das questões relevantes para formuladores

de políticas governamentais. A Figura 3 sintetiza esses três eixos analíticos (agenda midiática, agenda pública e agenda de políticas públicas).

Figura 3. Os três eixos temáticos da pesquisa sobre agenda

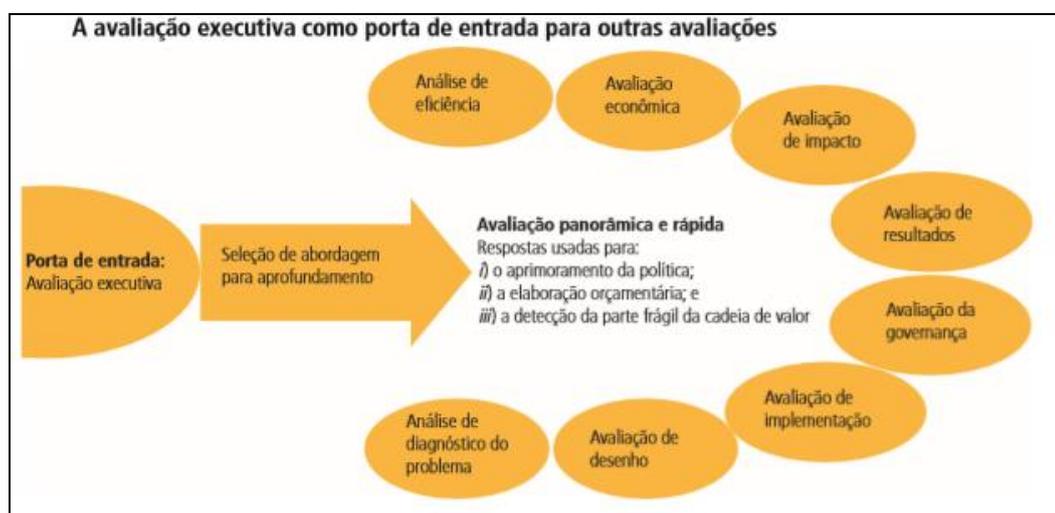


Fonte: Traquina, 1995, p. 193.

As políticas públicas podem ser avaliadas primeiramente por meio de abordagem de avaliação executiva, que permite, de forma prática e rápida, identificar em qual elemento ou em qual processo da cadeia de valor da política há maior chance de ocorrerem aprimoramentos (BRASIL, 2018). A abordagem considerada contempla a apresentação do panorama geral da política, a análise do problema que a política pretende combater, a teoria do programa, das atividades e produtos, dos resultados e impactos, de custo e gestão financeira, e dos indicadores de eficiência. A partir dessas evidências, deve ser desenvolvida uma análise global da política, traçando conclusões e recomendações para o seu aprimoramento ou para o debate de priorização dos recursos públicos na sua execução.

O papel da avaliação executiva como porta de entrada para as avaliações a serem realizadas nos comitês dos órgãos centrais é sintetizado na figura 4.

Figura 4. Avaliação executiva como porta de entrada para outras avaliações



Fonte: Brasil (2018).

5.2.4 Particularidade da implementação

Conforme dito, é tênue a linha entre a concepção e a implementação de políticas públicas. Isso também porque na linha de frente são identificadas questões que podem não ter sido corretamente avaliadas na fase anterior ou que se tornaram importantes por questões políticas, circunstanciais ou econômicas.

Apesar disso, há dimensões que seriam fundamentais para a implementação de políticas sociais no Brasil: a concepção sistêmica, as relações federativas e a gestão intersetorial.

Dessa forma, as duas primeiras estariam articuladas de forma quase visceral, já que não se poderiam construir sistemas nacionais sem a participação de todos os entes federados e a terceira incorporaria as anteriores ao enfrentar a questão das articulações não apenas setoriais, mas intergovernamentais e interorganizacionais, como destaca Menegucci, (2018).

Levando-se em conta a dimensão do problema racial no Brasil, o número de domínios nos quais a discriminação racial opera, bem como as dificuldades políticas de a população negra

ocupar espaços nas searas decisórias do Legislativo e do Executivo, bem como os estágios para a concepção de políticas públicas e de programas trazidos nesta tese, evidencia-se a inadequação da transversalidade como modo de gestão da problemática. Por óbvio, a solução de problemas deve ser dar de modo articulado e intersetorial, evitando-se alocação e gastos desarrazoados, ineficientes e ineficazes. Todavia, havendo uma pesada carga histórica e psicológica incidindo sobre a questão racial, reforçada pela comunicação, pela mídia e pelos recursos tecnológicos, havendo a transmissão de desvantagens de um domínio para outro e a acumulação de desvantagens intergeracionalmente, ressalta-se que é indispensável o investimento em estrutura dotada de recursos humanos e financeiros, bem como de conhecimentos pertinentes às ciências comportamentais e às políticas públicas.

Ademais, pode-se se constatar dificuldade específica dos implementadores que inviabilizem a implementação que exijam tomada de decisão que concretize modificação ou adequação do planejamento. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, está prevista a alteração dos planos político-pedagógicos, dos planos de ensino e dos planos de aula das escolas da rede básica, públicas ou privadas, para que sejam contempladas as histórias e as culturas indígena e afrobrasileira. Para alcançar tal desiderato, além de se apreciar a lei mencionada, as diretrizes já estabelecidas e os pareceres já produzidos, é fundamental o conhecimento técnico sobre relações etnicorraciais e sobre cada uma das disciplinas tradicionais com o recorte racial delineado. Todavia, os gestores educacionais e os Professores que estão nas redes supracitadas não tiveram a formação que lhes permita dar conta dos desafios pedagógicos e de gestão.

Aqui se está diante de um caso emblemático do encontro de desconsideração com a questão racial, da incompreensão de que o domínio da educação é palco de importante discriminação e pode ser extremamente transformador, da concepção efetuada sem considerar as resistências e outras questões relacionadas a como as pessoas agem, sentem e julgam, da forma da burocracia de nível de rua – ou melhor, da mescla das rotinizações e simplificações com fenômenos raciais e da desconsideração de questões técnicas atinentes à formulação e à implementação de políticas públicas.

Acrescente-se que desafio semelhante é encontrado no âmbito dos fiscalizadores da implementação dessa política, fazendo com que haja somente um Tribunal de Contas se estruturando e realizando auditorias relacionadas ao cumprimento da disposição da LDBEN tratada aqui.

Essa questão bem se presta ao emprego de medidas não coercitivas que reforcem as coercitividade das disposições coercitivas, caminho que se sustenta possível e necessário na presente tese. Em síntese, para que o disposto na lei (artigo 26-A da LDBEN) seja efetivamente cumprido, espontaneamente ou em decorrência da atuação de instituições de fiscalização e de controle, já que questões que objetivam o afastamento de uma cultura eurocêntrica não possuem a força para penetrar nas agendas políticas, para suplantar algumas barreiras impostas pela burocracia implementadora e para gerar a pressão proveniente do controle social além de articulações com os conselhos de educação, deverão ser criadas estruturas com a participação do movimento social negro (especialmente educadores e ativistas culturais) que possam trabalhar junto aos estabelecimentos de ensino privado, às secretarias e aos órgãos de fiscalização e controle constantemente demonstrando a importância e o escopo da temática, bem como levando boas e replicáveis práticas.

Oportuno consignar que não há motivo e provavelmente modo de eliminar um certo grau da discricionariedade que se autoconfere o burocrata implementador. O que se deve fazer é constantemente trabalhar para que as simplificações, as rotinizações, os julgamentos e as decisões que toma sejam, cada vez menos, influenciados pelos fenômenos raciais. O trabalho, calcado nas ciências comportamentais, deve ser no sentido de haja cursos, palestras, informações, diálogos tendentes à mudança de comportamento, isto é, deve haver esforço direcionado à uma educação racialmente desenviesante. Por esse motivo, acima e mais adiante, pontua-se que integrantes do sistema de segurança, do sistema de justiça, professores e todos aqueles que exercem funções de natureza privada ou pública que exigem tomada de decisão ou contato com a população necessitariam, em tese, desse processo educacional desenviesante.

5.3 Políticas Públicas e Desigualdades

As iniquidades a que a população negra brasileira está submetida se revelam com vigor: esse segmento populacional possui menor escolaridade, apresenta taxas de analfabetismo duas vezes superior ao registrado entre o restante dos habitantes, tem os menores salários, é o mais afetada pelo desemprego, tem menor acesso ao sistema de saúde e é o que morre mais cedo.

Apesar de a população negra representar mais da metade da população brasileira (53,6%), negros e negras são 76% dos 10% mais pobres, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A epidemia de homicídios no Brasil, já em 2016, atingia em maior proporção a população negra: 56 mil pessoas eram assassinadas todos os anos, o que equivalia a 29 vítimas por cem mil habitantes, índice considerado epidêmico pela Organização das Nações Unidas (ONU). Desse total, 53% eram jovens e, desses, 77% eram negros e 93% do sexo masculino, reproduzindo e aprofundando as desigualdades sociais. Isso significava, segundo a ONU, cinco jovens negros mortos a cada duas horas no país, totalizando 23 mil jovens negros mortos por ano⁸². Essas estatísticas foram apresentadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado sobre Assassinato de Jovens, realizada em 2016, revelando também que mais de 80% dos casos de assassinatos de adolescentes e jovens negros foram por arma de fogo⁸³.

O Atlas da Violência (CERQUEIRA, 2019)⁸⁴ registra o fato que há uma continuidade do processo de aprofundamento da desigualdade racial nos indicadores de violência letal no Brasil.

Os dados mostram que, em 2017, 75,5% das vítimas de homicídios foram indivíduos negros (definidos como a soma de indivíduos pretos ou pardos). A taxa de homicídios por 100 mil negros foi de 43,1, ao passo que a taxa de não negros (brancos, amarelos e indígenas) foi de 16,0. O Atlas da Violência registra que, proporcionalmente às respectivas populações, para cada indivíduo não negro que sofreu homicídio em 2017, aproximadamente, 2,7 negros foram mortos.

No período de uma década compreendida entre 2007 e 2017, a taxa de negros cresceu 33,1%; já a de não negros apresentou um pequeno crescimento de 3,3%. Analisando apenas a variação no último ano, enquanto a taxa de mortes de não negros apresentou relativa estabilidade, com redução de 0,3%, a de negros cresceu 7,2%.

A sequência de edições do Atlas da Violência aponta para a continuidade do processo de profunda desigualdade racial no país, mesmo reconhecendo-se que esse processo se manifesta de formas distintas, caracterizando cenários estaduais e regionais muito diversos

⁸²Como um dos encaminhamentos da CPI, foi constituída uma solução legislativa para o problema do grande contingente de jovens que morrem anualmente. Foi apresentada uma proposta de emenda à Constituição (número 129/2015) versando sobre a instituição dos incisos III e IV do parágrafo 8º do artigo 227 da Constituição com o fito de que os entes da Federação instituam planos de enfrentamento aos homicídios de jovens e de que seja criada lei que preveja que os planos sejam decenais e de que haja articulação entre as esferas de poder, entre si, e com a sociedade civil para a execução de políticas públicas que conduzam à redução do número de homicídios de jovens no Brasil.

⁸³ Ver: FARIAS, Lindbergh. **CPI: Assassinato de Jovens**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>. Acesso em 23 maio 2019.

⁸⁴ Ver http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605

sobre o mesmo fenômeno. Fica, portanto, evidente que existe a necessidade de que políticas públicas de segurança e garantia de direitos devam, necessariamente, levar em conta essas diversidades, para que possam melhor focalizar seu público-alvo, de forma a promover mais segurança aos grupos mais vulneráveis.

Cumpra também demonstrar a diferença entre os rendimentos de brancos e de negros brasileiros. Para se atingir esse desiderato, bastante se afigura reproduzir parte da “Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2018”, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

Enquanto 16,4% da população branca estava entre os 10% com maiores rendimentos, apenas 4,7% da população preta ou parda encontrava-se nessa mesma classe de rendimentos em 2017. O inverso acontece entre os 10% com menores rendimentos, que abarcava 13,6% da população preta ou parda e apenas 5,5% da população branca. Em um cenário de perfeita igualdade racial haveria 10% das pessoas por grupo de cor ou raça distribuídas em cada uma das dez classes de rendimento.

Ainda sob este enfoque, as pessoas de cor ou raça preta ou parda tiveram rendimento domiciliar per capita médio de quase a metade do valor observado para as pessoas brancas em 2017 (50,3%). Dentre as Unidades da Federação, observa-se que Amazonas (42,2%) e Distrito Federal (48,2%) apresentaram as menores razões entre os rendimentos de pretos e pardos em relação a brancos. Estas foram também as Unidades da Federação com os maiores valores para o índice de Gini. Por outro lado, Amapá (81,9%) e Rondônia (80,4%) apresentaram as maiores razões de rendimentos, indicando menor desigualdade entre os rendimentos de pretos e pardos em relação a brancos.

Assimetrias relativas à renda influem nas possibilidades de mobilidade social, no nível de aproveitamento dos potenciais individuais e, conseqüentemente, nos destinos das pessoas. Além disso, essas desigualdades acabam por reforçar estereótipos e preconceitos, produzindo novas desigualdades. Indispensável, portanto, estancar esse viciado e injusto ciclo.

A relação supracitada foi comprovada no estudo sobre raça e oportunidade econômica sob uma perspectiva intergeracional desenvolvido por Chetty *et al.* (2018), com base em quase toda a população estadunidense do ano de 1989 a 2015⁸⁵.

⁸⁵ Destacando que os estudos anteriores em quase sua totalidade – apontando três exceções - teriam levado em conta pontos determinados das vidas das pessoas, os pesquisadores examinaram as fontes das disparidades ao longo das gerações. O escopo mais amplo das pesquisas permitiu o encontro de importantes achados. Em apertada síntese, é possível afirmar que, nas conclusões, há referência ao fato de que a diminuição dos vieses raciais a que estão sujeitos os jovens negros, a redução da discriminação na justiça criminal e os esforços para facilitar a interação entre grupos raciais formariam um conjunto de iniciativas que pode ser valioso para a redução das lacunas raciais na mobilidade ascendente. (CHETTY *et al.*, 2018).

No mesmo sentido, com razão, anotara Stiglitz (2016, p. 260) que a desigualdade de renda tenderia a estar associada a uma mobilidade econômica menor e a menos oportunidades ao longo de gerações. Assim, a ideia de que aqueles que estivessem na base da pirâmide “estariam condenados a nunca desenvolver seu potencial reforça a correlação entre desigualdade e crescimento econômico lento a longo prazo”. A redução da desigualdade, por seu turno, traria benefícios econômicos e sociais. Ela fortaleceria o senso de que a sociedade é justa; melhoraria a coesão e a mobilidade social, aumentando a probabilidade de que mais cidadãos viessem a desenvolver seus potenciais e a ampliar o apoio a iniciativas de crescimento. (STIGLITZ, 2016, p. 258).

Cabe salientar que o crescimento econômico não se confundiria com o desenvolvimento, podendo ou não ser caminho para reduzir a pobreza ou as desigualdades. Kliksberg (2002) acertadamente asseverou que o crescimento econômico acelerado pode se dar com exclusão, com desemprego, sem participação, com destruição de culturas nacionais e com deterioração ambiental, o que não reduziria a pobreza e a desigualdade social obviamente.

O tempo presente está a exigir que a agenda dos países esteja sintonizada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e que se busque uma forma adequada para se medir o eventual desenvolvimento⁸⁶. Não é demais dizer que o desenvolvimento é um objetivo republicano consagrado em nossa Constituição vigente e que a definição de desenvolvimento sustentável foi agregando um caráter mais prático e abrangente do que o atinente a uma preocupação intergeracional⁸⁷ na medida em que, ao longo do tempo, foram agregados o desenvolvimento econômico, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental (SACHS, 2014).

⁸⁶ No Encontro Anual de Davos em 2016, ao se debater sobre novas formas de se ver a economia, referiu-se a insuficiência do Produto Interno Bruto (PIB) como indicador do desenvolvimento socioeconômico. Destacou-se que os cenários empresariais se reinventam, as demografias se modificam, as desigualdades se expandem, a mudança climática se agrava e as tecnologias avançam em grande velocidade. Com o fito de acompanhar essas e outras mudanças, acadêmicos e líderes do campo das finanças sustentaram que era necessário ter uma forma diferente de medir e de avaliar as economias e as vidas das pessoas que nelas vivem. (WHAT..., 2016).

⁸⁷ Um dos princípios básicos da Declaração do Rio (1992) foi que a efetivação do desenvolvimento deveria espelhar uma divisão equitativa das necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras. Essa concepção intergeracional de desenvolvimento sustentável surgiu na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano realizada em Estocolmo (1972) e foi reforçada, no mesmo ano, pela publicação da obra intitulada de “Os limites do crescimento” no qual se comparava o rápido crescimento da população com o esgotamento dos recursos naturais limitados, utilizando-se sistemas de informática para simular a interação do homem com os recursos finitos. A popularização e adoção da expressão “desenvolvimento sustentável” ocorreu com a edição do relatório da Comissão sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (1987), que ficou conhecida como Comissão Brundtland (nome que fazia alusão à presidente da Comissão, Gro Harlem Brundtland). O conceito de desenvolvimento sustentável difundido por essa comissão era no sentido de que a satisfação

Lamentável é que, transcorridos mais de três anos da definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com cronograma e metas estabelecidos, não se constate, no Brasil, a transposição vigorosa do que foi acordado na Organização das Nações Unidas para estratégias, planos de ação, políticas e ações propriamente ditas no campo da igualdade racial ou nas políticas universalistas que lhes digam respeito. Embora haja agendas internacionais previstas para os anos de 2020 e para 2030 e se esteja no decorrer da década internacional dos afrodescendentes⁸⁸, não foram apresentadas sequer iniciativas governamentais ou oriundas do campo privado que possam dar conta dos compromissos assumidos em âmbito internacional. Parece haver o entendimento de que, no Brasil, seja possível considerar a questão racial como dissociada da do desenvolvimento sustentável.

Foram efetuados exames das Constituições brasileiras com o fito de verificar se abrigavam vedações ao racismo, aos preconceitos e às discriminações. Objetivava-se também verificar se as Cartas Políticas brasileiras davam sustentação a ações que os reduzissem ou eliminassem-nos. Posteriormente, elencaram-se compromissos assumidos pelo Brasil que tivessem como norte a diminuição das desigualdades raciais.

Sublinha-se que a discussão sobre o papel do Direito Público que aqui se estabelece já indica o posicionamento de que as disposições constitucionais que vigoraram e que vigoram a partir da Carta Política de 1824 não conduziram à igualdade racial em patamar satisfatório. Oportuno, também, destacar que já se pavimenta o caminho para demonstrar como a questão racial no Brasil não ocupa a centralidade da agenda política e que as correspondentes políticas públicas, embora haja uma forma técnica de se as conceber e implementar, tomariam rumos que conduziriam à ineficiência e à ineficácia.

5.4 Aplicabilidade da Igualdade

No presente item, examinar-se-ão as formas de abordagem sobre a aplicação da igualdade, bem como o processo de escolha que conduz à ação ou à omissão e a influência limitadora dos estereótipos na racionalidade desenvolvida nos processos decisórios. Cabe aqui destacar que, consoante Ruggeri (2018), as políticas devem objetivar o atingimento das

das necessidades presentes não poderia comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.

⁸⁸ Essa quarta década - e não primeira como se poderia pensar - tem como início o dia 1º.01.2015 e como término o dia 31.01.2024.

melhores práticas, sendo conjuntos de comportamentos, decisões e padrões utilizados por um grupo de pessoas diante de desafios comuns ou significativos.

De bom alvitre assinalar, em acordo parcial com John (2018), que os problemas a serem enfrentados em nível governamental apresentam como origem o comportamento das pessoas. A discordância reside no fato de que não bastaria a participação dos cidadãos para serem atingidos bons resultados. Concorde-se que os resultados dependerão, em alguma medida, do grau de ação e de resposta dos cidadãos. Todavia, não se pode desconsiderar o papel dos idealizadores, dos implementadores, dos aplicadores e dos fiscalizadores das políticas públicas. Se todas ou algumas dessas pessoas e não apenas os cidadãos estiverem focados em seus interesses de curto prazo ou em posição de antagonismo, haverá grande dificuldade para a implementação de políticas públicas e os resultados não serão bons. Se, por outro lado, estiverem engajados, motivados e interessados em modificar comportamentos e em agir de forma que haja benefícios coletivos, será muito mais fácil para os gestores alcançarem os objetivos das políticas.

Em similar linha, pareceu seguir o Banco Mundial em suas iniciativas e na produção do seu relatório sobre desenvolvimento mundial no ano de 2015. Por intermédio desse instrumento, o Banco Mundial (2015) apresentou a relação entre desenvolvimento, formas de pensar e de agir dos cidadãos, conferindo destaque à fragilidade de se ignorar as influências psicológicas e sociais no comportamento humano.

Pontuou o Banco Mundial (2015) que a primeira geração da política do desenvolvimento se baseara no entendimento de que os seres humanos tomariam decisões de forma deliberativa e independente, com base em preferências coerentes e interesse próprio. Afirmou, por outro lado, que nas últimas décadas, as pesquisas de todas as ciências naturais e sociais proporcionaram conhecimento a respeito da forma como efetivamente as pessoas pensam e tomam decisões. Os resultados dessas pesquisas demonstrariam que raramente as pessoas pensariam e decidiriam de acordo com a premissa que sustentara a primeira geração da política de desenvolvimento. Inclusive, pesquisas mais recentes apontariam para o fato de que as pessoas pensariam de três formas: automática ou socialmente ou, ainda, seguindo modelos mentais.

A forma automática de pensar ocorreria quando as pessoas tomassem decisões recorrendo ao que lhes viesse à mente sem esforço. Socialmente pensariam quando, fortemente afetadas pelas normas sociais, as pessoas preferissem cooperar desde que os outros estejam fazendo sua parte. E as pessoas pensariam com ou de acordo com modelos mentais quando o

que percebessem e como interpretassem essas percepções dependesse de conceitos e visões do mundo extraídas de suas sociedades e de histórias compartilhadas.

Ainda consoante o Banco Mundial (2015), de posse de boa noção sobre o comportamento humano, é possível criar ferramentas de intervenção baseadas em um entendimento sobre preferências sociais e a exposição dos indivíduos a novas experiências e formas de pensar que pudessem os habilitar a melhorarem suas vidas. Como corretamente enfatizou o Banco Mundial (2015), todos os seres humanos, e dentre eles os formuladores de políticas públicas e os peritos, estão sujeitos às influências todos os seres humanos, inclusive peritos e formuladores de políticas, estão sujeitos a influências psicológicas e sociais sobre o pensamento e as organizações do desenvolvimento podem beneficiar-se de procedimentos dirigidos à melhoria de suas próprias deliberações e tomadas de decisões.

Apesar de o foco do Banco Mundial, nesse trabalho específico, ser a constituição de uma política de desenvolvimento, mister consignar que as ideias lançadas poderiam ser aplicadas em outros campos e indubitavelmente no Brasil, onde o atingimento do desenvolvimento sustentável perpassa pela formação de uma sociedade racialmente inclusiva e pela implementação de políticas públicas baseadas em evidências. Amplia-se a afinidade das questões se houver a consideração de que são estreitos os laços entre atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a concretização de política racial voltada ao alcance de resultados e de impactos positivos, sobretudo se destacada a fragilidade de políticas públicas universais ou de cunho racial que desconsiderem a força do racismo e dos demais fenômenos em uma sociedade hierarquizada racial e culturalmente. Aliás, afinidade há no plano constitucional pois são objetivos republicanos a redução das desigualdades, o atingimento do desenvolvimento nacional e a promoção do bem de todos e nossa ordem econômica tem como fim assegurar a todos a vida digna informada também pelo princípio de que devem ser reduzidas as desigualdades.

Como acertadamente sublinha Cass R. Sunstein (2014, p. 1026), há mais de uma forma de se encaminhar soluções para os problemas, sendo que tem havido um emprego crescente de formas de influenciar os comportamentos das pessoas sem o emprego da coerção:

Algumas políticas assumem a forma de mandatos e proibições, como a lei penal que proíbe o roubo e a lesão corporal. Outras políticas assumem a forma de incentivos econômicos (incluindo desincentivos), tais como subsídios para combustíveis renováveis, taxas para exercer certas atividades ou impostos sobre a gasolina e produtos de tabaco. Já outras políticas assumem a forma de *nudges* – ao preservar a liberdade de abordagens que orientam as pessoas em

direções determinadas, mas que também as permitem seguir o seu próprio caminho. Nos últimos anos, as instituições públicas e privadas têm demonstrado um crescente interesse no uso de *nudges*, já que estes têm baixo custo econômico e potencial para atingir objetivos econômicos e de outra natureza (inclusive a saúde pública).

Em solo pátrio, há proibições como as constantes do Código Penal e da lei que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, a lei federal número 7716/1989, conhecida como Lei “Caó”. O fato é que, no período compreendido entre os anos de 2007 e de 2008, 69,9% dos que responderam por crimes raciais no Brasil foram absolvidos⁸⁹. Como se isso não bastasse, o projeto de lei referente ao futuro Código Penal (o de número 236/2012), no que concerne ao crime de racismo, foi apresentado ao Senado com texto que reproduz parte do que, como dito acima, tem conduzido a um número significativo de absolvições, demonstrando-se desconexão com as evidências. Além disso, possivelmente por erro técnico, o projeto de lei foi aduzido sem cominação de pena relativa ao crime mencionado.

Há legislação que ordena que escolas públicas e privadas insiram em seus currículos da educação básica as histórias e as culturas afrobrasileira e indígena. Conforme já se informou no capítulo anterior, o descumprimento dos Estados e dos Municípios é consabido e acompanhado da falta de fiscalização sobre os estabelecimentos privados e públicos de ensino.

Há, ainda, no Estatuto da igualdade racial – lei federal número 12.288/2010 – a previsão de incentivo fiscal, não regulamentada embora já seja longo o transcurso de tempo, para empresas que viessem a promover medidas tendentes a igualar as oportunidades de ingresso no mercado de trabalho para a população negra⁹⁰. Na mesma lei, há o mandato para o Conselho do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT) formular políticas, programas e projetos para incluir a população negra no mercado de trabalho e para orientar a destinação de recursos para

⁸⁹ Levantamento feito pelo Laboratório de Análises Econômicas, Históricas e Sociais das Relações Raciais (LAESER) e publicado no Relatório Anual das Desigualdades Raciais 2009 – 2010. (PAIXÃO, 2010).

⁹⁰ Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

§ 1º A igualdade de oportunidades será lograda mediante a adoção de políticas e programas de formação profissional, de emprego e de geração de renda voltados para a população negra.

§ 2º As ações visando a promover a igualdade de oportunidades na esfera da administração pública far-se-ão por meio de normas estabelecidas ou a serem estabelecidas em legislação específica e em seus regulamentos.

§ 3º O poder público estimulará, por meio de incentivos, a adoção de iguais medidas pelo setor privado. (...)

o financiamento de tais atividades. Ocorre que, transcorrido prazo mais do que razoável, nenhum recurso financeiro foi destinado para o cumprimento da determinação⁹¹.

As análises das políticas sociais brasileiras provavelmente não deixam dúvida sobre a situação de desvantagem da população negra, não sendo demasiado falar em proteção insuficiente dos direitos fundamentais do segmento supradito, bem como em coerção inefetiva. Tal quadro não deve ensejar desânimo, mas sim justificar a busca por novas, eficientes e eficazes formas de atuação no campo da igualdade racial no Brasil.

Bom ter presente a lição de Pontes de Miranda (1945), trazida em capítulo anterior, sobre o fato de que as Constituições pátrias estão voltadas a um ser humano histórico, ou seja, àquele que realiza julgamentos de valor calcados em preconceitos oriundos do passado que dificultam ou impedem a compreensão e a análise dos fatos. Essa lição deve ser examinada em conjunto com o alerta constante do relatório sobre desenvolvimento do Banco Mundial (2015, p. 19) que fora mencionado já que “peritos, formuladores de políticas e profissionais do desenvolvimento estão, como todos, sujeitos aos preconceitos e erros que podem resultar do pensamento automático, pensamento social e uso de modelos mentais.” Adicione-se que também os fiscalizadores das políticas públicas e privadas estão sujeitos aos mesmos fatores comprometedores dos julgamentos e das tomadas de decisão.

O fato de haver formas de racismo nem sempre evidentes, mas também danosas, impõe a perfectibilização de ações que considerem essa particularidade que não escapou da mira de Barroso (2018, p. 158):

O racismo nesses trópicos é velado, dissimulado, encoberto pelo mito da democracia racial e pela cordialidade do brasileiro. Este mito, porém, não resiste às estatísticas. Dados do IPEA demonstram que a população negra e parda, que corresponde a cerca da metade do total de habitantes, segue subrepresentada entre os mais ricos e sobrerrepresentada entre os mais pobres, equivalendo a 72% dos 10% mais pobres. Recebe, ademais, em média 55% da renda percebida pelos brancos e a taxa de desemprego é 50% superior em relação ao restante da sociedade. Na educação, enquanto 62,8% dos estudantes brancos de 18 a 24 anos cursam nível superior, apenas 28,2% dos negros nessa idade estão nas universidades.

No que se relaciona à discriminação de cunho racial, é adequada a lição de Gomes (2007, p. 48) ao examinar a recepção das ações afirmativas pela ordem constitucional brasileira:

⁹¹ Art. 40. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) formulará políticas, programas e projetos voltados para a inclusão da população negra no mercado de trabalho e orientará a destinação de recursos para seu financiamento.

Como se vê, em lugar da concepção 'estática' de igualdade, extraída das revoluções francesa e americana, cuida-se, nos dias atuais, de se consolidar a noção de igualdade material ou substancial, que, longe de se apegar ao formalismo e à abstração da concepção igualitária do pensamento liberal oitocentista, recomenda, inversamente, uma noção 'dinâmica', 'militante' de igualdade, na qual necessariamente são devidamente pesadas e avaliadas as desigualdades concretas existentes na sociedade, de sorte que as situações desiguais sejam tratadas de maneira dessemelhante, evitando-se assim o aprofundamento e a perpetuação de desigualdades engendradas pela própria sociedade. Produto do Estado Social de Direito, a igualdade substancial ou material propugna redobrada atenção por parte do legislador e dos aplicadores do Direito à variedade das situações individuais e de grupo, de modo a impedir que o dogma liberal da igualdade formal impeça ou dificulte a proteção e a defesa dos interesses das pessoas socialmente fragilizadas e desfavorecidas.

Ensinou Pontes de Miranda (1945), ao estabelecer relação entre liberdade e igualdade, que é conveniente que ambas tenham o mesmo ritmo evolutivo e que não se deve permitir que uma delas se atrase. No Brasil, não pode pairar dúvida de que a liberdade, advinda, em 1888, com o advento da Lei Áurea e, antes dela, com a compra de alforrias, com ações judiciais e mesmo com as fugas, ainda não se faz acompanhar da igualdade em nível assemelhado. Sem igualdade, sabe-se, não há a verdadeira liberdade, havendo submissão à exploração e severas restrições à mobilidade socioeconômica.

A igualdade, por ser um princípio, é uma norma aberta, o que faz indispensável a concretização diante de situações de fato e de diferenciados momentos históricos. Tanto é assim que, como sublinhado anteriormente, em 1824, havia disposições constitucionais prevendo a igualdade formal e, embrionariamente, a igualdade material no mesmo momento no qual se convivia com a escravidão no solo pátrio.

Nesse quadro, é necessário tratar sobre a forma como se aborda a incidência do princípio ou o respeito a ele no que refere à discriminação.

Martinez (2017), com esteio na Constituição da Espanha, destaca que a igualdade teria três dimensões: pela dimensão liberal, conduziria à proibição do arbítrio tanto no momento da concepção da lei que abarque diferença quanto no de sua aplicação. Pela perspectiva de princípio democrático, a igualdade impediria que grupos ou minorias que usualmente estão em situação de desvantagem restassem sem condição de reivindicar e isolados. Sob o ponto de vista social, a igualdade legitimaria um direito desigual com o fito de garantir igualdade de oportunidades aos que estão em situação desvantajosa. Essas dimensões da igualdade deitariam raiz no reconhecimento de que a dignidade humana seria o fundamento da ordem política e da paz social. Nessa quadra, restaria rechaçada a possibilidade de a criação ou de a aplicação de

direitos levar integrantes do corpo social a serem tratados como se fossem cidadãos ou cidadãs de segunda classe. Esse último ponto diria respeito às políticas sociais brasileiras e seu cruzamento com o critério raça, bem como com as legítimas expectativas decorrentes da vigente Carta Política brasileira.

5.5 Políticas Públicas para a Justiça Social

Neste ponto do trabalho, tratando-se de limites e de critérios de intervenção, é de extrema valia o magistério de Perelman (1996).

Para Perelman (1996, p. 9), atuação justa seria aquela que atribui, em síntese, o que segue:

- a cada qual a mesma coisa.
- a cada qual segundo seus méritos.
- a cada qual segundo suas obras.
- a cada qual segundo suas necessidades.
- a cada qual segundo sua posição.
- a cada qual segundo o que a lei lhe atribui.

A primeira concepção abrigaria a ideia de tratar todos de forma igual, ou seja, sem considerar nenhuma particularidade que tornasse alguém diferente. Seria, com efeito, a única noção “puramente igualitária” e não exigente de proporcionalidade como as demais.

Seria tida como a irrealizável, no que pertine à justiça concreta, servindo apenas como ideal do qual se pode tentar aproximação na medida do possível. Poderia essa noção, por outra mão, conduzir à conceituação de uma justiça formal.

No esforço de definir a justiça material, Perelman (1996) destaca um elemento comum em todas as fórmulas de justiça material. A sua construção perpassa por questionamentos sobre a necessidade ou obrigatoriedade de tratar todos igualmente e, em caso de haver distinções, quais os critérios para definir as que seriam relevantes e suas consequências.

Neste trilho, o doutrinador chega à ideia de característica essencial e essa seria aquela que viesse a permitir a constituição de um grupo no qual os constituintes tivessem uma característica essencial distintiva.

Justiça formal ou abstrata seria um princípio de ação que permitisse que os integrantes de uma mesma categoria fossem tratados da mesma forma. Já o dissenso das fórmulas de justiça concreta está no fato de que cada uma delas considera uma característica diferente como a única que se deve levar em conta na aplicação da justiça.

A segunda concepção de justiça material, destaca características pessoais e esforço também pessoal, denominados de mérito. Perelman (1996) sublinha que não basta que as pessoas tenham mérito, sendo necessário que tenham mérito no mesmo grau para serem integradas na mesma categoria essencial. Aqui já não se fala em justiça igualitária, mas sim proporcional a esse mérito.

Aqui é bom frisar que, conforme Perelman (1996, p. 10), mérito seria o “valor moral intrínseco do indivíduo” e “esse será o critério do juiz, cego a todas as outras considerações”.

Importante não confundir, como normalmente ocorre quando se está a discutir sobre sistema diferenciado de ingresso em estabelecimentos de ensino ou no serviço público, a segunda concepção com a que virá a seguir.

A terceira noção de justiça concreta também exige um tratamento proporcional, mas “o critério já não é moral, pois não se leva em conta a intenção, nem os sacrifícios realizados, mas unicamente o resultado da ação”. Perelman (1996, p. 10).

Essa concepção, sustenta Perelman (1996, p. 10), afasta-se do irrealizável “por levar em conta, o mais das vezes, elementos sujeitos ao cálculo, ao peso, à medida”. Nessa concepção, inspiram-se o pagamento de salário dos operários por hora trabalhada ou por peça produzida, bem como “os exames e os concursos em que, sem se preocupar com o esforço fornecido levam-se em conta apenas o resultado, a resposta do candidato, o trabalho que apresentou”.

A quarta concepção, consoante Perelman (1996, p. 10), é a que toma como essencial “os sofrimentos que resultam na impossibilidade” de a pessoa “satisfazer suas necessidades essenciais”. Por isso, configura uma tentativa de diminuir esse sofrer.

Essa concepção exige a definição de critérios formais relativos a essas necessidades. O autor assevera que se deve levar em conta um mínimo vital que envolva necessidades básicas individuais e familiares.

Essa concepção, de acordo com Perelman (1996, p. 11), impõe-se “cada vez mais na legislação social contemporânea, pôs em xeque a economia liberal em que o trabalho, assimilado a uma mercadoria, estava sujeito às flutuações resultantes da lei da oferta e da procura”. Por via de consequência, dela decorrem a proteção ao trabalho e ao trabalhador, a

definição de um salário-mínimo, as legislações referentes à pessoa idosa, à criança e à pessoa enferma, ou desempregada, etc.

A quinta concepção diz com o tratamento diferenciado às pessoas em razão de pertencimento a uma ou a outra categoria determinada. Essa concepção é constantemente defendida pelos beneficiários, que fazem prevalecer a força política ou institucional que possuem.

No exército, por exemplo, há tratamento diferenciado entre oficiais e praças, regrado em razão da posição dentro na instituição. Essa diferenciação também ocorre, nas instituições do sistema de justiça, entre servidores ligados diretamente à atividade-fim e os ligados à atividade-meio.

Por fim, a sexta concepção é tida como de justiça estática porque baseada na ordem estabelecida. As anteriores são tidas como de justiça dinâmica pelo fato de poderem, ao menos potencialmente, modificar a ordem e as regras que a determinam.

Anote-se que, ao se pensar nas formas e nos limites de intervenção na realidade, tanto para conceber quanto para implantar ou fiscalizar alguma das fases da política pública, mister pensar sobre os critérios de uma atuação justa, evitando-se planos, medidas ou avaliações contraditórias ou contraproducentes. Em outros termos, nas disputas pelos recursos, pelo poder e pela priorização de seus interesses, os grupos de pressão atuarão buscando ou evitando a intervenção estatal revelando e invocando argumentos que serão para que haja conservação ou mudança. Nesse sentido, surgirão argumentos enquadráveis como justiça de acordo com a posição, normalmente aduzidos pelos grupos que não querem mudança, e argumentos de acordo com as necessidades, apresentados pelos segmentos que pleiteiam mudanças mais radicais.

Ao se tratar de justiça, é indispensável trazer o debate referente aos paradigmas de distribuição e de reconhecimento. O primeiro seria pertinente à justiça socioeconômica e o segundo seria relativo à justiça cultural ou simbólica, adotando-se, o esquema da socióloga estadunidense Nancy Fraser.

Fraser (2006) distinguiu injustiça econômica de injustiça cultural. A primeira espécie de injustiça poderia exigir alguma forma de reestruturação político-econômica. Poderia, portanto, ser promovida distribuição de renda, reorganização da divisão de trabalho, controles democráticos do investimento ou a transformação de outras estruturas econômicas básicas. A esse conjunto de soluções ou de remédios para a injustiça econômica chamou de redistribuição.

A injustiça cultural exigiria mudança cultural ou simbólica. Essa poderia abarcar a revalorização das identidades desrespeitadas e dos produtos culturais dos grupos difamados.

Abarcaria uma transformação abrangente dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação de modo a transformar o eu de todas as pessoas. Esse conjunto de remédios ou de soluções para a injustiça cultural denominou de reconhecimento.

A síntese de Rios (2008) amolda-se perfeitamente à situação de negros e de indígenas brasileiros como é possível perceber:

No paradigma da distribuição, a injustiça se relaciona com a estrutura econômica da sociedade, preocupando-se com situações de exploração (apropriação do trabalho alheio em benefício de outros); marginalização (confinamento a situações de baixa remuneração e impossibilidade de melhores condições) e privação de condições de vida materialmente adequadas. No paradigma do reconhecimento, refere-se a padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, exemplificados por situações de dominação cultural (sujeitar-se a padrões de interpretação e de comunicação próprios de outra cultura, alheios e hostis à cultura do grupo dominado); não-reconhecimento (práticas culturais dominantes que tornam invisíveis e irrelevantes determinados grupos) e desrespeito (ser cotidianamente injuriado ou menosprezado por meio de estereótipos presentes na cultura dominante e nas interações sociais).

Fraser (2007), ciente dos conflitos existentes nos movimentos sociais e nos ambientes acadêmicos entre os que se vinculavam a uma linha ou a outra (dirigida à distribuição ou ao reconhecimento), sustentou que a justiça tanto requer a distribuição quanto o reconhecimento, não sendo suficiente alcançar apenas um deles.

A questão que se apresentava era a da integração em um modelo abrangente e singular dos aspectos emancipatórios das duas problemáticas. O desafio a que se obrigou Fraser (2007, p. 118) era a da elaboração de um conceito amplo de justiça, capaz de harmonizar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença, tendo como centro normativo a concepção de paridade de participação, ou seja, a justiça requereria “arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir uns com os outros como parceiros”. A questão não se afigurava simples, pois, consoante Fraser (2007), a filosofia moral distinguiria questões de justiça de questões de boa vida.

Consoante Fraser (2007), as normas de justiça são desenhadas para vincular a universalidade das pessoas. Logo, sustentar-se-iam independentemente do compromisso dos atores com valores específicos. Por outro lado, as reivindicações pelo reconhecimento da diferença seriam mais restritas. Isso porque envolveriam avaliações qualitativas acerca do valor relativo de práticas culturais, características e identidades variadas, dependendo, pois, de horizontes de valor historicamente específicos que não podem ser universalizados.

A estratégia de Fraser (2007) foi ligar o reconhecimento à moralidade, utilizando um conceito mais amplo de justiça sem, contudo, negar que, em algumas situações, a questão ética deve ser analisada. Para tanto, trata o reconhecimento como uma questão de *status social*: não seria a identidade específica de um grupo que exigiria reconhecimento, mas sim a condição de membros do grupo como parceiros na interação social. Em outras palavras, o não reconhecimento significaria subordinação social, ou seja, privação do direito de participar como um igual na vida social.

Pelo *modelo de status*, sugerido por Fraser (2007), haveria reconhecimento e igualdade de *status* quando os padrões institucionalizados de valoração cultural tivessem o efeito de constituir os atores sociais como parceiros capazes de, como iguais, participarem da vida social. Ao contrário, quando os efeitos desses padrões fossem exclusão, inferioridade ou invisibilidade de determinados atores, estar-se-ia diante de não reconhecimento e de subordinação de *status*.

A solução de Fraser (2007, p. 108/9) é apresentada de maneira a não deixar dúvida:

No modelo de *status*, então, o não reconhecimento aparece quando as instituições estruturam a interação de acordo com normas culturais que impedem a paridade de participação. Exemplos abrangem as leis matrimoniais que excluem a união entre pessoas do mesmo sexo por serem ilegítimas e perversas, políticas de bem-estar que estigmatizam mães solteiras como exploradoras sexualmente irresponsáveis e práticas de policiamento tais como a 'categorização racial' que associa pessoas de determinada raça com a criminalidade. Em todos esses casos, a interação é regulada por um padrão institucionalizado de valoração cultural que constitui algumas categorias de atores sociais como normativos e outros como deficientes ou inferiores: heterossexual é normal, gay é perverso; 'famílias chefiadas por homens' são corretas, 'famílias chefiadas por mulheres' não o são; 'brancos' obedecem à lei, 'negros' são perigosos. Em todos os casos, o resultado é negar a alguns membros da sociedade a condição de parceiros integrais na interação, capazes de participar como iguais com os demais.

É conveniente reproduzir o alerta de Fraser (2007) no sentido de que não se deve ter uma visão de *status* reduzida às dimensões econômica e legal, ou seja, não se deve considerar que uma justa distribuição de recursos e de direitos é suficiente para dar conta do não reconhecimento. De fato, nem toda a ausência de reconhecimento é um resultado secundário da ausência da distribuição ou da má distribuição agregada à discriminação legal. Se assim não fosse, aqueles que tivessem êxito financeiro ou profissional não sofreriam ausência de reconhecimento.

Fraser (2007, p. 116), objetivamente, sentencia: “uma teoria da justiça deve ir além da distribuição de direitos e bens e examinar os padrões institucionalizados de valoração cultural. Ela deve considerar se tais padrões impedem a paridade de participação na vida social”.

A paridade de participação, exigiria, como aponta Fraser (2007, p. 119/120), a satisfação de duas condições (objetiva e intersubjetiva):

Primeiro, a distribuição dos recursos materiais deve dar-se de modo que assegure a independência e voz dos participantes. Essa eu denomino a condição objetiva da paridade participativa. Ela exclui formas e níveis de desigualdade material e dependência econômica que impedem a paridade de participação. Desse modo, são excluídos os arranjos sociais que institucionalizam a privação, a exploração e as grandes disparidades de riqueza, renda e tempo livre, negando, assim, a algumas pessoas os meios e as oportunidades de interagir com outros como parceiros.

Ao contrário, a segunda condição requer que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem igual oportunidade para alcançar estima social. Essa eu denomino condição intersubjetiva de paridade participativa. Ela exclui normas institucionalizadas que sistematicamente depreciam algumas categorias de pessoas e as características associadas a elas. Nesse sentido, são excluídos os padrões institucionalizados de valores que negam a algumas pessoas a condição de parceiros integrais na interação, seja sobrecarregando-os com uma excessiva atribuição de 'diferença', seja falhando em reconhecer o que lhes é distintivo.

A divisão supradita não consideraria a necessidade de se ter respeito cultural em um ambiente de desigualdade material, bem como não abarcaria a possibilidade de cada uma das duas espécies de ações gerarem modificações nos planos econômico e cultural sobretudo se forem empregadas de forma planejada e articulada. Ressalta-se que a presença de um grupo de jovens negros na universidade em decorrência de uma política de ação afirmativa⁹² tanto pode ensejar oportunidades de disputas por vagas futuras no mercado de trabalho com maior grau de competitividade como pode gerar contatos interculturais em pé de igualdade com potencial para promoverem reflexões e aprendizagens no seio do corpo discente. O mesmo pode ocorrer se pessoas negras, em especial se forem mulheres, ocuparem vagas pertinentes às atividades-fim em instituições integrantes do sistema de justiça. Por outro lado, quando, na escola, são ensinadas a história e a cultura de um grupo que seja alvo de preconceito, põe-se em prática uma ação de cunho cultural que ressalta o direito à diferença e as contribuições desse grupo para o corpo social, podendo-se gerar julgamentos baseados no conhecimento em substituição

⁹² Existem posições divergentes quanto à legitimidade das ações afirmativas, como por exemplo, Castro (2018).

àqueles decorrentes de estereótipos. Essa ação também poderá gerar efeito no mercado de trabalho na medida em que ex-alunos dessa mesma escola que não integrem o grupo discriminado comecem a ocupar vagas para exercer funções relativas às contratações de pessoas ou tornarem-se empreendedores.

5.6 Políticas públicas, racismo, preconceito e vieses discriminatórios.

Com o fim de enfrentar o racismo, os estereótipos raciais, o preconceito racial, a discriminação racial, bem como vieses raciais deles decorrentes, no Brasil, são utilizadas políticas públicas baseadas na coerção e são editadas leis nas quais são previstos os comportamentos que os destinatários das normas devem adotar. Essas leis, por óbvio, estão em conformidade com uma Constituição que repudia o racismo, que veda a discriminação racial e que determina a implementação de ações antirracistas e antidiscriminatórias. Essa Carta Política, por sua vez, está em sintonia com os atos internacionais aos quais o Brasil tem aderido ao longo do tempo, compatibilizando-se com uma ordem internacional que tem repudiado ideologias e práticas manifestamente racistas e discriminatórias.

A questão a se investigar nesta tese é se essas políticas públicas têm alcançado os seus objetivos de forma plena ou de forma insuficiente em numerosos domínios e se há contribuição que pode ser apresentada e posta em prática para que haja o cumprimento efetivo das normas constitucionais pertinentes.

5.6.1 Políticas públicas, planejamento, avaliação e controle

No Brasil, as políticas públicas concernentes à igualdade racial configuram mandatos, proibições e incentivos, havendo um sistema, denominado de Sistema Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SINAPIR)⁹³, criado por lei, ao qual aderiram, até o final de 2018, 62 dos 5.570 Municípios, o Distrito Federal e 17 dos 26 Estados. O alcance do sistema, transcorridos mais de nove anos de sua criação, permite já inferir a existência de dificuldades para a definição e para a adoção de estratégias abrangentes e de longo prazo, bem como para o alcance do desiderato precípua do sistema sobretudo se considerarmos que ele é gerenciado por uma secretaria de um ministério que não possui representação em nenhum dos Estados. Tal

⁹³ O Sistema Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SINAPIR) foi instituído em 2010 como sendo uma forma de organização e de articulação direcionada à implementação de políticas destinadas a combater o racismo e a discriminação racial.

sistema parece desconectado do que seria considerado fundamental por especialistas em políticas públicas de abrangência nacional: as relações federativas, a gestão intersetorial e a concepção sistêmica.

Na medida em que são prevalentes as políticas centradas em mandatos e em proibições, ou seja, em coerção, carece-se de evidências se o emprego sistemático de políticas públicas baseadas em estímulos que não sejam provenientes de normativas possam ser eficientes e eficazes no campo da igualdade racial, inclusive no que concerne à possibilidade de ampliação da eficácia das políticas públicas hoje existentes e de outras de igual natureza que venham a ser instituídas. Essa ampliação poderia se dar pelo uso das ciências comportamentais, pois essas poderiam refinar os processos e ampliar o nível informacional sobre a temática envolvida, porque “reformas legais necessitam ser introduzidas com a ciência do ambiente informacional para que elas sejam efetivas, mesmo se o uso das ciências comportamentais envolver um pensamento cuidadoso sobre a proposta de lei e sua relação com os processos democráticos.”, como aponta John (2018, p. 7).

É em decorrência dessa mencionada prevalência que se afigura necessário, sem nunca descuidar dos efeitos intergeracionais das possíveis ausências ou inadequações das políticas públicas⁹⁴, examinar o tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao racismo, ao preconceito racial, à discriminação racial e aos decorrentes vieses raciais em domínios nos quais haja maior potencial lesivo e, por via de consequência, maior potencial de transformar o quadro geral da igualdade racial. Portanto, avança-se no sentido de não apenas verificar se há bases para se entender como vedadas as discriminações sabidamente existentes e para que sejam

⁹⁴ Apontando que as pesquisas relativas às disparidades raciais eram focadas em dados que ofereciam retratos de períodos determinados, Raj Chetty (da Stanford University), Nathaniel Hendren (da Harvard University), Maggie R. Jones e Sonya R. Porter (ambas do NBER), realizaram, em 2018, pesquisa relativa às fontes das disparidades raciais sob uma perspectiva intergeracional. Atentos às dinâmicas das rendas no decorrer das gerações, os pesquisadores utilizaram dados do U. S. Census Bureau, cobrindo quase que a totalidade da população estadunidense de 1989 a 2015, buscando identificar as causas das disparidades. Alguns dos achados dos pesquisadores apontam para o fato de que a diminuição das diferenças de oportunidades entre crianças negras e brancas cujos pais tenham determinado nível de renda, poderá vir a reduzir as disparidades de rendas entre negros e brancos dentro no período correspondente a duas gerações. Apontam também para o fato de que as políticas hoje discutidas nos Estados Unidos podem ser insuficientes para diminuir as diferenças ao longo prazo se não houver preocupação com a mobilidade intergeracional. Além disso, políticas que diminuam a segregação residencial ou que levem crianças negras e brancas a estudarem nas mesmas escolas sem que haja integração racial nos bairros e nas escolas não geram impacto nas diferenças de renda. Importa destacar que os próprios pesquisadores, quando identificam uma menor diferença de renda para jovens negros do sexo masculino que foram criados em locais com menor pobreza e menor viés racial, indicam como desafio haver políticas que reproduzam essas condições ambientais favoráveis em outras áreas. Ver Chetty *et al.* (2018).

concretizadas medidas conducentes à redução ou à eliminação dessas discriminações, mas indicando caminhos para que sejam atingidos os objetivos republicanos estampados na Constituição brasileira.

As políticas públicas, independentemente das formas que forem desenhadas, por força dos princípios constitucionais da eficácia, da eficiência e da sustentabilidade devem ser precedidas de planejamento, pois, em conjunto, obrigam que haja foco em resultados concretos positivos e sustentáveis com o emprego adequado de meios e atenção às necessidades das gerações presentes e futuras.

Além disso, por decorrência da Carta Política vigente, mais precisamente o *caput* e o §1º do artigo 174, o planejamento é considerado determinante para o poder público e vinculado ao atingimento do objetivo republicano do desenvolvimento. Nesse quadro, realizar planejamento não é uma faculdade no âmbito público, tampouco se configura no mero emprego de uma ferramenta de gestão. A aplicação dos princípios já mencionados em combinação com as normas referidas, resultam na obrigação de planejar da melhor forma possível.

Assim, se a política pública posta em prática for calcada na coerção, na influência ou na combinação das tuas técnicas, restará obrigatória a produção de um plano abrangente e bem constituído. De domínio fundamental como a educação, extrai-se exemplo de descumprimento da obrigação de bem planejar: no ano de 2003, com evidente influência da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, realizada em Durban, foi alterada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) para obrigar as escolas públicas e privadas de ensino fundamental e médio a inserirem nos seus planos político-pedagógicos, nos seus planos de ensino e nos seus planos de aula a história e a cultura africana e afrobrasileira. Após nova alteração legal, a obrigação passou a abarcar também a história e a cultura indígena. O fato é que os recursos e subsídios necessários para implementar essa política antirracista não foram oferecidos, durante as formações iniciais em cursos de nível médio ou nas graduações, aos gestores e Professores que já estavam no mercado de trabalho. Se isso não bastasse, não se promoveu sequer a sensibilização para a temática, o que poderia, ao menos, demonstrar a dimensão da questão. Sublinhe-se que sensibilização e ampliação dos conhecimentos não foram disponibilizadas para profissionais que foram formados em período posterior às alterações legais supracitadas já que não houve adequação dos currículos dos estabelecimentos de formação com a criação de disciplinas como educação para as relações etnicorraciais. Ademais, persiste o desconhecimento sobre o conteúdo da determinação legal na medida em que não se adota uma ideia de sistema, insistindo-se que atividades isoladas de

um Professor ou de uma escola atenderiam os ditames legais. Esse desconhecimento, vem agregado à certa resistência de gestores e de Professores, bem como de integrantes de órgãos fiscalizadores⁹⁵ em dar concretude ao que determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

No quadro atual e diante da opção brasileira de empregar a coerção como instrumento para compelir comportamentos que conduzam ao bem comum, é prudente perquirir sobre a eficácia dos instrumentos normativos relativos à igualdade, verificando se o cumprimento das normas pode ser impactado por vieses raciais quando da tomada de decisão de não agir, de agir, de que forma agir ou de fiscalizar ou não o cumprimento da norma.

Justifica a presente tese o exame do potencial papel do Direito Público no campo da igualdade racial, reforçando o papel do planejamento, da política baseada em evidências, da avaliação e da ação a partir do conhecimento sobre como as pessoas pensam, sentem, comportam-se, sensibilizam-se, solidarizam-se e alteram seus comportamentos, independentemente de a preferência recair sobre políticas baseadas em mandatos, em proibições, em incentivos econômicos, em desincentivos econômicos ou em estímulos (*nudges*). Em outras palavras, seja qual for a forma empregada, parece ser indispensável, com foco na otimização dos meios disponíveis, bem como no atingimento de resultados e de impactos concretos positivos, que as políticas públicas tenham esteio no conhecimento supradito e em evidências⁹⁶. Além disso, independentemente da forma empregada, seria inafastável a aplicação de sistema de avaliação em todas as fases da política pública, pois, como destaca Sunstein (2017, p. 1.028), deve-se ter uma ideia realista de como as pessoas vão reagir

⁹⁵ Pioneiramente no Brasil, articulando-se com o movimento social e com outras instituições, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, desde o ano de 2012, tem preparado seus quadros, realizando seminários, inserção do tema em discussões mais amplas sobre a educação, produção de materiais, levantamentos e auditorias. No relatório pertinente à integralidade dos Municípios de sua área de atuação, evidenciam-se desatenção e descumprimento sistemático da lei, apresentação de atividades pontuais, inclusive a realização de atividades em datas de reflexão como o dia do índio ou o dia da consciência negra, como suficientes para dar conta de ditames legais que determinam mudança dos documentos escolares (plano político-pedagógico, plano de ensino e plano de aula), bem como falta de preparação para o cumprimento da lei no futuro.

⁹⁶ Como exemplo de valorização das evidências para a tomada de decisão nos ambientes público e privado, adequada é a apresentação de termo de referência pertinente à *Review on bias in algorithmic decision making*, em maio de 2019, pelo Centre for Data Ethics and Innovation (CDEI). Ciente de que o método empregado normalmente na tomada de decisão algorítmica é o de identificar padrões nos dados disponíveis, produzindo recomendações que diminuam erros e combatam vieses sistêmicos, o CDEI sabe que, potencialmente, por questão de erros relativos ao *design* ou pela existência de vieses nos dados colhidos, podem ser causados danos às pessoas. Em razão disso, investigará se há evidências de que esses danos ocorrem em determinados setores e em que medida, com o fim de produzir recomendações para o governo, para o setor privado e para a sociedade civil sobre como esses potenciais danos poderão ser minimizados.

às iniciativas governamentais e “algumas políticas, incluindo alguns nudges, parecem promissoras na teoria, mas acabam por falhar na prática.”

Os sistemas de avaliação estão bem definidos no documento produzido pelo IPEA (2018, p.13):

De um lado, a análise *ex ante* objetiva promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, para que estas sejam melhor desenhadas e planejadas, incluindo, por exemplo, a indicação do sistema de monitoramento e avaliação que será utilizado ao longo de sua execução. De outro lado, a avaliação *ex post* é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo –, bem como para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais. Assim, este guia completa o processo integrado de avaliação de políticas públicas, em que, na primeira etapa, está a análise *ex ante* e, nas etapas seguintes, está a avaliação *ex post* de políticas públicas, com diferentes abordagens para a cadeia de valor das políticas públicas (insumos, processos, produtos, resultados e impactos).

Assim sendo, é necessário que haja reflexão no campo do Direito Público sobre os esforços empreendidos em outros países, embora não se possa dizer que haja local infenso aos fenômenos mencionados, e também sobre os efetivos resultados e impactos das políticas públicas específicas e das universalistas que, em alguma medida, relacionem-se com a questão racial no Brasil. Isso porque uma política pública eficaz deveria partir da realidade a ser transformada, ou seja, do aferir relativo aos conhecimentos, aos sentimentos, aos interesses, às possibilidades de engajamento e de mudança comportamental de todos que possam participar ou sofrem efeitos diretos ou indiretos dessa política. Portanto, na fase de concepção de uma política, deveriam ser reunidos os conhecimentos e as informações indispensáveis, bem como as pessoas ou as instituições que os detivessem; dever-se-ia também pensar na identificação daquelas pessoas que podem influenciar e serem influenciadas pelas iniciativas que se quer empregar, quais podem ser aliadas ou adversárias e como com essas seria possível negociar ou competir no campo da política ou da comunicação. Além disso, é de se estabelecer objetivos e metas realizáveis e transformadores, bem como indicadores e forma de avaliação que permita aferir resultados com acuidade, aperfeiçoar, reformular ou até mesmo substituir o sistema empregado. Na fase de implantação da política, é de se ter especial atenção à comunicação, demonstrando as razões do agir, os dados dos quais se dispõe e o ponto a ser atingindo dentro nos prazos estabelecidos durante o planejamento.

A questão a se considerar é que seja estabelecendo regras ou regulações e dirigindo esforço para as colocar em vigor, seja utilizando estímulos e preservando a liberdade de as pessoas agirem da forma pretendida ou de outra, ou, ainda, mesclando as duas forças de enfrentamento de problemas, sempre estará envolvida alguma espécie de mudança comportamental.

Se, por exemplo, fossem criadas novas regras tornando as sanções mais severas com o intuito de proteger determinado grupo cujas evidências demonstrassem que estivesse mais sujeito à violência, o emprego de políticas informacionais possivelmente poderia ampliar o número de comunicações de infração, superando-se, talvez, a ideia de que essas não conduziram à aplicação de sanções adequadas. Na visão do potencial infrator, a informação sobre o agravamento da sanção poderia gerar ampliação da coercitividade, sendo inibidora de atos que outrora poderiam ser praticados sob a quase certeza da impunidade, da punição branda ou da não comunicação às autoridades.

A adoção do sistema hipoteticamente criado e referido acima poderia ser a solução há muito procurada. Porém, é possível que ela seja deficiente para o enfrentamento do racismo e do preconceito, bem como das decorrentes discriminações. É preciso superar a ideia de que sempre o ser humano, ao julgar e ao decidir, valer-se-á de sua racionalidade de forma plena sem a influência de simplificações, de distorções, de juízos de valor, de intuições, de generalizações, de incompletudes informacionais e de crenças raciais. Essa superação também deve abarcar os burocratas de nível da rua, os burocratas de nível médio e os agentes políticos, bem os membros de órgãos de controle e de fiscalização já que suas participações, negativas de participação, decisões e não decisões são cruciais, cada qual em momento e intensidades distintas, para a concepção, para a implementação, para o controle, para a fiscalização e para as ações corretivas das políticas públicas.

Conhecer o que as pessoas pensam e sentem e ter disposição de as conhecer cada vez mais é crucial para as instituições públicas e privadas. Nessa quadra, merecem investimento a busca pela diversidade, o conhecimento sobre os efeitos possíveis das representações ativa, passiva e simbólica, bem como sobre os efeitos da invisibilidade nos espaços de decisão.

A criação de políticas ou de leis sem a participação ou sem, ao menos, a oitiva de determinados segmentos étnicos ou raciais, que já estão subrepresentados ou ausentes de espaços de poder e de decisão, em tese, pode permitir que prevaleçam pensamentos assimilacionistas, impondo maior esforço aos órgãos de controle e aos movimentos sociais na

identificação e na tentativa de solver problemas criados ou mantidos por tais políticas (caso de negros e de indígenas no Brasil).

5.6.2 Ciências comportamentais, racismo, preconceito, estereótipo, vieses e discriminação.

Oportuno já alinhar que governos democráticos podem se valer da influência ou da coerção dependendo da questão a ser enfrentada ou de outros fatores a serem discricionariamente avaliados.

Já é possível afirmar nesta tese que o emprego das ciências comportamentais no enfrentamento da discriminação racial, do racismo, do preconceito racial, dos estereótipos raciais, dos vieses raciais e das desigualdades raciais pode se dar no processo legislativo e no processo de concepção e de implantação de políticas públicas, permitindo antecipar reações, qualificar o planejamento, adequar a formação inicial e a continuada dos servidores e dos gestores. Nesse sentido, as ciências comportamentais poderiam ampliar a coercitividade das medidas adotadas, pois tendentes à formação do convencimento de que se trataria de questão socialmente relevante. Essa compreensão da relevância temática poderia também ser atingida nas atividades de controle e fiscalização oficial, bem como no controle social.

As ciências comportamentais, ainda, poderiam ser empregadas em iniciativas não diretamente vinculadas às medidas coercitivas, mas que, apesar disso, conduziram ao afastamento ou à mitigação dos fenômenos raciais. Esse emprego, por exemplo, poderia ocorrer por intermédio de contatos interculturais qualificados, ou seja, encontros nos quais grupos se reúnam sem relações hierarquizadas, em momentos de cooperação e com autoridade que implícita ou explicitamente promova ou referende esse encontro.

Como assinala John (2018, p. 1), até mesmo os governos podem acabar por cumprir papel na manutenção de comportamentos que podem ser negativos para os indivíduos e para a sociedade. No Brasil, no que tange à discriminação racial, pode-se citar como exemplo o fato de haver sucessão de gestões federais, estaduais e municipais, independentemente dos matizes ideológicos, nas quais há ausência de negras e de negros em posição de comando político ou burocrático, possivelmente reforçando para a sociedade e para os componentes desses grupos uma ideia de incapacidade do grupo discriminado⁹⁷. Pode também ter o mesmo efeito a

⁹⁷Tal proceder, dentre outras questões, pode acabar por revelar o desconhecimento ou a desconsideração da teoria da burocracia representativa (*representative bureaucracy theory*), que examina as implicações de como as instituições burocráticas refletem social e demograficamente as comunidades às quais servem. Segundo essa teoria, a representação passiva se refere ao grau em que a demografia das instituições públicas reflete a demografia da população em geral. A representação ativa se refere aos

presença de uma pessoa negra na gestão, mas justamente em órgão encarregado da questão racial para o qual sejam destinados poucos recursos humanos e materiais e que tenha visível falta de força institucional para, transversal ou diretamente, tentar implantar política minimamente eficaz.

Em verdade, há numerosas ferramentas à disposição dos governos para que tentem eficientemente cumprir o dever de resolver problemas e de promover avanços sociais, econômicos e ambientais. O desafio está em como, visando às mudanças que beneficiem a sociedade, hábil e sistematicamente, empregar a tributação, as leis, a capacidade das burocracias, as interfaces com os estabelecimentos de ensino e pesquisa, com as empresas e com os movimentos sociais organizados, a comunicação, a tecnologia, a contratação de consultorias, a celebração de termos de fomento ou de colaboração, a constituição de conselhos e outros meios dos quais possa lançar mão. No que diz respeito aos esforços para o alcance de soluções para a questão racial no Brasil, ao menos por força dos compromissos já assumidos internacional e nacionalmente, parece ser necessária uma busca mais qualificada por mudança e essa perpassaria pela reflexão sobre a infraestrutura disponibilizada, sobre a atuação da burocracia, sobre o emprego adequado dos meios disponíveis, sobre o atingimento dos fins constitucionalmente previstos e, por óbvio, sobre o contributo que o Direito Público poderia ofertar.

Seja ao utilizar políticas baseadas em coerção, seja utilizando políticas baseadas em estímulos, é crucial saber como o público-alvo e todos os envolvidos na constituição e na implementação da política ou da lei podem adotar comportamentos engajados e coerentes com o propósito de que sejam alcançados resultados e impactos superiores aos anteriores à intervenção estatal. Por esse motivo, é oportuno investigar se os idealizadores, os executores, os destinatários, os controladores e fiscalizadores das políticas públicas de cunho racial podem ser afetados por estereótipos, preconceitos e pertinentes vieses capazes de comprometer os resultados e os impactos dessas políticas⁹⁸. Como alerta Thaler (2015, p. 325), os seres humanos

benefícios que os burocratas podem gerar para um público-alvo e a representação simbólica se concentra em como a representação passiva, por si só, pode produzir resultados. Enquanto a representação ativa focaria em como as origens sociais dos burocratas influenciariam em seus valores e em suas ações administrativas que, por seu turno, acabariam por moldar os resultados experimentados pelos cidadãos, a representação simbólica focaria em como as características sociais dos burocratas poderiam influenciar no modo como os cidadãos perceberiam a legitimidade e a confiabilidade do órgão, o que, por sua vez, poderia influenciar na intensidade de suas vontades de cumprir com as determinações e de cooperar na coprodução de resultados positivos concretos. Ver Riccucci, Van Ryzin e Jackson (2018).

⁹⁸ O Sistema Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SINAPIR) foi instituído em 2010 como sendo uma forma de organização e de articulação direcionada à implementação de políticas

podem cometer erros previsíveis, sendo eles antecipados, poderiam ser criadas políticas que diminuíssem as incidências desses erros. Por esse motivo, é oportuno investigar se as ciências comportamentais podem contribuir para que as políticas públicas voltadas ao enfrentamento do preconceito racial, do racismo e das desigualdades raciais no Brasil possam ser mais eficazes se levadas em conta determinadas premissas.

As ciências comportamentais, em outros países, têm sido capazes de gerar mudanças por trazerem um conjunto de ideias que espelham uma síntese da Economia com a Psicologia, que podem ser compreendidas com facilidade, que são desenvolvidas com baixo investimento de recursos e que possuem uma forte carga de realismo. Além disso, as ferramentas empregadas preservam a liberdade das pessoas, não lhes impondo uma forma de agir ou um dever de abstenção⁹⁹. Pontua-se aqui que há sempre de se considerar que até quando se trata de Estados formalmente iguais, mister que se considerem as diferentes particularidades e complexidades, bem como as diferentes culturas, pois elas podem influir nos modos diferentes que os fenômenos podem se apresentar e nas formas diferentes de os enfrentar.

Quando utilizadas por governos, as ferramentas das ciências comportamentais (algumas chamadas de *nudges*) exigem uma preocupação maior para que a influência não se converta indevidamente em manipulação. Para que não ocorra essa transposição indevida, devem ser respeitadas restrições éticas que, em conjunto, conformam uma estrutura composta pelos quatro valores que servirão de foco para a influência: o bem-estar (*welfare*), a autonomia (*autonomy*), a dignidade (*dignity*), a possibilidade de controlar a gestão e os gestores (*self-government*).

Evitando-se um otimismo exacerbado e irrealista, é prudente consignar que os *nudges*, como corretamente destaca Sunstein (2019), apresentam limites, ou seja, haveria casos nos quais sua aplicação teria baixa probabilidade de êxito, sendo mais indicado o emprego da coerção¹⁰⁰. Ademais, Thaler (2015, p. 325) corretamente referira que nenhuma sociedade pode prescindir totalmente de regras e de regulações. Convém alertar, contudo, que se parte da premissa de que, no que concerne à temática enfrentada na presente tese, haverá casos nos quais

destinadas a combater o racismo e a discriminação racial. Aderiram a esse sistema, até o final de 2018, 62 dos mais de 5.568 Municípios, o Distrito Federal e 17 dos 26 Estados.

⁹⁹ Thaler e Sunstein (2008, p. 5) esclareceram o que seria o movimento que denominaram de “*libertarian paternalism* (paternalismo libertário).” O aspecto libertário repousaria no fato de que, ao preservar a liberdade das pessoas, teriam os paternalistas libertários o profundo interesse de tornar fáceis as tomadas de decisão que espelhassem escolhas livres. O aspecto paternalista estaria no fato de que as tentativas de influenciar o comportamento das pessoas teria por fim tornar a vida dos decisores mais longa, mais saudável e melhor sob os seus próprios critérios.

¹⁰⁰ Sunstein (2019) sustenta que nos casos nos quais as pessoas podem causar danos umas às outras ou nos que envolvem crimes violentos, os *nudges* seriam insuficientes, sendo mais adequado empregar a coerção.

os *nudges* poderão ter como objeto a ampliação do grau de coercitividade percebida por parte de idealizadores e de implementadores das políticas públicas, de integrantes da burocracia, de controladores dessas políticas e da sociedade em geral.

Na Grã-Bretanha, onde, em 2010, foi criada a primeira unidade a trabalhar com *nudges* (Behavioural Insights Team) no mundo, as questões raciais são enfrentadas com a utilização de leis. No ano de 1965, foi editado o Race Relations Act 1965. Essa legislação, tendo foco na igualdade, instituiu o Conselho de Relações Raciais (Race Relations Board) que funcionava como órgão de consulta jurídica. Em 1968, foi editado o Race Relations Act 1968 e, no ano de 1976, o Race Relations Act 1976, que foi emendado pelo Race Relations Act 2000. Já em 2010, foi editado o Equality Act 2010 que, dentre as oito características protegidas¹⁰¹, apresentava a raça.

Ainda na Grã-Bretanha, o Gabinete do Primeiro Ministro promoveu auditoria dos serviços públicos com o fim de verificar se haveria diferença no tratamento dispensado aos negros e às pessoas que integram as demais minorias raciais. A *Race Disparaty Audit* (Auditoria de Disparidades Raciais) foi apresentada em outubro do ano de 2017 e revisada em março do ano de 2018, abarcando os seguintes domínios: educação, participação no mercado de trabalho e na renda, habitação, crime e policiamento, sistema de justiça criminal, saúde e composição do setor público¹⁰². A auditoria foi publicizada no *site Ethnicity Facts and Figures*, sendo composta por 130 conjuntos de dados, dos quais 20 seriam inéditos. Previamente, teriam sido localizados 300 conjuntos de dados concernentes a departamentos, a agências e ao *Office for National Statistics* (ONS) que poderiam ser analisados sob o prisma racial, mas nem todos foram objeto de análise por conta das variações de qualidade e de profundidade.

As constatações aduzidas foram no sentido de que haveria disparidades raciais em todas as áreas da vida das pessoas que são afetadas pelas organizações públicas.

A Câmara dos Comuns, por seu Comitê de Mulheres e de Igualdades¹⁰³, em sessão relativa ao período de 2017 a 2019, apreciou a auditoria de disparidade racial e publicou sua manifestação sobre esse documento em junho de 2018. O Comitê, após ter estabelecido conversações com o governo, saudou a realização da auditoria, elogiou a sua forma de apresentação, clareza e acessibilidade, bem como o fato de nela não constar comentários sobre

¹⁰¹ As oito características protegidas seriam Idade, incapacidade, gênero ressignificado, religião e crença religiosa, sexo e orientação sexual, casamento e união civil.

¹⁰² CABINET OFFICE, 2018.

¹⁰³ WOMEN..., 2018.

as causas das desigualdades. Embora tenha ressaltado que havia divisão no âmbito governamental sobre a inclusão desses comentários, pois havia quem entendesse que poderia haver a interpretação de que se estaria apenas produzindo dados sem a intenção de modificar a realidade, o Comitê concordou que poderia haver a consideração de que a inserção poderia configurar mera explicação ou tentativa de persuadir politicamente aqueles que acessassem as estatísticas. Em síntese, o Comitê entendeu que o objetivo do *site* seria fornecer dados de alta qualidade em um único recurso e que permitir que conclusões diferentes das do governo fossem atingidas por organizações ou pesquisadores seria importante em termos de controle social. Além disso, o compromisso do Primeiro Ministro de pôr fim às disparidades raciais nos resultados e nos serviços públicos, bem como o papel central assumido por seu gabinete poderiam propiciar, em conjunto, uma oportunidade de ação coordenada voltada à melhoria da coleta e dos padrões de dados pertinentes à etnicidade e aos resultados.

Consoante o Comitê, abordagens departamentais individuais ou pontuais tenderiam a gerar políticas concebidas de forma isolada, desconsiderando numerosos fatores das disparidades. Essas políticas teriam, portanto, considerável probabilidade de serem ineficazes já que as disparidades significativas precisariam ser combatidas por meio de ações interdepartamentais. Seria impositivo o desenvolvimento de uma estratégia intragovernamental que formalizasse os papéis do Gabinete do Primeiro Ministro e do grupo interministerial na coordenação, na execução e na supervisão dos planos departamentais para se diminuir as disparidades constantes da auditoria. Essa estratégia deveria ser desenvolvida pelos departamentos e pelo Gabinete do Primeiro Ministro; deveria reunir e examinar as análises produzidas e conduzir a supervisão das ações dos planos dos departamentos; deveria identificar ações que pudessem abranger mais de um departamento do governo e garantir a existência de mecanismos para que os departamentos possam trabalhar juntos na fase de implementação; e, por fim, deveria abarcar a definição de indicadores de progresso para cada período de 12 meses, com relatórios trimestrais de progresso a serem exigidos dos departamentos.

Destacando a importância do engajamento da sociedade civil, o comitê pontuou que a Unidade de Disparidade Racial deve manter seu envolvimento com os usuários das informações coletadas e com os *stakeholders*, fornecendo ao grupo interministerial resumos regulares das opiniões desses últimos, especialmente das opiniões dos grupos étnicos negro e de outras minorias. Concluindo, cada departamento durante a realização de análises ou da implementação de ações direcionadas ao enfrentamento das disparidades deveria trabalhar em sintonia com um

grupo de *stakeholders* que incluía indivíduos de organizações do campo da igualdade racial e de grupos de base.

Perceptível que a questão do tratamento diferenciado em decorrência da raça em numerosos domínios e as decorrentes diferenças de resultados foram identificados como problemas a serem encarados. Note-se também que a questão foi definida como importante o suficiente para ser inserida na agenda política. No Brasil, apesar de os dados existentes serem gritantes e de a composição demográfica indicar que a questão racial envolveria, se não a totalidade, ao menos pouco mais da metade da população brasileira, as desigualdades raciais não parecem ser identificadas como um grave problema a ser encarado e inserido na agenda política. Note-se também que o *Women and Equalities Committee* manifestou-se baseado em evidências, valorizando o planejamento, as ações sistemáticas e coordenadas, bem como o investimento em infraestrutura para que sejam atingidos resultados concretos positivos.

Cabe dizer que não há incompatibilidade entre se utilizar da coerção, de evidências, de planejamento, de ações coordenadas e de conhecimentos relativos a como pensam, agem e engajam-se as pessoas que estão fora ou dentro da estrutura estatal quando se está atento à eficiência e à eficácia.

5.7 Impactos das políticas públicas

O fato é que há um método correspondente a cada fase das políticas públicas. Conhecendo-o, pode-se perceber que, se fossem fielmente adotados no que concerne às políticas universalistas e às políticas de promoção de igualdade racial, a situação poderia ser outra em um país que apresenta parcela superior à metade que se reconhece como negra.

Se há um método de agir, se ele é conhecido e empregado para a construção de soluções governamentais, se há dados estatísticos gritantes de desigualdade racial em diversificados domínios da vida social, não é desarrazoado concluir que a baixa inserção negra nos espaços de poder, impactados pelo racismo e pelo preconceito racial, bem como por desigualdades em mais de um domínio, produzem significativos efeitos na designação de recursos e de estrutura, na importância que se dá às questões raciais na identificação do problema e na definição da agenda política independentemente da demografia nacional.

Como já se destacou em momentos anteriores desta tese, não há desconhecimento sobre a força do preconceito racial e do racismo no Brasil. Tanto é assim que Francisco Pontes de Miranda e Luis Roberto Barroso, mesmo que se reportando a momentos históricos distintos,

referiram fortemente a presença de fenômenos raciais na vida social brasileira. Em caminho contrário, mas também comprobatório da necessidade de aprofundamento da abordagem jurídica estão os posicionamentos de Celso Ribeiro Bastos e de Yves Gandra Martins, que minimizam a questão racial no Brasil ao comentar a Constituição vigente, que, contraditoriamente, dedicou forte atenção à temática.

A questão racial não está adstrita, é bom dizer, ao campo teórico, tendo-se fatos significativos a considerar tal como o de as Constituições de 1934 e 1937 terem disposições de conteúdo eugênico e de, no ano de 2012, ter sido apresentado projeto de lei relativo ao futuro Código Penal baseado em textos ora vigentes no que concerne ao crime de racismo, todavia, sem a indispensável cominação de pena. Ademais, aproximadamente 1% dos Municípios brasileiros aderiu ao sistema nacional de políticas de promoção de igualdade racial dentro no período aproximado de oito anos de existência desse sistema.

O ponto que ainda não se atingiu foi o de apresentar medidas coercitivas ou de outra natureza que partam do pressuposto de que todos os atores podem ser influenciados por preconceito racial e por racismo, que sabidamente geram distorções ou vieses em seus julgamentos e em suas decisões.

A eleição de domínios significativos e a de meio de inferir os impactos das Constituições, de atos internacionais aos quais houve adesão brasileira, dos recortes raciais de políticas públicas e da infraestrutura destinada à questão racial no Brasil permitiram estimar como as legislações e as políticas públicas relativas às desigualdades raciais ou os recortes raciais das políticas universais afetam os domínios sociais. Permitiram também sugerir mudanças na estrutura jurídica, nas políticas públicas e nas estruturas institucionais. Essas propostas e a forma de estabelecer o nível de impacto inferido são as contribuições da tese para o Direito e para a sociedade brasileira.

6 A EFICÁCIA DA ESTRUTURA JURÍDICA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL

6.1 Introdução

Já sendo pacífico que há quadro de racismo e de discriminação institucionais, bem como de racismo estrutural e havendo ciência de que, em maior ou menor grau, políticos, formuladores, implementadores, aplicadores, controladores, fiscalizadores de políticas públicas e de leis e cidadãos podem constituir julgamentos e decisões pertinentes a uma racionalidade limitada pela influência de fenômenos raciais, não se mostra adequado o entendimento de que haveria mudança comportamental sem que as regras impostas levassem em consideração essa realidade. Em outros termos, também a escolha por meios coercitivos deve considerar cenários impactados por uma cultura decorrente de uma longa escravização e de um desumanizante transporte transatlântico de escravizados que ainda traduz ideias constantemente renovadas de hierarquia, de subalternidade e de subcidadania.

Importa consignar que não há ausência de dados que demonstrem a desigualdade racial e a discriminação no Brasil em termos gerais ou considerando domínios específicos. A falta é de ações públicas e privadas que transformem esses dados de maneira efetiva. Por esse motivo que se acentua que as políticas e a estrutura jurídica devem ser pautas em evidências e sofrer avaliações constantes.

Os levantamentos realizados em numerosos domínios, embora sejam divulgados por instituições com credibilidade como o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Assuntos Socioeconômicos), o FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública) e a ONU (Organização das Nações Unidas), dentre outras, não tem gerado a apresentação de soluções sequer setoriais, tampouco conduzem a temática para o centro da agenda política nacional. Tal quadro de desconsideração sistemática é enfrentado nesta tese.

Um dos contributos desta tese para o Direito, para a administração pública e para a sociedade está em estabelecer um nível de impacto inferido que permite avaliar Constituições, leis, políticas públicas universalistas e de cunho racial, bem como estruturas, tendo-se atenção à intergeracionalidade e à ciência de que desvantagens, sobretudo quando acumuladas ao longo do tempo, são transpostas de um domínio para outro.

O outro contributo está no fato de não haver limitação à análise de argumentos qualitativos concernentes ao impacto da estrutura jurídica e das políticas públicas na

discriminação racial no Brasil já que são considerados aspectos históricos, psicológicos e sociais porque a assunção do desafio da superação abarca o compromisso de apresentar soluções realizáveis, sistêmicas, eficientes e eficazes que levem em conta as teorias do contato, da responsabilidade cumulativa, da burocracia representativa e da burocracia de nível de rua.

6.2 Domínios nos quais a discriminação opera

Uma causa possível para a discriminação racial perpetrada no Brasil e no mundo é a persistência de comportamentos, de processos e de estruturas que produzem e conservam desigualdades.

Indubitavelmente, o enfrentamento da discriminação racial deve ser estruturado e sistêmico. Nesse sentido, uma medida pertinente é identificar os domínios nos quais ela mais profunda e frequentemente opera ou, ainda, as desigualdades com maior capacidade de fazerem seus efeitos migrarem para outros domínios. Realizada tal tarefa, pode-se eleger campos de atuação nos quais poderão ser gerados efeitos com maior possibilidade de transformação de realidades e de, em sentido contrário às discriminações, serem transmitidos para outros domínios. Essa eleição, por óbvio, deve levar em consideração o que as pessoas sentem e pensam, como elas agem, como podem melhor compreender a necessidade de mudança comportamental e agirem diferentemente. Importante, por conseguinte, levar em consideração os contextos culturais.

Com correção, Blank, Dabady e Citro (2004, p. 223-224), tal como Chetty *et al.* (2018) na pesquisa que empreenderam com base em dados censitários estadunidenses que foi mencionada anteriormente, afirmaram que a quase totalidade das pesquisas se limitam a examinar um determinado momento, desconsiderando a importância da perspectiva intergeracional. Blank, Dabady e Citro (2004), inclusive, apontam que, mesmo se forem pequenas as diferenças, quando elas se acumulam, podem gerar efeitos danosos substanciais em fase subsequente da vida das pessoas ou de seus descendentes. Sustentam, ainda, que pesquisas que tem por escopo apenas um domínio não conseguem captar o fato de que a desigualdade experimentada em um domínio, mesmo pequena, pode ser experimentada em outro simultaneamente ou em momento diferente. Em síntese, os acúmulos de desvantagens podem se efetivar, em momentos distintos, no âmbito de um domínio com possível transmissão de efeitos para os descendentes do discriminado ou, quando houver desvantagens em mais de um domínio, ao longo do tempo.

Em painel¹⁰⁴ no qual foram abordadas as formas de medir a discriminação racial e no correspondente relatório, os domínios específicos escolhidos foram os seguintes: mercado de trabalho, educação, habitação, justiça criminal e saúde (BLANK, DABADY e CITRO, 2004). Na ocasião, alertou-se que, havendo uma variedade de domínios, outros como a participação cívica, nos quais também seriam encontradas desigualdades raciais, poderiam ter sido escolhidos. Alertou-se também para o fato de que os comentários e os exemplos dos painelistas, poderiam também ser úteis na avaliação de outros domínios embora foco recaísse sobre os eleitos.

Com evidente preocupação com a apreensão da realidade vivenciada por negros estadunidenses, os painelistas procuraram identificar pontos-chave dentro dos domínios que escolheram. Esses pontos poderiam ser considerados momentos nos quais a potencial discriminação ocorreria dentro dos domínios sob análise (no que tange aos dois primeiros pontos) e aos atores envolvidos (no que concerne ao terceiro ponto). O primeiro ponto ou momento seria o do acesso às instituições, apontando-se como exemplos de discriminações ocorridas ou passíveis de ocorrer nesse momento as que geram diferenças na contratação no âmbito do mercado de trabalho e no acesso a determinadas instituições de saúde ou nos procedimentos levados a efeito nessas instituições. O segundo ponto seria o de quando o discriminado estaria na instituição ou em contato com ela. Por isso, considera-se que seria o ponto 'enquanto funcionando dentro de um domínio'. Os exemplos de discriminações ocorridas nesse momento ou ponto seriam as diferenças nos salários, na alocação em programas de educação especial ou na qualidade dos serviços de saúde. Outros elucidativos exemplos de discriminações ocorridas no seio de instituições seriam as diferenças raciais nas promoções no trabalho e nas avaliações escolares. O terceiro e último ponto seria o atinente aos atores que dentro de cada domínio poderiam potencialmente serem perpetradores de discriminação. Como exemplos de atores figurariam empregadores, clientes, colegas de trabalho, professores, gestores, policiais, juízes, locadores de imóveis e vendedores, dentre outros.

A perpetração de discriminação racial ocorre em numerosos países (razão de ter sido instituída a Década Internacional do Afrodescendente pela Organização das Nações Unidas)

¹⁰⁴ O painel sobre métodos para avaliar a discriminação racial foi promovido pelo Comitê sobre Estatísticas Nacionais no ano de 2001 para definir o que seria considerado como discriminação racial, rever e criticar métodos usados para medir tal discriminação, identificar novas abordagens, fazer recomendações considerando o melhor desses métodos e indicar áreas para futuras pesquisas. Esse painel reuniu qualificados pesquisadores das áreas de Direito, Economia, Psicologia, Políticas Públicas, Estatística e Sociologia, coordenados por Rebecca M. Blank, que foram apoiados pelo governo estadunidense, pela Ford Foundation e pela Andrew W. Mellon Foundation.

sendo que, em muitos deles, de forma sutil e encoberta. Pode-se consignar, contudo, que, no Brasil, ela se daria de forma diferente da constatada nos Estados Unidos por Blank, Dabady e Citro (2004), por exemplo, no domínio correspondente à habitação.

6.3 Definições episódicas de discriminação e o papel da desvantagem cumulativa

É corriqueiro, quando estabelecidas discussões sobre igualdade racial, particularmente quando o foco recai no racismo, no grau de violência empregado durante a escravização ou em ações afirmativas, serem apresentados exemplos ou resultados relativos aos Estados Unidos como forma de justificar a desnecessidade ou a necessidade de serem empreendidas medidas ou de serem adotados comportamentos diferentes dos constatados na vida diária brasileira. Tal proceder, se feito sem o devido temperamento, desconsidera que, apesar de um homem negro ter sido eleito para exercer as funções pertinentes à presidência da República e ter feito isso com reconhecida qualidade, as negras e os negros estadunidenses ainda são tratados de forma pior do que os brancos estadunidenses, por exemplo, pela polícia. Desconsideram-se, na espécie de abordagem referida, o papel protagonista do Direito naquela sociedade, em especial das atuações nos campos da Advocacia e da Magistratura e de dados estatísticos relevantes¹⁰⁵. Em resumo, tendo em conta que os fenômenos raciais se desenvolvem e mantêm-se ativos com diferentes intensidades e formas em cada contexto, sem desconhecer a importância de se estabelecer comparações e de se examinar experiências vivenciadas em outros cenários, é necessário que o Direito no Brasil, desde a academia, assuma posicionamento de natureza substancialista e propositivo, correndo riscos, sem dúvida, mas contribuindo para a ocorrência de transformações aguardadas por parcela significativa da sociedade brasileira.

No que pertine à situação norte-americana e também à brasileira, cabe ressaltar o que foi afirmado por Fiss (2018, p. 1945) ao abordar sobre intergeracionalidade e sobre desvantagem acumulada. Ele disse que a contínua subjugação de grupos historicamente em desvantagem decorre de políticas relativas a diversas esferas da vida das pessoas. Com isso, esse grupo teria menos oportunidades educacionais, mais limitadas oportunidades de empregos, além de moradias em locais com ausência ou precariedade de equipamentos urbanos.

¹⁰⁵ Diante do fato de que, sem análise de dados, há quem entenda que os negros estadunidenses vivenciam um ambiente de suficiente proteção de seus direitos fundamentais, é de se destacar a elucidativa manifestação de Kendi (2017, p. 2/3), com apoio em dados estatísticos, no sentido de que, embora componham cerca de 13% da população dos Estados Unidos, os negros são 40% dos encarcerados e possuem 2,7% da riqueza nacional, sendo que a chance de um homem jovem negro ser morto pela polícia era, entre 2010 e 2012, vinte e uma vezes maior do que a de um homem jovem branco.

Fiss (2018, p. 1945) pontua que o programa de reforma destinado a erradicar a subordinação dos negros nos Estados Unidos foi abrangente em suas aspirações e, eventualmente, atingiu todas as esferas da atividade social. Todavia, esse atingimento se deu de forma desmembrada e ao longo do tempo (teria começado com a decisão da Suprema Corte determinando a dessegregação nas escolas públicas em 1954 que restou estendida para outras atividades estatais). A implementação desse programa perpassou por decisão do Congresso no sentido de garantir acesso a locais como hotéis e restaurantes e a iguais oportunidades de trabalho em 1964, por decisão da Suprema Corte sobre a inconstitucionalidade de leis estaduais que proibiam os casamentos interraciais e chegou à decisão do Congresso sobre as oportunidades iguais no acesso à moradia no ano de 1968. Fiss (2018, p. 1946) sublinha que nenhuma garantia ou medida foi implantada de imediato, sendo necessários ajuizamentos de numerosas ações judiciais contra pessoas ou instituições, o que gerou discussões jurídicas pontuais e entendimentos diversificados. Em decorrência disso, o programa de enfrentamento da subordinação negra teve sua fragmentariedade ampliada.

Em 1969, ou seja, quinze anos após a decisão que determinou a dessegregação nas escolas públicas, a Suprema Corte teria reconhecido a artificialidade da abordagem fragmentada da reforma e anunciou uma doutrina baseada no entendimento da interconexão entre as práticas que geravam desvantagens para os negros. Assim sendo, no caso *United States v. Gaston County*, condenou a prática de negar, diante de falha em teste de leitura, o exercício do direito ao voto após a sistemática negativa de acesso a iguais oportunidades educacionais durante a infância. A essência da decisão estava no fato de poder ser condenada qualquer instituição, independentemente de suas próprias ações no passado, pelo engajamento a práticas que agravavam, perpetuavam ou meramente conduziam para um novo campo as desvantagens impostas aos negros por outra instituição em outro tempo ou em outro domínio. Fiss (2018, p. 1946/7) denomina tal ideia de teoria da responsabilidade cumulativa e ela não se restringiu a questão do voto, sendo aplicada também no que dizia respeito ao mercado de trabalho, quando eram negadas oportunidades iguais nesse domínio sem considerar as desvantagens oriundas de outro domínio, o da educação. Essa teoria, portanto, foi também aplicada no caso *Griggs vs. Duke Power Company*, em 1971, no qual foi reconhecida a discriminação indireta.

É fundamental conferir uma diretriz de sustentabilidade à questão racial ao se apontar para a transmissibilidade do dano para outro domínio, para outro momento da vida do lesado ou de sua descendência, bem como para a transmissibilidade da solução. Sob essa diretriz, é possível agregar pontos atinentes às repercussões ambientais, sociais e econômicas, ensejando

maior abrangência e capacidade de impactar na disputa por espaço na definição da agenda política.

Numerosas vezes, argumenta-se que a constatação de discriminação e os efeitos de políticas antidiscriminatórias partiriam do pressuposto de que a discriminação seria um fenômeno que ocorre em um ponto específico no tempo e dentro de um domínio. Nesse sentido, poder-se-ia entender que a discriminação ocorreria no acesso a determinadas instituições, bastando que houvesse um esforço institucional quando da contratação. Todavia, entendendo-se de outra forma, isto é, que a discriminação também pode ocorrer em outros momentos da relação, o esforço também envolveria atenção relativa à qualidade do ambiente de trabalho, ao desempenho e à ascensão funcional. Nesse sentido, é crucial verificar se a abordagem, a decisão ou a proposta leva em conta o transcurso do tempo ou se está atrelada a um episódio, se emprega esforço para considerar as desvantagens de forma acumulada ou não. Esses parâmetros gerarão resultados diferentes.

Firmando que essa visão episódica da ocorrência de discriminação pode ser inadequada, Blank, Dabady e Citro (2004) sustentam que discriminação deve ser vista como um processo dinâmico que funciona ao longo do tempo e de diversas formas, podendo gerar efeitos dentro de um domínio, durante a vida de uma pessoa em mais de um estágio dela ou em mais de um domínio.

Como se tem sustentado nesta tese, o processo discriminatório pode ter iniciado em um período mais distante como o do transporte transatlântico de escravizados, perdurado e agravado durante a longa escravidão, bem como mantido, transmitido para numerosos domínios e assumido outra roupagem entre o fim da escravatura e os dias atuais. As causas podem ser apontadas como motivações psicológicas da discriminação racial, bem como motivações ideológicas e culturais como na manifestação já trazida de Andrews (2018) ou, como motivações econômicas e comportamentais como adiante se mostrará.

Em sintonia com o entendimento de Blank, Dabady e Citro (2004), reproduzem-se algumas sínteses utilizadas por esses pesquisadores no painel já mencionado. Para abordar sobre os efeitos da discriminação cumulados ao longo das gerações e da história, mencionam que o empobrecimento em gerações passadas poderia evitar a acumulação de riqueza nas futuras gerações. De forma similar, o comportamento aprendido e as expectativas sobre oportunidades e possibilidades de vida poderiam moldar o comportamento e as preferências de gerações futuras de membros de diferentes grupos raciais. Referem também que os efeitos da discriminação podem se acumular durante o curso de vida de um indivíduo em diferentes

domínios. Dado que os resultados concernentes ao mercado de trabalho, à educação, à habitação, à justiça criminal e à saúde interagem todos entre si, a discriminação em qualquer domínio pode limitar oportunidades e piorar as chances de vida de forma cumulativa. Logo, crianças menos saudáveis e mais pobres provavelmente terão baixos desempenhos na escola, e, por via de consequência, terão afetadas as suas oportunidades de trabalho quando da vida adulta. E, finalmente, abordando sobre o possível acúmulo havido durante o curso da vida de uma pessoa em apenas um domínio, novamente, os pesquisadores sentenciam que mesmo pequenos níveis de discriminação em múltiplos pontos em um processo podem resultar em grandes desvantagens cumulativas.

Apesar da crucialidade da visão mais ampla da discriminação no que concerne ao momento da ocorrência e à cumulação de seus efeitos, Blank, Dabady e Citro (2004, p. 12), no amplo levantamento que realizaram, identificaram pesquisas que consideraram limitadas para testar empiricamente as teorias baseadas nas desvantagens cumuladas e para medir os efeitos cumulativos da discriminação ao longo do tempo e entre os domínios. Nesse ponto, categoricamente, firmaram que os dados longitudinais são necessários para esse campo de pesquisa, assim como métodos que permitam identificar incidentes iniciais e subsequentes de discriminação.

6.4 Relação entre pontos de discriminação e domínios

A partir da discussão empreendida nas seções anteriores e com base no trabalho desenvolvido por Blank, Dabady e Citro (2004), é possível identificar cinco fontes de pontos de discriminação. Essas fontes foram consideradas levando em conta as seguintes dimensões:

- a) Acesso a instituições e procedimentos;
- b) Enquanto estiver funcionando dentro do domínio;
- c) Movimento ao longo do domínio;
- d) Atores principais.

As fontes de pontos de discriminação impactam diretamente em diversos domínios, notadamente os que seguem (BLANK; DABADY; CITRO, 2004):

- a) Mercado de trabalho;
- b) Educação;
- c) Sistema criminal;
- d) Saúde.

Considerando a realidade brasileira, pode-se agregar outros outros domínios aos identificados por Blank, Dabady e Citro (2004), utilizando proposta relativa à Espanha (2011), com adaptações ao caso brasileiro:

- a) Recursos tecnológicos, mídia e internet
- b) Esporte
- c) Moradia¹⁰⁶

A tabela 2 apresenta uma síntese das relações entre as fontes de pontos de discriminação e os sete domínios considerados.

Tabela 2. Mapa de pontos potenciais de discriminação dentro de domínios

Fontes de pontos de discriminação	Mercado de trabalho	Educação	Moradia	Sistema criminal	Saúde	Recursos tecnológicos, mídia e internet*	Esporte*	
Acesso a instituições e procedimentos	Contratação	Admissão	Seleção de ocupação geográfica (steering)	Comportamentos de policiamento	Acesso à assistência	Pouca visibilidade	condições de acesso	
	Entrevista	Imediatamente após ensino médio		Prisões				
	Desemprego	Programas de educação especial						
		Financiamento						
Enquanto estiver funcionando dentro do domínio	Salários	Busca de colocação		Tratamento policial	Qualidade da assistência	Imagem	Condições materiais	
	Avaliação	Capacidade de agrupar						
	Ambiente de trabalho	Avaliação escolar			Qualidade da representação legal			
		Ambiente de aprendizagem						
		Gasto por aluno						
		Alocação de educação especial						
Movimento ao longo do domínio	Promoção	Avanço e conclusão	Valor de revenda	Liberdade condicional	Recomendação para consultar especialista	Reforço do estereótipo	Recursos	
	Dispensa	Retenção	Acumulação de riqueza	Sentença				
	Recolocação							
Atores principais	Empregadores	Professores	Locador	Polícia	Trabalhadores do sistema de saúde	Profissionais da mídia	Atletas	
		Gestores	Vendedores	Ministério público	Gestores	Consumidores das mídias	Gestores públicos	
	Clientes	Demais estudantes	Locatários	Juízes				
	Colegas de trabalho		Vizinhança	Jurados				
				Comitês de avaliação da liberdade condicional				

Adaptado de: Rebecca M. Blank, Marilyn Dabady, and Constance F. Citro (2001).
*incluído a partir de identificação feita em Espanha (2011)

Fonte: Produzido pelo autor (2019) adaptado de Blank, Dabady e Citro (2004) e Spain (2011).

6.5 Aparato jurídico, políticas públicas e seus efeitos práticos em diversos domínios

¹⁰⁶No Brasil, embora não haja *steering*, ou seja, direcionamento ou determinação para os negros residirem em locais periféricos, com precários equipamentos urbanos e com também precário acesso por meio de transporte público, acaba havendo uma divisão geográfica entre negros e brancos em razão da transmissão de desvantagens de outros domínios, em especial o do mercado de trabalho.

No Brasil, como já mencionado, prevalece o emprego da coerção no enfrentamento das discriminações raciais e dos demais fenômenos raciais. Nesse sentido, optou-se por regras que estabelecessem os comportamentos que estariam vedados, os que deveriam ser levados a cabo e os que se queria estimular que fossem realizados mediante a oferta de alguma vantagem de natureza econômica. Essas regras estão inseridas nos textos constitucionais, nos atos internacionais racialmente antidiscriminatórios aos quais o país aderiu e nos textos infraconstitucionais.

A legislação supracitada, as políticas públicas de caráter racial ou as universalistas que por alguma característica tenham vinculação especial com a população negra e a infraestrutura institucional destinada ao tratamento da temática conformam o conjunto de instrumentos de enfrentamento da discriminação no Brasil.

Já se tendo indicado em capítulos anteriores as Constituições e as legislações tidas como as mais relevantes para a igualdade racial no Brasil, cabe aqui discorrer sobre infraestrutura, delimitando o seu contexto na abordagem que se está estabelecendo.

Infraestrutura é, ou ao menos deveria ser, o ponto de partida para o enfrentamento de qualquer demanda pública. Logo, pretendendo resolver problema específico, destina-se atenção ao conhecimento do sistema a ele pertinente e à criação de estrutura que possa gerar alteração positiva. Assim, em alguns casos, a alteração da estrutura pode-se revelar suficiente, tornando despidendo empreender mudanças de outra natureza.

Por essas e outras razões, a infraestrutura tem posição destacada no noticiário e na pauta dos governos, dos movimentos políticos, dos movimentos sociais e dos movimentos empresariais. Nesse sentido, debates sobre infraestruturas físicas como o sistema viário ou o sistema energético e estruturas sociais como o sistema educacional ou o de saúde são frequentes.

A infraestrutura, pode-se dizer, está estritamente ligada à eficiência que sempre deve ser buscada independentemente de posicionamento ideológico, sobretudo após o advento da Emenda Constitucional número 19/1998 que, mais do que acrescer o princípio correspondente na cabeça do artigo 37 da Constituição, instituiu um sistema voltado à transição de uma administração pública patrimonialista para uma administração pública gerencial, ou seja, voltada para o alcance de resultados concretos positivos. Em síntese, a eficiência é um critério normativo de atuação administrativa concernente à utilização adequada dos meios disponíveis para se atingir os fins de interesse público, sejam eles primários ou secundários, da maneira mais abrangente e profunda possível diante das peculiaridades do caso concreto. Essas

peculiaridades são o nível de informação que pode ser obtida pelo agente, o tempo disponível para o enfrentamento do problema, a quantidade de recursos disponibilizados e a necessidade de se satisfazer mais de um fim com o mesmo meio.

Em resumo, no que tange à infraestrutura, nos limites dessa tese, são consideradas as dimensões do país e a quantidade de órgãos e de pessoas nesses órgãos que estão designadas para tratar da promoção das políticas de igualdade racial, adiantando-se que existe o sistema. Portanto, não se terá como critério o volume dos recursos alocados para o desenvolvimento de políticas públicas específicas ou para a estruturação dos serviços¹⁰⁷.

Delimitado o escopo de infraestrutura na presente tese, elencam-se os principais instrumentos:

a) Constituições e Leis:

- Constituição de 1824;
- Constituição de 1891;
- Constituição de 1934;
- Constituição de 1937;
- Constituição de 1946;
- Constituição de 1967/1969;
- Constituição de 1988;
- Lei Afonso Arinos;
- Lei de Combate ao Racismo;
- Código Penal;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN);
- Estatuto da Igualdade Racial;

b) Atos internacionais:

- Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial;
- Convenção de Durban;
- Década Internacional dos Afrodescendentes;

c) Políticas Públicas:

- Educação;
- Segurança;

¹⁰⁷ Oportuno referir que, por meio do edital do SINAPIR lançado no primeiro semestre de 2019, o governo federal disponibilizou a importância total de dois milhões de reais para apoio a políticas públicas afirmativas, para fortalecimento dos órgãos e conselhos de promoção de igualdade racial, informando que esse valor teve acréscimo que corresponderia a cerca 13,5% do disponibilizado por intermédio do edital do ano anterior. É possível inferir que a baixa destinação de recursos também influencia no fato de que apenas 62 dos 5.570 Municípios e 17 dos 26 Estados (além do Distrito Federal) aderiram ao sistema até o fim do ano de 2018 embora o sistema tenha sido instituído no ano de 2010.

- Mercado de trabalho;
- Saúde;

d) Infraestrutura:

- Infraestrutura institucional.

Prudente esclarecer que as Constituições, as leis e os atos internacionais classificados como os mais significativos dentre os existentes estão elencados em ordem cronológica. Essa ordem, sempre com preocupação concernente à certa intergeracionalidade, leva em consideração, não apenas a data de edição dessas leis, mas também a ocorrência de alterações legislativas relevantes. Assim sendo, a primeira lei é a chamada Lei Afonso Arinos, do ano de 1951, seguida da Lei de combate ao racismo, que é do ano de 1989, do Código Penal, que foi alterado pela lei número 9459, do ano de 1997, instituindo-se o parágrafo 3º do artigo 140 do Código Penal para considerar como injúria qualificada aquela na qual se utiliza elementos como a raça, a cor ou a etnia e, por fim, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que foi alterada pela lei número 10639, no ano de 2003, criando o artigo 26-A, obrigando escolas públicas e privadas a ensinar a história e cultura afrobrasileira (em 2008, a lei 10645 alterou esse artigo para acrescentar a cultura e a história indígena).

A discriminação racial, como assazmente já se disse, pode ocorrer em numerosos domínios. Dentre os existentes, podem ser citados os seguintes:

- Educação
- Habitação ou Moradia
- Mercado do trabalho
- Sistema criminal
- Participação política
- Esporte
- Saúde
- Recursos tecnológicos, internet e mídia
- Cultura
- Reconhecimento social
- Sistema financeiro

Considerando-se os domínios nos quais há maior possibilidade de ocorrência de discriminação racial e de, em caso de resultados positivos, geração de efeitos com maior possibilidade de repercussão, apresenta-se o seguinte rol:

- Mercado do trabalho
- Educação
- Habitação ou Moradia
- Sistema Criminal
- Saúde
- Recursos tecnológicos, mídia e internet
- Esporte
- Cultura
- Reconhecimento Social

Cabe explicar que o escopo do domínio denominado de Sistema Criminal abarca o sistema de segurança e o sistema de justiça. Além disso, os recursos tecnológicos, a internet e a mídia conformarão um único domínio.

Com o fim de avaliar o potencial de impacto e os efeitos práticos desses instrumentos nos domínios nos quais a discriminação pode ocorrer, constituiu-se um indicador do nível de impacto inferido (NII). O potencial do instrumento é inferido por suas previsões, determinações ou dimensão e seus efeitos são inferidos por meio da análise de dados consolidados por instituições como o Forum Brasileiro de Segurança Pública, o IPEA, a ONU, o DIEESE¹⁰⁸, o LAESER, o Instituto Ethos, o Observatório da Discriminação Racial no Futebol¹⁰⁹, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul¹¹⁰ e outros. Esse nível de impacto inferido (NII) pode variar de -3 a 3 na seguinte escala:

- Influência negativa forte: -3
- Influência negativa média: -2

¹⁰⁸ O DIEESE regularmente monitora o mercado de trabalho e apresenta relatórios com recortes por raça e por gênero das pessoas. <https://www.dieese.org.br/analiseped/negros.html>. Acesso em: 3 fev. 2019.

¹⁰⁹ Em 2017, foi lançado o quarto relatório. Nesse relatório, constam 77 casos de discriminação sofrida por árbitros, atletas, dirigentes, torcedores ou funcionários de clubes esportivos que foram monitorados pelo observatório no ano de 2017. Desses, 69 casos seriam referentes ao futebol (61 ocorridos no território brasileiro) e 8 casos envolveriam outros esportes. Desses 69 casos, 51 seriam de racismo, 10 de LGBTfobia, 5 de sexismo e 3 de xenofobia. (RELATÓRIO, 2018).

¹¹⁰ O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, atendendo pedido do movimento social e em parceria com esse e com outras instituições, iniciou processo de auditoria relativa ao cumprimento do disposto no artigo 26-A da LDBEN pelos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. (TCE-RS..., 2015).

- Influência negativa fraca: -1
- Nenhuma influência: 0
- Influência positiva fraca: 1
- Influência positiva média: 2
- Influência positiva forte: 3

Essa avaliação constará de duas fases. Na primeira fase, será inferido o potencial de geração de impacto de cada instrumento, isto é, cada instrumento será avaliado sob os critérios da coerção, que é subdividida em mandato, proibição e incentivo, bem como dos condicionantes externos, ou seja, a relação do instrumento com a produção de subjetividade e com o grau de cidadania dos negros brasileiros. Na segunda fase, serão inferidos os efeitos práticos do instrumento em cada um dos domínios selecionados, que são o mercado de trabalho, a educação, a moradia, o sistema criminal, a saúde, os recursos tecnológicos, a mídia e a internet, o esporte, a cultura e o reconhecimento social,

A tabela 3 apresenta uma síntese da matriz que representa as interações entre os diferentes aspectos considerados.

Tabela 3. Síntese da matriz de interações entre os diferentes aspectos considerados: o nível de impacto inferido

Instrumento		Coerção			Aspectos externos - potencial do instrumento		Efeito prático								
							Resultado -áreas impacto								
		Mandato	Proibição	Incentivo	Produção de subjetividade	Grau de cidadania	Mercado de trabalho	Educação	Moradia	Sistema criminal	Saúde	Recursos tecnológicos, mídia e internet	Esporte	Cultura	Reconhecimento social
LEIS	Constituição 1824	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	
	Constituição 1891	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Constituição 1934	0	1	0	1	-2	1	-2	0	0	0	0	0	-1	-2
	Constituição 1937	0	0	0	1	-2	1	-2	0	0	0	0	0	-1	-2
	Constituição 1946	0	2	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1
	Constituição 1967/1969	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1
	Constituição 1988	3	3	0	3	3	1	2	0	1	1	0	0	2	2
	Lei Afonso Arinos	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	Lei de Combate ao Racismo	0	2	0	2	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0
	Código Penal	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	LDBEN	2	0	0	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Estatuto da Igualdade racial	3	0	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Adesão a Acordos internacionais	Convenção para eliminação da discriminação racial	3	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Conferência de Durban	3	3	0	0	3	1	2	0	0	0	1	0	2	2
	Década Internacional dos afrodescendentes	2	2	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Políticas públicas	Educação	3	0	0	3	3	0	2	0	0	0	0	0	0	1
	Segurança	1	1	0	1	1	0	0	0	-2	0	0	0	0	0
	Mercado de trabalho	2	0	0	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Saúde	2	0	0	2	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0
	infraestrutura institucional	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Pesos adotados: (-3) influência negativa forte; (-2) influência negativa média; (-1) influência negativa fraca; (0) não influencia; (1) influência positiva fraca; (2) influência positiva média; e (3) influência positiva forte

Fonte: Produzido pelo autor (2019).

A partir da definição do nível de impacto inferido (NII), é possível estimar o potencial de impacto dos vários instrumentos e o impacto efetivamente incorrido sobre os domínios. A tabela 4 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 4. Potencial de impacto em confronto com os impactos efetivamente incorridos

Instrumento		Coerção		Aspectos externos - potencial do instrumento		Repercussão efetiva	
		Pontuação potencial	Pontuação	Pontuação potencial	Pontuação	Pontuação potencial	Pontuação
LEIS	Constituição 1824	9	-9	6	-6	27	-27
	Constituição 1891	9	0	6	1	27	0
	Constituição 1934	9	1	6	-1	27	-4
	Constituição 1937	9	0	6	-1	27	-4
	Constituição 1946	9	2	6	2	27	5
	Constituição 1967/1969	9	2	6	2	27	5
	Constituição 1988	9	6	6	6	27	9
	Lei Afonso Arinos	9	1	6	2	27	1
	Lei de Combate ao Racismo	9	2	6	4	27	2
	Código Penal	9	1	6	2	27	1
	LDBEN	9	2	6	4	27	1
Estatuto da Igualdade racial	9	6	6	6	27	1	
Adesão a Acordos internacionais	Convenção para eliminação da discriminação racial	9	6	6	6	27	0
	Conferência de Durban	9	6	6	3	27	8
Políticas públicas	Década Internacional dos afrodescendentes	9	4	6	5	27	0
	Educação	9	3	6	6	27	3
	Segurança	9	2	6	2	27	-2
	Mercado de trabalho	9	2	6	4	27	1
	Saúde	9	2	6	4	27	1
	infraestrutura institucional	9	1	6	0	27	0

Pesos adotados: (-3) influência negativa forte; (-2) influência negativa média; (-1) influência negativa fraca; (0) não influencia; (1) influência positiva fraca; (2) influência positiva média; e (3) influência positiva forte

Fonte: Produzido pelo autor (2019).

Observe-se que dentre as Constituições, a que obteve maior impacto foi a Constituição de 1988. Contudo, este impacto é visivelmente insuficiente pois é de apenas cerca de 30% do potencial de repercussão efetiva. Em relação à adesão aos acordos internacionais, a Conferência de Durban é que tem o maior efeito prático. No caso das políticas públicas, a educação é que causa o maior impacto, porém em níveis insuficientes, constituindo-se em pouco mais de 10% do potencial de repercussão. A pior situação, neste caso, é a da segurança, que sequer atinge níveis positivos.

6.6 Propostas de readequações de leis e políticas públicas

É consabido que, no Brasil e em numerosos países, há desigualdade racial. Há muito, são divulgados relatórios ou levantamentos e produzidas matérias jornalísticas ou de outras naturezas por instituições nacionais ou internacionais dando conta dessa realidade. Também há decisões judiciais e administrativas brasileiras, bem como literatura internacional e nacional nas quais se afirma haver discriminação racial. O que se deve fazer é propor e implementar medidas de mais de uma natureza que levem em consideração a relevância do contato intercultural, da intergeracionalidade, da interconexão das discriminações ocorrentes nos domínios, da burocracia representativa, da acumulação de desvantagens, da *street-level bureaucracy* e das contribuições das ciências comportamentais.

Com esteio na análise realizada e tendo em conta como as pessoas sentem, pensam, sensibilizam-se e interagem, é possível apresentar propostas realizáveis que possam configurar mudanças geradoras de efeitos positivos no campo da igualdade racial. Tendo-se como premissa que todas as pessoas são capazes de ter alguma espécie de preconceito e de que seriam insuficientes os estímulos racionais quando pode a racionalidade estar comprometida pela atuação de estereótipos, de preconceitos, de racismo e dos decorrentes vieses, as medidas que se socorrem da coerção e as que se calcam em outros estímulos devem estar integradas. Tem-se por premissa que as medidas de natureza comportamental podem ampliar a coercitividade e que as medidas coercitivas, por também terem caráter profilático-pedagógico, podem ampliar a eficácia de medidas de outra natureza.

Nesse contexto, no presente capítulo, propõem-se um conjunto de ações que permitam a readequação de leis e de políticas públicas por intermédio da apresentação de sugestões de textos legais ou de diretrizes para a produção legislativa, bem como medidas de natureza comportamental, sempre seguindo as premissas já mencionadas.

O propósito dessas medidas é constituir ambiente no qual haja equilíbrio, justiça e desenvolvimento. Todavia, cumpre assinalar que, havendo pessoas em situação de desvantagem, existem, obviamente, outras em situação vantajosa. Sabendo-se que as pessoas têm aversão à perda e que, nesse caso, essas pessoas são detentoras de capacidade para resistir no campo da política, da economia e da comunicação, as ciências comportamentais e a informação são fundamentais. Quanto maior for a desigualdade, sobretudo nos campos político e econômico, maiores serão o poder e o conjunto de motivos para resistir. Por isso que a democracia e a igualdade política são necessárias para o desenvolvimento das sociedades. Elas

são necessárias, mas não suficientes, pois “a dinâmica política, a cultura e o legado histórico de cada sociedade desempenham um papel no processo de facilitar ou de retardar essa transição.” (CEPAL, 2018, p. 28). Em sendo assim, o enfrentamento do racismo e do preconceito racial passa pela participação nos espaços de poder e de decisão, pela valorização e efetividade dos direitos culturais e pelo debate sobre as consequências de um longo período de escravização.

É preciso saber que espécie de desenvolvimento a sociedade brasileira pretende atingir, considerando que, sem equidade e com crescentes e permanentes desigualdades, nem mesmo a competitividade econômica é sustentável. Como corretamente aponta Calderón, (2000, p. 82-83), uma das ideias sobre desigualdade na América Latina está assentada em um padrão histórico que segmenta a sociedade em fortes hierarquias e que nega àqueles que são considerados distintos a mobilidade social e o respeito à diferença. A desigualdade ligada à origem seria proveniente de uma espécie de selo colonial e de casta que veria como iguais aqueles que pertencessem a um determinado segmento étnico, socioeconômico, político e cultural, negando a outros as vantagens desse pertencimento. Essa desigualdade atrelada à origem teria como raiz o conflito de culturas estabelecido com os povos originários da América, os indígenas, e prosseguiu na relação estabelecida com os negros ex-escravizados, vendo-se esses dois grupos como inferiores e passíveis de exploração econômica. Assim sendo, poderia se dizer que se gerou um padrão de relacionamento que rechaça o que é tido como diferente. Esse enraizado e pervasivo padrão de conduta vai além da questão racial, avançando sobre questões atinentes ao gênero e à orientação sexual. Por isso, é impositiva a atenção especial para a situação da mulher negra e para as pessoas negras que integram a comunidade LGBT, abrangidas pela interseccionalidade.

No que pertine à interseccionalidade, frisa-se, em pleno acordo com Yamamoto e Sonen (2012, p. 255/7) que há vieses raciais e sexistas que impedem que se veja como dignos de reparação os danos sofridos exclusivamente por mulheres em processos de violação sistemática de direitos humanos. Seriam vistos e reconhecidos danos sofridos por homens ou por homens e mulheres, cegando-se para os danos exclusivos das mulheres como se pontuou nos casos das mulheres negras que contraíram sífilis e viram suas famílias se degradarem por causa dessa doença em Tuskegge, da Comissão da Reconciliação e da Verdade da África do Sul, das mulheres do povo Maia vítimas de estupros promovidos pelo exército da Guatemala e das mulheres coreanas que foram raptadas e exploradas sexualmente pelo exército japonês.

Em se tratando de escravidão no Brasil, normalmente, como medidas reparatórias, sugerem-se ações afirmativas pertinentes ao ingresso no serviço público por meio de concursos e relativas ao ingresso no ensino superior por intermédio de reserva de vagas tendo como beneficiários os negros e negras indistintamente. Durante a escravidão, as mulheres negras sofreram com estupros, com os afastamentos abruptos de seus filhos e com a construção ainda presente de uma imagem extremamente sexualizada. Importa evidenciar que as violações atingem as pessoas dentro de um grupo de formas e em medidas diferentes. Daí decorre a obrigação de que os processos reparatórios levem em consideração determinadas particularidades sob pena de serem insuficientes ou até injustos, na medida em que convivam com a permanência de danos sofridos por membros mais vulnerabilizados de um grupo.

Cumpra ainda destacar que a diversidade torna as instituições públicas mais aptas a compreender as necessidades e as vontades da sociedade. Portanto, uma vez que as instituições não existem para si mesmas, mas para alcançar soluções para os problemas e situações sociais, a diversidade torna-as mais eficientes e eficazes. Raciocínio semelhante, ou seja, o que relaciona a diversidade com o alcance dos objetivos institucionais, pode ser empregado no campo privado.

Após acessar dados referentes a mais de 1.000 empresas, cobrindo 12 países e utilizando como critérios a lucratividade e a criação de valor (medida como margem de lucro econômico), a conhecida consultoria internacional McKinsey (2018) produziu um relatório sobre o tema, apontando para o crescimento, lento é verdade, da corrente empresarial que entende que a diversidade gera crescimento no meio negocial.

Conforme esse relatório, que é o segundo apresentado pela consultoria supracitada – o primeiro fora produzido em 2015 e tinha como escopo um universo de aproximadamente 360 empresas - as empresas com maior diversidade de raça, de cultura e de gênero, especialmente em posições e em equipes de liderança, comprovadamente, experimentaram melhores resultados em sua lucratividade. Algumas empresas adotaram maior diversidade como medida de justiça social, de responsabilidade social corporativa ou até por conformidade com as regras regulatórias ou com lei específica. Outras, agiram seguindo estratégia de crescimento.

Novamente referindo que apenas 24% das 500 maiores empresas brasileiras consultadas pelo Instituto Ethos (2016) responderam aos questionários sobre diversidade de raça e de gênero e que poucas das 117 empresas que responderam tinham alguma política inclusiva sensível à

raça ou ao gênero das pessoas, é oportuno pontuar que há preocupação do Economic World Forum (Forum Econômico Mundial) com a questão.

A preocupação foi evidenciada com a inclusão de um novo indicador no *Global Competitiveness Report 2018* (Relatório de Competitividade Global), que foi apresentado em Outubro de 2018. Esse indicador, que era a diversidade na força de trabalho, medida por sexo, etnia, orientação sexual ou religião, permitiu constatar que a diversidade pode conferir habilidades, ideias e perspectivas adicionais para as instituições e que a discriminação pode afetar as perspectivas econômicas de longo prazo. Ainda conforme o relatório, o impacto positivo da diversidade no meio negocial seria multifacetado. Em outros termos, empresas que sejam inclusivas e tenham ambiente diversificado ampliariam suas possibilidades de atrair e de reter talentos, de produzir inovação, de ter lucratividade e de consolidarem suas marcas.

Baseado no relatório *Open for Business*, o Economic World Forum (2018) aduz que a diversidade e a inclusão geram resultados que transcendem o nível empresarial. O relatório supracitado mostra ao verificar até que ponto que as cidades globais seriam abertas, progressivas e competitivas, constatou-se vínculo entre a inclusão LGBT+ e a competitividade econômica em escala global. Em outras palavras, as cidades melhor posicionadas no *ranking* eram as mais inclusivas.

Firma ainda o Forum, com base em pesquisa promovida pela Accenture, na qual foram medidas as percepções e experiências das pessoas em seus locais de emprego, que examinados mais de 200 fatores pessoais e institucionais relativos ao local de trabalho (tais como políticas, comportamentos e opiniões coletivas dos funcionários) foram identificados 40 fatores que mais poderiam influenciar na composição de uma cultura de igualdade.

Esses 40 fatores apontariam para três características comuns que deveriam ser implementadas pelas empresas, conforme a consultoria referida e o Forum: a liderança ousada, a ação abrangente e o ambiente empoderador. Assim, reunidas essas três características, seria gerada uma cultura de propósito, de responsabilidade, de pertencimento, de confiança e de flexibilidade, que permitiria o desenvolvimento das pessoas e o crescimento da empresa.

Com esteio nas questões referidas nesta seção e em capítulos anteriores, bem como nos resultados obtidos por meio da definição do nível de impacto inferido (que tem por base dados secundários e os exames dos textos legais), apresenta-se rol de propostas nas seções seguintes.

6.6.1 Sistema criminal

Diante do fato de que a lei de combate ao racismo e o Código Penal não geram os efeitos que legitimamente deles se esperava, sobressai a obrigação de atuação nesse campo. Nessa quadra, afigurando-se deficientes nos planos prático e jurídico à luz da Constituição, as disposições do parágrafo terceiro do artigo 140 do Código Penal e da lei federal número 7716/89 ensejam exame e mudança. Em verdade, elas geram situação que não tem permitido a diminuição de práticas odiosas com motivação racial, pois criam atmosfera de que não há sanção para esses agires. Cumpre assinalar que a utilização inadequada de meios e a desatenção com o atingimento de resultados e de impactos positivos geram violação dos princípios constitucionais da eficiência e da eficácia.

Entende-se que o ânimo de provocar injúria se coaduna com o da prática de racismo por meio de expressões racistas. Portanto, na medida que se utiliza expressão de cunho racista, não se está diante de injúria. Está-se diante de atitude mais grave consoante o texto constitucional, impondo resposta mais severa. Em outros termos, o agressor não está a injuriar, isto é, a, por meio da ofensa, gerar mácula, em verdade, está a tratar a vítima com desigualdade, pretendo colocá-la em patamar inferior ao seu em decorrência de serem de cores ou de raças diferentes. O agressor está a regredir no tempo e no estado civilizatório.

Nesse teatro, entende-se que é de se revogar parcialmente o parágrafo terceiro do artigo 140 do Código Penal, pois ele não está em sintonia com a Carta Magna, é gerador de conflito aparente com a norma extraível do artigo 20 da Lei 7716/89 e é conducente à sensação de impunidade, que é maximizadora de problemas.

Em suma, a proposta é a seguinte: a) a revogação parcial do parágrafo terceiro do artigo 140 do CP, excluindo o que diga respeito ao que se denomina de injúria racial; b) a reforma da lei 7716, reduzindo-se os tipos penais e se os redigindo de maneira que tenham como conteúdo a intenção de criar desvantagem, de gerar ou de ampliar desigualdade, de negar oportunidade, de ofender, de impedir ou de dificultar o exercício de direito ou o cumprimento de dever em decorrência da cor ou da raça da vítima ou, ainda, a revogação da lei 7716/89 e do Código Penal vigente com a aprovação do novo Código Penal¹¹¹ com texto semelhante ou igual ao abaixo sugerido.

¹¹¹ O projeto de lei corresponde ao futuro Código Penal foi apresentado ao Senado sem previsão de pena relativa à prática de racismo e seu texto, em seu artigo 472, reproduz textos já existentes no atual Código Penal e na Lei 7716/89 embora o nível de absolvição, de acordo com levantamento realizado pelo LAESER, tenha sido próximo a 70% em 2007 e 2008, considerando-se tanto o crime de racismo como

Em relação a crimes de racismo, a sugestão de alteração do texto legal é a seguinte:

Art. Impedir ou dificultar o exercício de direito ou o cumprimento de dever, criar desvantagem, gerar ou ampliar desigualdade, negar oportunidade ou ofender em decorrência da cor ou da raça da vítima.

Pena – reclusão, de 2 a 5 anos e multa.

§1º Aumenta-se em um terço a pena nas seguintes situações:

I- quando a prática atentar contra determinado grupo de pessoas ou contra determinada raça ou etnia em toda a sua extensão;

II- quando o crime for cometido por meio ou em local que gere maior conhecimento sobre a sua ocorrência;

III- quando o criminoso for agente político ou agente público, ou, ainda, quando o crime for levado a efeito em relações de trabalho.

§2º Aumenta-se a metade da pena:

I – quando a discriminação for efetuada mediante violência ou grave ameaça;

II – quando houver associação para a prática de racismo em qualquer das suas formas.

§3º Incide nas mesmas penas quem pratica incitação ou apologia referente ao crime ou ao criminoso.

§4º Não gerará extinção da punibilidade a ocorrência de retorsão e o fato de o crime ter sido praticado durante discussão ou por provocação da vítima.

§5º A ação penal será pública incondicionada.

6.6.2 Mercado de trabalho

No que pertine ao mercado de trabalho, apresentam-se as sugestões de que haja regulamentação com recorte racial do artigo 7º, XX da Constituição e de que ocorra a pendente regulamentação do artigo 39, §3º do Estatuto da Igualdade Racial, bem como sugestões para que haja empresas com programas de ingresso, permanência e ascensão funcional sensíveis à raça. Antes de tudo, mais uma vez, registrasse que, fluído prazo aproximado de dez anos, descumprindo o disposto no artigo 40 do Estatuto da Igualdade Racial, o Conselho Deliberativo

o de injúria racial. Importa registrar que a pesquisa realizada pelo LAESER diz respeito aos casos brasileiros que tiveram sequência, pois, por aplicação da lei 9099/95, nos casos cuja pena mínima cominada é de um ano, é possível a suspensão condicional do processo.

do Fundo de Amparo do Trabalhador jamais destinou recurso ou formulou políticas, programas e projetos voltados à inclusão da população negra no mercado de trabalho¹¹².

Relativamente à sugestão para que haja recorte racial na regulamentação do artigo 7, XX da Lei Maior (que prevê proteção do mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos), oportuno sublinhar que há dados estatísticos referentes ao mercado de trabalho que comprovam que a mulher negra tem menor empregabilidade, menores salários e piores condições de trabalho do que os homens brancos, do que os homens negros e do que as mulheres brancas, ou seja, há evidências de que existe um quadro de interseccionalidade que impõe maiores barreiras para esse segmento. Em suma, a mulher negra sofre discriminação mais gravosa do que as outras mulheres e do que as outras pessoas de sua raça. Exemplificativamente, pode-se mencionar, com esteio em pesquisa de emprego e desemprego do DIEESE (2018), que dentro no período de 2011 a 2017¹¹³, na região metropolitana de Porto Alegre, sempre as taxas de desemprego foram maiores para as mulheres negras do que para os homens negros, cujas taxas sempre superaram as das mulheres brancas e as dessas, por sua vez, sempre superaram a dos homens brancos. Em 2017, as taxas de desemprego foram, respectivamente, de 21,1%, de 16,5%, de 11,1% e de 9,4%. Entre os empregados também há desigualdade, pois, também conforme pesquisa do DIEESE (2018b), no Distrito Federal¹¹⁴, no primeiro semestre do ano de 2018, no setor privado, o rendimento médio real por hora era de R\$9,00 para as mulheres negras, de R\$10,43 para os homens negros, de R\$13,71 para as mulheres brancas e de R\$16,02 para os homens brancos.

¹¹² Nem mesmo a presença do então Secretário-Geral da SEPPIR na 117ª reunião do CODEFAT foi suficiente para o Conselho agir de acordo com a relevância de seu papel no domínio do mercado de trabalho. As manifestações dos Conselheiros que foram consignadas em ata revelaram o desconhecimento sobre o que já determinava o Estatuto isso porque se baseavam em relatos de como a questão racial era tratada na vida pessoal de cada um deles ou no seio das instituições a que pertenciam.

Disponível em <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Ata117CODEFAT.pdf> (acessada em 02.02.2019).

¹¹³Ver “A inserção negra no mercado de trabalho da região metropolitana de Porto Alegre de 2011 a 2017.”

<https://www.dieese.org.br/analiseped/2018/2018pednegrosboa.html> (acesso em 02.01.2019).

¹¹⁴ Ver “A inserção da população negra no mercado de trabalho do Distrito Federal”.

<https://www.dieese.org.br/analiseped/2018/2018pednegrosbsb.html> (acesso em 02.01.2019).

Na Constituição de 1988, há previsão de que as trabalhadoras e os trabalhadores urbanos ou rurais são titulares dos direitos elencados no artigo 7º, além de outros que visem à melhoria de sua condição social. No inciso XX desse artigo, está previsto que o mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, merecerá proteção especial.

No momento, não tramita nenhum projeto de lei no Congresso que verse sobre a regulamentação do artigo 7º, XX embora a questão seja de grande relevo. Assim sendo, a proposta a ser deduzida é de que haja a regulamentação pendente com um recorte racial em favor da mulher negra, considerando-se também o fato de que, em não raras vezes, essas mulheres criam seus filhos sozinhas e, por fatores interseccionais, acabam tendo situações prejudiciais específicas. Aqui se apresenta uma oportunidade de superar, em parte, a invisibilidade da interseccionalidade do racismo e do sexismo. Como bem assinalam Yamamoto e Sonen (2012, p. 246/8)¹¹⁵, há de se ter atenção para não se promover uma reparação enviesada, ou seja, contaminada por estereótipos negativos que conduzam ao

¹¹⁵ Dentre os numerosos casos de ausência de reparação sensível ao gênero trazidos pelos autores, destacam-se os casos do experimento sobre sífilis de Tuskegee (*Tuskegee Syphilis Experiment*) e o da Comissão da Verdade e da Reconciliação da África do Sul (*Truth and Reconciliation Commission*). No primeiro caso, por quarenta anos, de 1932 a 1972, mais de quatrocentos homens negros foram utilizados como “cobaias de laboratório”, pois o serviço público de saúde estadunidense (*Public Health Service*) negou-lhes a conhecida cura para a fatal doença e observava a dolorosa deterioração dos enfermos, bem como a transmissão para as parceiras desses últimos. Após a ocorrência de muitas mortes, nos anos 1970, houve uma pesquisa que revelou a situação e essa questão ganhou destaque na imprensa. Constrangido, o serviço público de saúde baseado em relatórios, dirigiu sua atenção aos homens negros, como sujeitos primários da pesquisa, ignorando que mulheres negras contraíram a doença, deram luz a crianças infectadas e observaram a saúde de suas famílias se desintegrarem. Os homens negros ajuizaram demanda judicial contra o governo estadunidense. Nela, as mulheres negras figuraram apenas como representantes dos falecidos homens infectados pela doença e não como pessoas que também sofreram. Já em 1997, o então Presidente estadunidense Bill Clinton pediu desculpas e, admitindo que o experimento era racista, prometeu que haveria ação governamental relativa às pesquisas bioéticas no futuro. Todavia, ao se desculpar, ele se dirigiu principalmente aos homens por terem sido traídos pelo governo e pelos pesquisadores. No que pertine às mulheres, mencionou-as como esposas, ou seja, como adjuntas dos maridos e não como pessoas que sofreram física e emocionalmente.

O segundo caso é o referente à África do Sul. As mulheres e os homens negros foram oprimidos por décadas, sendo impedidos de votar, submetidos à violência por motivação política, removidos de suas terras e sofrendo com o privilégio dispensado à população branca nos domínios da habitação, da educação, e do mercado de trabalho. As mulheres tiveram ainda os danos específicos de criar seus filhos em sob condições de vida perigosas com pouco dinheiro e sem apoio familiar. A elogiável abordagem conciliadora da Comissão da Verdade e da Reconciliação parece ter marginalizado os danos sofridos exclusivamente pelas mulheres negras da África do Sul. Ao limitar a reparação aos abusos dos direitos humanos que configurassem maus tratos, mortes e raptos motivados politicamente, a Comissão acabou por excluir a violência sexual e os sofrimentos socioeconômicos que eram mais severos para as mulheres. Essas inadequações do processo reparatório e as limitações a ele impostas e dificuldades inerentes à reconstrução da África do Sul teriam mantido as mulheres infelizes e em um quadro de uma reparação insuficiente.

juízo de que os danos específicos que sofrem as mulheres em determinadas situações são desimportantes e desmerecedores de reparação. Como exemplos desses danos específicos praticados em numerosas ocasiões na história mundial pode-se referir a escravização sexual, os estupros em massa, a criação de filhos com poucos recursos financeiros e sem apoio familiar ou governamental. Como se tem pontuado ao longo da tese, estereótipos construídos e mantidos culturalmente influenciam julgamentos e decisões. Pervasivos como são, os estereótipos são capazes de gerar vieses até quando se objetiva reparação. No ponto em comento, vieses relacionados aos papéis das pessoas e a supostas hierarquias, podem interferir no valor que se infere aos danos sofridos por essas pessoas. Sem receio de ser repetitivo, sublinha-se que os processos reparatórios devem ter em conta que as discriminações não atingem pessoas pertencentes de um grupo discriminado da mesma forma e na mesma intensidade, podendo ser deficiente ou injusto o processo que desconsiderar especificidades.

Esse recorte, incidindo no mercado de trabalho, pelo já exposto, poderá expandir efeitos para outros domínios e para outras gerações. Ademais, como destacam Yamamoto e Sonen (2012, p. 250), o reconhecimento de danos específicos referentes ao gênero seriam cruciais para estruturar projetos mais amplos de reparações voltadas a um abrangente tratamento social. Tratamento social compreendido como ações de melhoramento que se voltam para os danos individuais e para os danos da sociedade.

Para se efetivar a pendente regulamentação deveriam ser reunidas evidências pertinentes aos recortes de gênero e de raça no mercado de trabalho, definida a espécie de incentivo econômico que seria alcançado às empresas, bem como em que extensão e por quanto tempo ele seria empregado de forma que fosse estimulador, mas não gerasse prejuízo à gestão fiscal. Além disso, ter-se-ia que prever a forma de comprovação de que a política estaria chegando ao público visado, de se a avaliar e de se a monitorar, havendo estimativa de qual a quantidade de pessoas que deveriam ser contratadas, mantidas e promovidas e por qual período a relação de emprego deveria ser mantida para que o benefício fiscal fosse alcançado. Outrossim, conferindo-se sustentabilidade e replicabilidade ao eventual programa, seria importante que fossem constituídas comissões internas de acompanhamento, com tamanho pertinente ao porte da empresa, trabalhando-se no sentido de que haja prosseguimento da política após eventual cessação do alcance do incentivo governamental.

No estatuto da igualdade racial, mais precisamente em seu artigo 39, §3º, há previsão de estímulo econômico para que o setor privado adote medidas semelhantes às do setor público no que concerne à igualdade de oportunidades, ou seja, para que haja empresas com programas

de ingresso, permanência e ascensão funcional sensíveis à raça. Todavia, transcorrido prazo mais do que razoável, pois a legislação é do ano de 2010, não foi promovida a indispensável regulamentação, fazendo com que um valioso instrumento de mudança e de gestão tributária não fosse empregado.

Espontaneamente, não é crível que um número significativo de empresas tome a iniciativa de implementar programas de ingresso, permanência e ascensão sensíveis à raça. Cabe lembrar que, consultadas as 500 maiores empresas brasileiras em 2016 sobre a situação de negros e de mulheres no âmbito dessas entidades, apenas aproximadamente 24% delas enviou resposta ao Instituto Ethos.

Mister que, por meio de regulamentação, defina-se qual o benefício fiscal que será alcançado e em que medida, bem como quantas pessoas do público-alvo e por quanto tempo serão beneficiadas para que a empresa que ingresse no programa faça jus à redução de sua carga tributária. Além disso, necessário será prever formas de controle da política e de avaliação governamental, bem como de comissões de seleção e de acompanhamento nas empresas.

6.6.3. Educação

Transcorrido prazo que transcende o razoável desde as edições da lei 10639/2003, que instituiu o artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e da lei 11645/2008, que alterou a redação desse artigo, é necessária a adoção de estratégias diferentes das até o momento empregadas para que haja a efetiva implementação do que determina a LDBEN.

De bom alvitre reafirmar que o artigo 26-A da LDBEN obriga escolas públicas e privadas de ensino fundamental e de ensino médio a ensinarem as histórias e as culturas afrobrasileira e indígena, estando em perfeita harmonia com os artigos 242, §1º, 227, 205 e 206, I, II, III e VII, todos da Constituição.

O quadro atual é de descumprimento por parte dos Estados e dos Municípios inclusive no que concerne ao dever de supervisionar as instituições privadas integrantes dos sistemas de ensino que eles capitaneiam¹¹⁶. O Ministério da Educação, por sua vez, não age de maneira eficiente ao não trabalhar no sentido de que sejam modificados os currículos das graduações, o

¹¹⁶ O dever de os Estados e de os Municípios supervisionarem os estabelecimentos privados no ponto em comento decorre da análise dos artigos 10, III e IV, 11, I e IV, 17, I, III e IV, bem como 18, I e II, todos da Lei 9.394/96

que permite que numerosos profissionais saiam das instituições de formação sem condição técnica de dar concretude ao que determina o artigo 26-A da LDBEN, bem como sem os conhecimentos que poderiam ser amealhados na disciplina de educação para as relações etnicorraciais.

A norma jurídica extraível do artigo 26-A da LDBEN configura ação valorizativa. Em outros termos, por meio do conhecimento da história e da cultura de forma desviesada, pois afastada do eurocentrismo, revelam-se o protagonismo, os feitos, a resistência, os valores, os conhecimentos, os modos de viver e os direitos das populações negra e indígena com o fim de construir um novo projeto de nação. É legítimo inferir que, implementada a política, haverá reflexos de longo prazo em domínios como a segurança, o mercado de trabalho, o sistema de justiça, a comunicação e a mídia, a cultura e a política. Isso porque os brasileiros, independentemente de seu pertencimento racial, teriam acesso à informação capaz de afastar estereótipos raciais danosos.

Atualmente, análise procedimentalista já poderia dar conta de parte do descumprimento supracitado, isto é, do que pertine à atualização da documentação escolar. Logo, instituições competentes para efetuar a fiscalização já poderiam ter atuado para compelir os estabelecimentos públicos e privados a agir, podendo-se inferir que resta ausente a compreensão sobre a real dimensão da norma extraível do artigo 26-A e que se possa estar diante de efeitos da ausência do tratamento institucional adequado à *street level bureaucracy*, à uma limitada diversidade no seio das instituições¹¹⁷ e à falta do emprego de uma burocracia representativa como meio de ampliar o engajamento social.

¹¹⁷ A diversidade torna as instituições públicas mais aptas a compreender as necessidades e as vontades da sociedade. Portanto, uma vez que as instituições não existem para si mesmas, mas para alcançar soluções para os problemas e situações sociais, a diversidade torna-as mais eficientes e eficazes. Raciocínio semelhante, ou seja, o que relaciona a diversidade com o alcance dos objetivos institucionais pode ser empregado no campo privado. Nesse sentido, empresas com maior diversidade de raça, de cultura e de gênero em times de liderança, comprovadamente, experimentam melhores resultados em sua lucratividade. Algumas adotam maior diversidade como medida de justiça social, de responsabilidade social corporativa ou até por conformidade com as regras regulatórias ou com lei específica. Outras, agem seguindo estratégia de crescimento. Após acessar dados referentes a mais de 1.000 empresas, cobrindo 12 países e utilizando como critérios a lucratividade e a criação de valor (medida como margem de lucro econômico), a conhecida consultoria internacional Mckinsey (2018) produziu um relatório sobre o tema, apontando para o crescimento, lento é verdade, da corrente empresarial que entende que a diversidade gera crescimento no meio negocial.

Mais adiante, alcançando-se um número maior de instituições cumpridoras da primeira fase das obrigações legais, pode ser necessária abordagem substancialista com o fim de se saber se realmente ocorreram as transformações pendentes e não apenas a adequação documental.

Cumprir o artigo 26-A da LDBEN é alterar os planos político-pedagógicos, os planos de ensino e os planos de aula das escolas, capacitar os professores para que possam intervir de forma pedagogicamente adequada ao dar concretude aos planos supracitados. A presente situação-problema abarca a falta de inserção sistemática de práticas pedagógicas que deem conta das diferenças e das relações etnicorraciais no ensino fundamental e médio, as dificuldades de adaptação ao ambiente escolar, a evasão dos grupos discriminados, o não alcance de melhores desempenhos e a perpetuação de danosos estereótipos e preconceitos.

Os planos político-pedagógicos devem ser constituídos por estabelecimento de ensino em articulação com a comunidade escolar. Com o fito de que esse processo seja facilitado em virtude de as secretarias estaduais e as municipais poderem criar grupos de trabalho específico, sugere-se que essas criem planos político-pedagógicos *standard* ou padrão. Alcançados esses planos às escolas, essas trabalharão com base em documentos que sofrerão maior ou menor adequação conforme forem as deliberações de cada comunidade escolar.

6.7 Propostas de política pública comportamental

6.7.1 Educação

Em decorrência da relevância da desigualdade no campo educacional e da grande possibilidade de transmissão das desvantagens acumuladas nesse domínio para outros, bem como em razão do grande potencial transformador da educação, propõem-se as seguintes medidas:

a) As secretarias estaduais e municipais de educação, com ou sem a celebração de termos de cooperação, poderão instituir equipes de trabalho com as Procuradorias Estaduais ou Municipais, conforme o caso, com o fim de promoverem formação em direitos humanos para a comunidade escolar. A comunidade mencionada é composta por Professores, gestores, trabalhadores em educação, estudantes e pais de estudantes;

Recomenda-se que as atividades sejam precedidas de levantamento sobre os temas de direitos humanos que mais aflijam a comunidade a ser visitada, permitindo que haja estímulo para uma maior participação do público e para que, na parte final atividade, possam ser apresentadas soluções concretas e realizáveis. Sublinha-se que a questão racial, inserida em um cenário de discussão sobre os direitos humanos poderá ganhar roupagem que amplie seu trânsito junto aos Professores e as comunidades nas quais as escolas estejam inseridas.

Antes do final da atividade, é imprescindível a distribuição e o recolhimento de formulários de avaliação que sejam objetivos e não extensos, estimulando-se o engajamento dos participantes e facilitando-se a efetivação de avaliação por parte da equipe gestora do projeto ou programa. Essa avaliação permitirá que sejam feitos ajustes, bem como norteará a sequência dessa atividade e de outras a serem desenvolvidas no âmbito das escolas;

b) As Procuradorias dos Estados e dos Municípios, tendo ou não comissões de direitos humanos, em cooperação com estabelecimentos de ensino privados e públicos, poderão promover feiras de direitos humanos. Os temas abordados poderão ser de livre escolha dos alunos e dos Professores, sugerindo-se que haja três momentos distintos: apresentação de trabalhos científicos, apresentação de trabalhos artísticos e participação em roda de conversa que verse sobre tema de direitos humanos.

É importante que todas as escolas apresentem trabalhos científicos e artísticos e que, posteriormente, participem da roda de conversa, já que é fundamental que, em todos os momentos da atividade, os alunos estejam em pé de igualdade, sem competição e, se possível, atuando de forma cooperativa, o que propiciará que a experiência represente um contato intercultural qualificado;

c) As secretarias de educação poderão desenvolver programas permanentes de qualificação e de capacitação de profissionais da educação que os habilite a tratar adequadamente os temas pertinentes à diversidade racial, identificando práticas discriminatórias eventualmente presentes nas escolas e analisando o impacto dessas práticas no desempenho, na evasão escolar e na repetência das crianças e dos adolescentes;

d) Sugere-se que as instituições públicas de ensino instituem grupos de trabalho, dando concretude ao princípio da participação popular e cumprindo o disposto no artigo 205 da Constituição e no inciso VI do artigo 12 da LDBEN, com o fito de que haja colaboração externa e acesso a diversificadas visões sobre questões de direitos humanos nas formações continuadas dos professores e dos trabalhadores em educação;

e) Recomenda-se que instituições públicas em geral e, em especial as que implementem políticas públicas pertinentes aos domínios da educação, da segurança e da justiça, bem como as que realizem controle ou fiscalização dessas políticas públicas, promovam atividades que reúnam seus profissionais com a sociedade civil com o fim de capacitar os primeiros a julgar, a decidir e a avaliar questões sensíveis à raça (atentando para questões relativas à *street-level bureaucracy*, à teoria da representatividade burocrática, à relação entre concepção, implementação e avaliação de políticas públicas e os fenômenos raciais);

f) Nos concursos para ingresso nas carreiras públicas ou nos processos seletivos de estabelecimentos privados, principal mas não exclusivamente para o magistério na rede básica ou no ensino superior, bem como para certames para ingresso como estudante em estabelecimentos de nível superior, seria interessante a inclusão de questões relativas às histórias e às culturas afrobrasileira e indígena. Tal iniciativa estimulará que haja a mudança dos currículos das graduações e da rede básica, bem como dos cursos preparatórios para certames públicos;

g) Recomenda-se que as instituições públicas de ensino superior que tenham sistema de reserva de vagas para ingresso realizem levantamento pertinente às escolas de origem dos alunos cotistas com o fim de que as secretarias estaduais e municipais de educação possam estabelecer rol e identificar escolas públicas que possam servir de referência para outras em decorrência de particularidade ou de iniciativa que esteja a influir positivamente no desempenho dos alunos;

h) Sugere-se que as instituições de fomento de ensino e de pesquisa, alinhando-se aos planos estratégicos de desenvolvimento social do país, estimulem pesquisas nos estabelecimentos de ensino sobre as vantagens da implantação de programas norteados pela diversidade em suas numerosas formas, especialmente, quanto aos ganhos institucionais e pessoais com a diversidade no mercado de trabalho, na educação e no campo da inovação.

i) Uma vez que cumprir o disposto no artigo 26-A não é somente constituir novos planos político-pedagógicos, de ensino e de aula, mas, também, colocá-los em prática, recomenda-se que os estabelecimentos de ensino sejam estimulados a criar grupos de estudo focados no desenvolvimento de novas formas de intervenção pedagógica sobre o racismo.

6.7.2 Segurança

Definido o nível de impacto inferido correspondente a esse domínio, aduzem-se as seguintes sugestões:

a) As Procuradorias dos Estados poderão participar dos cursos de formação inicial ou continuada dos integrantes do sistema de segurança. A participação seria no sentido de que Procuradores que atuem diretamente nos processos administrativos de natureza disciplinar e os que atuem nos processos judiciais de natureza disciplinar e os que atuem nos processos judiciais que versem sobre responsabilidade civil (ações indenizatórias promovidas por particulares) apresentem as discussões mais relevantes daquelas com as quais se deparam nos processos, apontando que comportamentos estariam conduzindo ao insucesso nas demandas. Previamente, à apresentação dos casos, deverá haver o esclarecimento de que não estaria a Procuradoria agindo em substituição da Corregedoria-Geral do órgão de segurança, tratando-se de atividade de colaboração que permitirá uma readequação de condutas dos policiais e um conhecimento, mesmo que breve, das técnicas policiais por parte dos Procuradores.

Apresentados os panoramas mencionados e algumas recomendações, aos policiais será oportunizado momento para que falem sobre sua forma de atuação, dificuldades e condições que lhe são alcançadas, bem como sobre o emprego de técnica policial em cada um dos momentos referidos pelos Procuradores. Instaurando-se moderado debate.

b) Os órgãos integrantes do sistema de segurança, por suas escolas de formação, poderão organizar seminários e cursos referentes à *street-level bureaucracy*, a estereótipos, a vieses raciais, a racismo e à teoria da representatividade burocrática e seus efeitos na implementação de políticas de segurança;

c) As secretarias estaduais e municipais de segurança poderão promover programas de qualificação e capacitação de profissionais da área da segurança que os habilite a tratar adequadamente as questões raciais fazendo uso, em especial, de conhecimentos obtidos por meio de parcerias estabelecidas com o movimento social, com estabelecimentos de ensino e com as Procuradorias dos Estados e dos Municípios;

d) Por meio da celebração de termos de cooperação com estabelecimentos de ensino de nível superior, as Procuradorias dos Estados poderão promover análises dos processos administrativos e judiciais referentes a casos nos quais tenha havido violação de direitos por conta de questão racial ou de outra questão de direitos humanos, procurando verificar os comportamentos normalmente adotados pelos integrantes do sistema de segurança e pelos membros das Procuradorias, as circunstâncias envolvidas, os custos administrativos e judiciais

enfrentados, os perfis das vítimas e os resultados das demandas. Realizada a análise, poderão ser qualificadas as atuações das entidades envolvidas tanto no momento de formação de seus quadros como no de efetivo desempenho de suas atividades-fim.

6.7.3 Mercado de trabalho

Em relação ao mercado de trabalho, as propostas são as seguintes:

a) Recomenda-se que sejam criados comitês relativos à raça e a gênero no mercado de trabalho no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios. Nesses comitês, deverá haver representação das entidades empresariais, das universidades, das entidades que reúnam afroempreendedores, das secretarias ou ministérios e das Procuradorias. Esses comitês laborarão com base em dados estatísticos e em pesquisas sobre as vantagens econômicas pertinentes à diversidade no mundo do trabalho, ouvirão atores do mercado e apresentarão sugestões para a iniciativa privada e para o poder público com o fim de intervir no atual quadro de desvantagem relativo à raça e ao gênero das pessoas.

b) As secretarias estaduais e as municipais poderão criar comissões de acompanhamento da implementação de cotas raciais no serviço público, transcendendo-se a questão da verificação e assumindo-se a necessidade de acompanhar parte da vida funcional dos cotistas ingressantes, facilitando a adaptação à vida institucional e evitando-se violações aos direitos funcionais sobretudo no que pertine à ordem de nomeação, à escolha da lotação inicial e à formação da lista de antiguidade;

c) Diante do fato de que, nos concursos públicos mais concorridos, as cotas raciais têm gerado ingresso de pessoas em número inferior ao número de vagas, as escolas de formação jurídica, por exemplo, poderão criar cursos preparatórios, utilizando-se de voluntariado ou obtendo financiamento junto ao empresariado ou a instituições de fomento;

d) Consultadas as 500 maiores empresas brasileiras, no ano de 2016, somente 117 responderam aos questionários que lhes foram enviados. Dessas, apenas 14 empresas tinham alguma forma de acesso diferenciado para pessoas. Portanto, as empresas devem ser estimuladas a criem políticas de ingresso, permanência e de ascensão funcional com recorte de raça e de gênero. É necessário que as empresas sejam estimuladas para que criem cursos de capacitação para funções de gestão com recorte de raça e de gênero em conexão com seus programas de ascensão funcional.

6.7.4 Saúde

No que pertine à saúde, há duas recomendações a serem aduzidas:

a) A primeira recomendação é apresentada por se entender que ela pode gerar efeitos importantes em outros domínios: trata-se do estímulo para que os estabelecimentos de ensino superior constituam grupos de pesquisa no qual se desenvolvam experimentos e pesquisas sobre a influência de estereótipos, preconceitos, racismo e sexismo nos julgamentos e nas tomadas de decisão levando em conta numerosos domínios e o contexto brasileiro;

b) A segunda recomendação é a de que os estabelecimentos de ensino superior sejam estimulados a promover a criação de grupos de pesquisa relativos à saúde da população negra¹¹⁸, priorizando o estudo sobre doenças que acometem mais as pessoas negras¹¹⁹, sobre o adoecimento e sobre a prática de suicídio¹²⁰ decorrentes do racismo.

¹¹⁸Com base em dados oficiais e comparando a situação da população branca brasileira e as médias nacionais, a ONU, em 2018, alertou que a mortalidade de recém-nascidos antes dos seis dias de vida, as infecções sexualmente transmissíveis, as mortes maternas, a hanseníase e a tuberculose, que seriam ocorrências evitáveis, eram mais frequentes na população negra.

<https://nacoesunidas.org/negros-tem-maior-incidencia-de-problemas-de-saude-evitaveis-no-brasil-alerta-onu/> (acessado em 03.01.2019)

¹¹⁹Já, há muito, consoante o próprio Ministério da Saúde (2011), existem evidências científicas bem consolidadas sobre doenças mais frequentes na população negra brasileira em decorrência de fatores étnicos: anemia falciforme, deficiência de 6-glicose-fosfato-desidrogenase, hipertensão arterial, doença hipertensiva específica da gravidez e diabetes mellitus. No manual de gestão para a implementação de saúde integral da população negra (2018), o Ministério faz constar que seriam as principais doenças prevalentes na população negra a doença falciforme, a diabetes mellitus (tipo III), a hipertensão arterial, a deficiência de 6-glicose-fosfato-desidrogenase. Todavia, informa haver instituído diretriz no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) relativa à doença falciforme, nada referindo sobre as demais doenças elencadas.

http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/doencas_etnicas.pdf (acessado em 07.12.2018)

http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_gestao_implementacao_politica_nacional.pdf (acesso em 07.09.2019)

¹²⁰Em 2018, o Ministério da Saúde, utilizando critério da Organização Mundial de Saúde, ou seja, considerando adolescentes as pessoas de 10 a 19 anos e jovens as pessoas de 20 a 29 anos, produziu um relatório referente ao período de 2012 a 2016. Em todo o período, o número de suicídios de adolescentes e de jovens negros, foi superior se comparado ao dos brancos.

http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/obitos_suicidio_adolescentes_negros_2012_2016.pdf (acessado em 19.9.2019)

6.7.5 Infraestrutura institucional

Neste campo, as recomendações seriam as seguintes:

a) Sugere-se que as instituições públicas constituam comitês de assessoramento e participação relativos a cada um dos domínios nos quais atuem. Tais comitês assessorarão nas concepções, nas implantações, nas avaliações e nas fiscalizações de políticas públicas de cunho racial e nas políticas universalistas relacionadas à igualdade racial, bem como na formação continuada do pessoal com o fim de se enfrentar os efeitos negativos da *street-level bureaucracy* e do racismo institucional. Como exemplo, pode ser citada a composição de grupo, com participação da sociedade civil, constituído por instituições como os Tribunais Estaduais de Contas que auxilie na capacitação de seus Auditores e na análise das situações referentes aos jurisdicionados que devam cumprir o disposto no artigo 26-A da LDBEN.

b) Consoante já se afirmou, os orçamentos destinados à questão racial são baixos, não há articulação entre os Municípios e entre os Estados, já que o SINAPIR não conta com adesão significativa de entes estatais. Além disso, não é incomum haver um coordenador estadual de igualdade sem um time a ser por ele coordenado. Em síntese, como apontado acima, há dimensões que precisam ser consideradas para a implementação de políticas sociais no Brasil: a concepção sistêmica, as relações federativas e a gestão intersetorial.

As duas primeiras estariam articuladas de forma quase visceral, já que não se poderiam construir sistemas nacionais sem a participação de todos os entes federados e a terceira incorporaria as anteriores ao enfrentar a questão das articulações não apenas setoriais, mas intergovernamentais e interorganizacionais.

Assim sendo, é imprescindível que a União, os Estados e os Municípios ampliem as suas estruturas de combate ao racismo e, além disso, que reorganizem o sistema nacional de promoção de políticas de igualdade racial de forma a ampliar o nível de adesão e a cumprir as dimensões básicas de implementação de políticas públicas.

6.7.6 Esporte

Em relação ao esporte, as recomendações são as seguintes:

a) É crucial que o poder público estimule a realização e realize campanhas publicitárias de combate ao racismo, ao sexismo e à homofobia em clubes, nas redes sociais, nas televisões, nos jornais e nas rádios, sobretudo com a participação de atletas de diversas modalidades que contem com grande popularidade;

b) Conveniente que o alcance de financiamentos públicos seja condicionado à apresentação e à execução de planos de comunicação que tenham conteúdo antidiscriminatório, bem como à autorização do uso da imagem da instituição beneficiária e de seus atletas e funcionários desde que o conteúdo da campanha abarque o combate ao racismo, ao sexismo, à homofobia, ou, ainda, ao preconceito em razão da idade, de eventual deficiência ou da origem das pessoas;

c) Sugere-se que sejam criados centros esportivos em locais periféricos por meio de parcerias público-privadas, indo além da descoberta de talentos para competições de alto rendimento, agregando-se atividades culturais e educativas, bem como se tendo atenção a questões como o respeito às pessoas, a autoestima e o direito à diferença;

d) Os Municípios e os Estados poderão condicionar a aprovação de projetos construtivos de grande impacto à criação e à manutenção por longo período de espaços públicos para a prática de esportes que sejam acessíveis para numerosos segmentos da sociedade, estimulando-se que haja contato entre eles.

6.7.7 Cultura

As recomendações referentes à cultura são as que seguem:

a) Sugere-se a criação, por meio de parceria público-privada, de museu pertinente ao comércio transatlântico de escravizados e à escravização tendo como diretriz a luta pela liberdade, a resistência dos escravizados e o protagonismo negro;

b) Pode se condicionar a aprovação de projetos de grande impacto à criação e à manutenção por longo período de espaços públicos de cultura em áreas mais periféricas dos Municípios ou que, situado em local mais centralizado, permita o acesso dos numerosos segmentos que componham a sociedade local;

c) Recomenda-se a constituição de uma cartilha de linguagem antidiscriminatória com o fim de que gradualmente sejam abolidas expressões mantenedoras de estereótipos e de vieses.

A constituição necessitará ser acompanhada de um vigoroso plano de divulgação para que surta efeito concreto e para que tenha longo alcance.

6.7.8 Mídia, recursos tecnológicos e Internet

As recomendações pertinentes a esse domínio são as seguintes:

a) Recomenda-se que seja estimulada a realização de pesquisas atinentes à manifestação e à eliminação de vieses raciais eventualmente constantes no emprego da inteligência artificial nos domínios da segurança, da justiça criminal, da educação e do mercado de trabalho;

b) Sugere-se que seja estimulado o desenvolvimento de um aplicativo que trabalhe com a questão da linguagem antidiscriminatória com o fim de que gradualmente sejam abolidas expressões mantenedoras de estereótipos e de vieses;

c) Recomenda-se que seja estimulado o desenvolvimento de aplicativo, levando em conta as características da sociedade brasileira, por meio do qual possa ser realizado teste referente à discriminação indireta e aos vieses implícitos de forma simples e gratuita;

d) Sugere-se a criação de centros de robótica por meio de parcerias público-privadas, em áreas de melhor acesso, com o fim de que sejam desenvolvidos talentos e de se propiciar acesso a novas tecnologias.

e) Recomenda-se que seja condicionada a aprovação de projetos de grande impacto à criação e à manutenção por longo período de espaços públicos nos quais haja acesso popular às novas tecnologias, bem como ao custeio de pesquisas e à manutenção de centros de robótica referidos na letra anterior.

7 CONCLUSÕES

Rotineiramente, instituições públicas e privadas apresentam evidências da presença de desigualdades raciais e de ocorrências de discriminações em numerosos domínios. Essas evidências são aduzidas como comprovações da ausência ou da baixa eficácia das políticas públicas universais ou específicas implementadas, bem como da estrutura jurídica existente e da infraestrutura institucional disponibilizada para o campo da igualdade racial.

Apesar da persistência dos resultados negativos, parece não haver o entendimento de que a adoção de forma diferente de abordagem sobre o racismo, sobre a discriminação, sobre as desigualdades e sobre temas correlatos pode conduzir a outro cenário. Dessa arte, a forma coercitiva é mantida como prevalente ou quase que única para se enfrentar o preconceito, os estereótipos, os vieses, o racismo, a discriminação racial e as decorrentes desigualdades. Aliás, até mesmo no Reino Unido, onde, em 2010, foi criado o primeiro *Behavioural Insights Team (BIT)*, tem sido empregada a lei de forma prevalente para se promover o combate aos fenômenos raciais¹²¹.

Na presente tese, partiu-se do ponto de que as desigualdades e as discriminações decorreriam de um conjunto de julgamentos e de decisões produzidas em um cenário de racionalidade limitada, anotando-se que o enfrentamento dos fenômenos raciais seria realizado com a mesma limitação, isto é, até mesmo políticos, idealizadores, implementadores, aplicadores, controladores e fiscalizadores de políticas públicas e de leis seriam passíveis de julgar e de decidir estando afetados em maior ou em menor intensidade por preconceito, por estereótipos, por vieses ou por racismo.

A racionalidade é crucial para a compreensão da realidade, para a definição do grau de importância de um problema, para a constituição de alternativas e para a escolha daquela que se afigure a mais apta a ser considerada como a solução mais adequada. Nesse sentido, é relevante para o Direito e para a sociedade que, em nível individual e institucional, os julgamentos sejam estabelecidos e as decisões tomadas sem ou, ao menos, com reduzida carga

¹²¹O BIT informa os trabalhos que tem realizado, em várias unidades, no campo da diversidade e nada refere sobre a questão racial tal como se noticiara no capítulo 5. Ver <https://www.bi.team/what-we-do/policy-areas/equality-and-diversity/> (acessado em 18.10.2019)

de preconceito, de estereótipos, de vieses e de racismo. Do contrário, restarão sendo vergastados os objetivos republicanos previstos constitucionalmente.

O racismo, o preconceito, os estereótipos, os vieses e a discriminação são os motivos de atos geradores de danos com diferentes intensidades. Esses fenômenos raciais, por via de consequência, acabam selando destinos, sendo fatores definidores quanto à existência de oportunidades, quanto às chances de ocupação de uma vaga no mercado de trabalho ou, inclusive, quanto às chances de se ter a vida abreviada em plena juventude.

Não é bastante identificar que a realidade brasileira ainda é afetada pela herança do transporte transatlântico de escravizados e da longa escravidão, que não foram sucedidos por um processo de justiça de transição, isto é, por um processo que conduzisse à reconciliação após um longo período de sucessivas violações de direitos. Também não o é apenas utilizar meios coercitivos ou conceber políticas públicas partindo-se do entendimento de que estímulos racionais seriam suficientes para a promoção de mudanças comportamentais.

É inadiável efetivamente assumir o desafio da superação das desigualdades e da discriminação. Essa assunção passa pela compreensão de que há de se atuar em numerosos domínios, de que os julgamentos, as decisões e os agires de todos os atores também podem ser afetados pelos fenômenos raciais, de que as desvantagens podem cumular, bem como migrar de um domínio para outro e de uma geração para outra, de que são necessárias mudanças institucionais e de que as desigualdades atingem as pessoas de formas e em intensidades diferentes, o que pode ensejar formas diferentes ou adicionais de reparação.

Perceptível que há congruência entre o problema de pesquisa levantado e a hipótese aduzida. O problema ou questão versa sobre a possibilidade de serem ampliadas as eficácias das políticas públicas e da estrutura jurídica e a hipótese é no sentido de que para serem eficazes as políticas públicas e as leis antidiscriminatórias ou universalistas que tenham alguma vinculação com a temática racial necessitam se endereçar à educação comportamental desviesante, ou seja, liberatória do peso dos fenômenos raciais, sob pena de colisão com os objetivos fundamentais da Constituição e de, já na formulação, ser exigível ajuste corretivo por parte dos respectivos controles.

A conclusão da presente tese é no sentido de que é possível tornar mais eficazes a estrutura jurídica, as políticas públicas e a infraestrutura institucional, dando-se concretude aos objetivos fundamentais previstos nos incisos I a IV do artigo 3º da Constituição vigente. Concluiu-se também que não é necessário reduzir o grau de discricionariedade administrativa

nas fases de concepção e de implementação das políticas públicas e das leis, tampouco alterar a forma de se executar os respectivos controles para que seja conferida efetividade às normas constitucionais de natureza antidiscriminatória, em particular, as pertinentes à questão racial.

Concluiu-se também que não deve ser afastada nenhuma forma coercitiva. Todavia, as concepções, as implementações, eventuais ajustes, correções, supressões, acréscimos e substituições concernentes às políticas públicas ou às leis devem partir de como as pessoas pensam, sentem, engajam-se e mudam comportamentos. Além disso, tem-se que o grau de coercitividade pode ser ampliado com o emprego de medidas que ampliem o conhecimento e o grau de valorização do que diz respeito aos grupos mais discriminados racialmente. Portanto, as medidas baseadas nas ciências comportamentais podem contribuir direta e indiretamente para a elevação do nível civilizatório.

Uma vez que a discriminação é um processo dinâmico que funciona ao longo do tempo, de diversas maneiras e nos diferentes domínios, resta claro que os atores do campo das políticas públicas e das legislações precisam dedicar atenção à intergeracionalidade, bem como à possibilidade de as desvantagens serem transmitidas de um domínio para outro. Deve sempre estar na mira dos gestores, dos legisladores, dos idealizadores e dos demais atores envolvidos na concepção e na implementação de políticas públicas e de leis que a cumulação das desigualdades precisa ser evitada ou, ao menos mitigada. Essa cumulação pode se dar em mais de uma fase da vida de alguém ou em mais de um domínio ao mesmo tempo ou em momentos distintos. Poderia a cumulação também ocorrer quando a discriminação transcende de uma geração para outra. Assim sendo, políticas públicas e legislações que visem à mudança comportamental e ao desenvolvimento precisam pautar suas ações pela teoria da responsabilidade cumulativa, ou seja, os entes públicos e privados, independentemente de terem discriminado no passado, devem fortemente combater as discriminações atuais e evitar as discriminações no futuro.

Nesse sentido, é relevante que as ações sejam promovidas nos domínios e nos momentos nos quais mais comumente opera a discriminação. Relevante também que sejam colocados em prática os conhecimentos pertinentes à cumulação de desvantagens, à burocracia de nível de rua, à burocracia representativa, aos ganhos com a diversidade institucional, à racionalidade limitada, à discriminação indireta, à política pública baseada em evidências, às formas de avaliação, à justiça de transição, ao contato cultural qualificado, à identificação de problemas e à definição de agendas políticas.

É inadiável que se atue de forma sistemática e articulada, mesclando ações de natureza comportamental e de natureza coercitiva. Ademais, independentemente da espécie de política ou de legislação, elas devem se direcionar ao enfrentamento dos estereótipos e dos demais fenômenos raciais, já que eles podem vir a comprometer os julgamentos e as tomadas de decisão como já se afirmou.

Se já se admite que o racismo possa ser institucional ou até mesmo estrutural, não é razoável que esse fenômeno seja enfrentado de forma pontual. Da mesma forma, se os fenômenos raciais são tidos como problemas complexos, não há motivo lógico para que não sejam adotadas formas complexas de alterar uma conhecida cultura de privilégio que barra a elevação civilizatória, que desperdiça talentos, que ceifa vidas, que gera desigualdades e discriminações. Mister, portanto, preocupação com os níveis de participação social e de desenvolvimento democrático com o fito de que haja alteração institucional, pois esses conformam o caminho para as indispensáveis mudanças institucionais.

Por fim, as contribuições desta tese abarcam as iniciativas de inferir a intensidade das discriminações de ofertar soluções realizáveis para problemas concretos, sabendo-se que as discriminações atingem os membros de um grupo de forma diferente, impondo, sob pena de cometimento de injustiça, que as formas reparatórias levem essa particularidade em consideração.

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. África, números do tráfico atlântico. *In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 57-63.*
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **O Trato dos Viventes.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ALLPORT, Gordon W. **The nature of prejudice.** Cambridge: Addison-Wesley Publishing Company, 1966.
- AMODIO, David M. The neuroscience of prejudice and stereotyping. **Nature**, London, v. 15, p. 670-682, Oct. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/265345113_The_Neuroscience_of_Prejudice_and_Stereotyping. Acesso em: 5 nov. 2018.
- ANDREWS, George Reid. Desigualdade: raça, classe e gênero. *In: ANDREWS, George Reid; LA FUENTE, Alejandro (org.). **Estudos afro-latino-americanos: uma introdução.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018. p. 75-118.*
- ARAÚJO, Ana Lúcia. **Reparations for Slavery and the Slave Trade: a Transnational Comparative History.** London: Bloomsbury, 2017.
- BALANÇO anual: Disque 100 registra mais de 500 casos de discriminação religiosa. *In: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.* 13 jun. 2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/junho/balanco-anual-disque-100-registra-mais-de-500-casos-de-discriminacao-religiosa>. Acesso em: 11 jul. 2019.
- BALDWIN, John. Culture, prejudice, racism, and discrimination. **Oxford Research Encyclopedia of Communication**, New York, p. 1-27, jan. 2019.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2015: visão geral: mente, sociedade e comportamento.** Washington: Grupo Banco Mundial, 2015. Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/Overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 1 maio 2019.
- BARBALHO, João. **Constituição federal brasileira: commentarios.** Rio de Janeiro: Companhia Litho-Typographia, 1902.
- BARBOSA, Rui. **A questão social e política no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010.
- BARROS, Geová da Silva. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 134-155, jul./ago. 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Um outro país: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. 2. ed. New York: ME Sharpe, 2005.

BLACK JUNIOR, Charles L. The lawfulness of the segregation decisions. **The Yale Law Journal**, New Haven, n. 69, p. 421-430, 1960. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2586. Acesso em: 26 jun. 2019.

BLANK, Rebecca M.; DABADY, Marilyn; CITRO, Constance F. (ed.). **Measuring racial discrimination: panel on methods for assessing discrimination**. Washington: The National Academies Press, 2004. Disponível em: <https://www.nap.edu/read/10887/chapter/1>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB Editora, 2002.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro: Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 12 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934**. Rio de Janeiro: Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 12 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de Novembro de 1937**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul 2019.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post***. Brasília: Presidência da República, 2018. v. 2. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/guiaexpost.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 3.310, de 15 de outubro de 1886**. Revoga o art. 60 do Código Criminal e a Lei n. 4 de 10 de Junho de 1835, na parte em que impõem a pena de açoites. Brasília, DF: Presidência da República, 1886. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3310.htm. Acesso em 17 jun. 2019.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. **Manual de Gestão para Implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra** [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. – Brasília : Ministério da Saúde, 2018.

Brasil. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. **Óbitos por suicídio entre adolescentes e jovens negros 2012 a 2016**/Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. Universidade de Brasília, Observatório de Saúde das Populações em Vulnerabilidade – Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Manual de doenças mais importantes, por razões étnicas, na população brasileira afro-descendente** /Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2001. 78 p. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos; n. 123)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 41**. Relator: Min. Roberto Barroso, 8 de junho de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4917166>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRISLIN, Richard W. Prejudice in intercultural communication. *In*: SAMOVAR, Larry A.; PORTER, Richard E. (ed.). **Intercultural communication: a reader**. 6th ed. Belmont: Wadsworth, 1991. p. 366-371.

CABRAL, Paulo Eduardo. O negro e a Constituição de 1824. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 11, n. 41, p. 69-74, jan./mar. 1974.

CABINET OFFICE. Race Disparity Audit Summary Findings from the Ethnicity Facts and Figures website. 2018. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686071/Revised_RDA_report_March_2018.pdf. Acesso em: 5 set. 2019.

CALDERÓN, Fernando. La nueva cuestión social bajo la mirada del desarrollo humano. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 166, p. 76-95, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2018. (Coleção Governo e políticas públicas). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 11 ago. 2019.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Imigrantes indesejáveis. A ideologia do etiquetamento durante a Era Vargas. *In: Revista USP - São Paulo*, n. 119, p. 115-130, outubro/novembro/dezembro 2018

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Metáforas roubadas à doença: particularidades do discurso racista. *In: MONTEIRO, Yara Nogueira; CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. As doenças e os medos sociais*. São Paulo: FAP-UNIFESP, 2013. p. 251-268.

CASTRO, Gina Gouveia Pires de. **A inconstitucionalidade material do objeto racial da lei de cotas n.12.711/2012**: uma violação à ideologia da Constituição Federal do Brasil de 1988. 291 f. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30621>. Acesso em: 26 jun. 2019.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Escola Nacional de Administração Pública, 2018. p. 227-246.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão *et al.* **Estudos sobre a constituição de 1967**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

CENTRE FOR DATA ETHICS AND INNOVATION. Review on Bias in Algorithmic Decision Making. [S. l.; s. n.], 2019. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/799646/CDEI_Bias_Review_ToR_and_Call_for_Evidence_2019.pdf. Acesso em: 24 maio 2019.

CERQUEIRA, Daniel (coord.). **Atlas da violência 2019**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas-da-Violencia-2019_05jun_vers%C3%A3o-coletiva.pdf. Acesso em: 26 jun. 2019.

CHETTY, Raj *et al.* Race and Economic Opportunity in the United States: An Intergenerational Perspective. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, MA, Working Paper n. 24441, Mar. 2018.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **The Journal of Politics**, Gainesville, v. 33, n. 4, p. 892-915, Nov. 1971.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **La ineficiencia de la desigualdad**. Santiago: CEPAL, 2018.

CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, 2001, Durban. **Declaração e Programa de Ação**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2001. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf. Acesso em: 26 jun. 2019.

DECLARAÇÃO sobre a Raça e os Preconceitos Raciais. Paris: UNESCO, 1978. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecRacPrecRac.html>. Acesso em: 22 jun. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: DIEESE, 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A inserção da população negra no mercado de trabalho entre 2011 e 2017**, 2018. Disponível em <https://www.dieese.org.br/analiseped/2018/2018pednegrosboa.html> (acessível em 02.01.2019)

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A inserção da população negra no mercado de trabalho do Distrito Federal**, 2018.

Disponível em <https://www.dieese.org.br/analiseped/2018/2018pednegrosbsb.html> (acesso em 02.01.2019).

DEVINE, Patricia G. Stereotypes and prejudice: their automatic and controlled components. **Journal of Personality and Social Psychology**, Thousand Oaks, v. 56, n. 1, p. 5-18, 1989.

DEVINE, Patricia G.; ELLIOT, Andrew J. Are Racial Stereotypes Really Fading? The Princeton Trilogy Revisited. **Personality and Social Psychology Bulletin**, Lawrence, v. 21, n. 11, 1995.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, Niterói, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-77042007000200007>. Acesso em: 26 jun. 2019.

DOVIDIO, John F.; GAERTNER, Samuel L.; KAWAKAMI, Kerry. Intergroup contact: the past, present, and future. **Group Processes & Intergroup Relations**, Thousand Oaks, v. 6, n. 1, p. 5-21, 2003.

ECONOMIC WORLD FORUM. **Global Competitiveness Report 2018**, 2018

<http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf> (acessado em 03.07.2019)

ECONOMIC WORLD FORUM. **Global Competitiveness Report 2019**, 2019

http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (acessado em 16.10.2019)

ECONOMIC WORLD FORUM. **Why diversity matters for global competitiveness**. 2018

<https://www.weforum.org/agenda/2018/10/why-diversity-matters-for-global-competitiveness/>
(acessado em 16.10.2019)

FALCÃO, Alcino Pinto; DIAS, José de Aguiar. **Constituição anotada**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956. v. 1.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da raça branca**. Rio de Janeiro: Globo, 2008. v. 1. *E-book*.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira: emenda constitucional nº 1, de 17-10-1969, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais até a de n. 22, de 29-6-1982**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

FISS, Owen. The accumulation of disadvantages. **California Law Review**, Berkeley, v. 6, n. 6, p. 1945-1976, 2018.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento?: dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 1-382, 2006.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética?. Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007.

FREDRICKSON, George M. **Racism: a short history**. Princeton: Princeton University Press, 2015.

GAMA, Mozart da. **Os direitos do homem na Constituição brasileira: estudo e comentário sobre os princípios de liberdade e de igualdade, com direitos devidos ao homem, e sobre os fundamentos da democracia; a carta das nações unidas, seus propósitos e princípios; a constituição**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1947.

GELEDÉS. **Guia de enfrentamento do racismo institucional**. São Paulo: Geledes – Instituto da Mulher Negra, 2013.

GERTLER, Paul J. *et al.* **Avaliação de impacto na prática**. 2. ed. Washington: Grupo Banco Mundial, 2018. Disponível em:
<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Avalia%C3%A7%C3%A3o-de-impacto-na-pr%C3%A1tica-Segunda-edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

GILBERT, G. M. Stereotype persistence and change among college students. **Journal of Abnormal and Social Psychology**, Lancaster, v. 46, n. 2, p. 245-254, 1951.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A constituição de 1934 no contexto da história do constitucionalismo brasileiro. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 17, n. 1, p. 181-211, jan./abr. 2017.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988. Disponível em: <http://www.aberta.senad.gov.br/medias/original/201702/20170214-114707-001.pdf>. Acesso em: 18 out. 2018.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. *In*: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **As ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2007. (Coleção Educação para todos, 5). Disponível em: http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf. Acesso em: 26 jun. 2019.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos fundamentais nas constituições brasileiras. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008.

GUATTARI, Félix; ROLNIK, Suely. **Micropolítica**: cartografias do desejo. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

HERBST, Philip H. **The color of words**: an encyclopaedic dictionary of ethnic bias in the United States. Yarmouth: Intercultural Press, 1997.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise n. 25, 2018. Brasília, DF: IPEA, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise n. 24, 2016. Brasília, DF: IPEA, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise n. 20, 2012. Brasília, DF: IPEA, 2012.

INSTITUTO ETHOS. **Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas**. São Paulo: Instituto Ethos: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2016.

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. *In*: THEODORO, Mário (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. cap. 6, p. 131-166. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_desigualdadesraciais.pdf. Acesso em: 10 maio 2018.

JACQUES, Paulino. **Da igualdade perante a lei**: (fundamento, conceito e conteúdo). 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1957.

JOHN, Peter. **How far to nudge?:** assessing behavioural public policy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018. (New Horizons in Public Policy series).

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar:** duas formas de pensar. Rio Janeiro: Objetiva, 2012.

KARLINS, M.; COFFMAN, T.; WALTERS, G. On the fading of social stereotypes: studies in three generations of college students. **Journal of Personality and Social Psychology**, Thousand Oaks, v. 13, n. 1, p. 1-16, Sep. 1969.

KATZ, D.; BRALY, K. Racial stereotypes of one hundred college students. **Journal of Abnormal and Social Psychology**, Lancaster, v. 30, p. 175-193, 1933.

KENDI, Ibram X. **Stamped from the beginning:** the definitive history of racist ideas in America. New York: Nation Books, 2017.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o estado para o desenvolvimento social:** superando dogmas e convencionalismos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da nossa época, 64).

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito.** Tradução de José Lamago. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LEI que criou o Conselho Municipal do Povo de Terreiro é constitucional. *In:* PODER Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Notícias. Porto Alegre, 22 maio 2018. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=428941>. Acesso em: 23 maio 2018.

LEVINSON, Justin. Racial disparities, social science and the legal system *In:* LEVINSON, Justin; SMITH, Robert (org.). **Implicit racial bias across the law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy:** Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; SANTOS, Natália Neris da Silva dos; FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Punitive anti-racism laws in Brazil:** an overview of the enforcement of law by Brazilian courts. 2015. Disponível em: https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/public-research-leadership/marta_macho_-_punitive_anti-racism_laws_in_brazil.pdf. Acesso em: 26.03.2018.

MADON, Stephanie *et al.* Ethnic And National Stereotypes: The Princeton Trilogy Revisited And Revised. **Personality and Social Psychology Bulletin**, Lawrence, p. 996 – 1010, 2001.

MARQUESE, Rafael de Bivar. Economia escravista mundial. *In:* SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da escravidão e liberdade:** 50 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 203-209.

MARTINEZ, Fernando Rey. Igualdad y prohibición de discriminación: de 1978 a 2018 uned. **Revista de Derecho Político**, Castelldefels, n. 100, p. 125-171, sep./dic. 2017.

MCKINSEY & Company. **Delivering through diversity**. HUNT, Vivian; PRINCE, Sara; DIXON-FYLE, Sundiatu; YEE, Lareina, 2018

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2008.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 4. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963. v. 4.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 4. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963. v. 5.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Boffoni, 1947. v. 3.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**: com a Emenda nº 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. v. 4.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Democracia, Liberdade, Igualdade**: os Três Caminhos. Rio de Janeiro: Olympio, 1945.

MOORE, Carlos. **Racismo e Sociedade**: novas bases perspectivas epistemológicas para entender o racismo. Belo horizonte: Maza, 2007.

MORAES, Fabiana. **No país do racismo institucional**: dez anos de ações do GT Racismo no MPPE. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2013.

MUNANGA, Kabengele. **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. Editora: EDUSP, 1996.

NARDI, Henrique Caetano. **Ética, trabalho e subjetividade**: trajetórias de vida no contexto das transformações do capitalismo contemporâneo. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem Sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-308, 2006.

OLIVEIRA, Adriana; TARELOW, Gustavo. O “Perigo Amarelo”: Imigração Japonesa Eugenia e os discursos de A. C. Pacheco e Silva na Assembleia Constituinte (1933-1934). In: MOTA, André; MARINHO, Maria Gabriela (org.). **Saúde e Historia de Migrantes e Imigrantes**: Direitos, Instituições e Circularidades. São Paulo: USP, 2014. (Coleção Medicina, Saúde e História, v. 5). p. 17-42.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU**. Rio de Janeiro: ONU Brasil, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Década internacional de afrodescendentes: 2015-2024**. Rio de Janeiro: ONU Brasil, 2016. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/05/WEB_BookletDecadaAfro_portugues.pdf. Acesso em: 15 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação**. Brasília, DF: OIT, 2012.

PAIXÃO, Marcelo *et al.* (org.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil: 2009-2010: Constituição cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PEREIRA, Astrojildo. Prefácio e Revisão. *In*: BARBOSA, Rui; PEREIRA, Astrojildo. **Discursos parlamentares: Emancipação dos escravos**. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1945. (Obras completas de Rui Barbosa, v. 11, t. 1). p. 9-43.

PERELMAN, Chaím. **Ética e Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PETTIGREW, Thomas Fraser. Intergroup prejudice: its causes and cures. **Actualidades em Psicologia**, [s. l.], v. 22, p. 115-124, 2008.

PGE-RS demonstra constitucionalidade do Conselho Municipal do Povo de Terreiro de Rio Grande. *In*: PGE-RS: Procuradoria Geral do Estado. Porto Alegre, 11 jun. 2018. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/pge-rs-demonstra-constitucionalidade-do-conselho-municipal-do-povo-de-terreiro-de-rio-grande>. Acesso em: 11 jun. 2018.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation**. Oakland: University of California Press, 1973.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. “Elemento Suspeito”, abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. **Boletim de Segurança e Cidadania**, [s. l.], v. 3, n. 8, p. 1-16, dez. 2004

RELATÓRIO anual da discriminação racial no futebol. Porto Alegre: Museu da UFRGS, 2018. Disponível em: https://observatorioracialfutebol.com.br/Relatorios/2017/RELATORIO_DISCRIMINACAO_RACIAL_2017.pdf. Acesso em: 2 jul. 2019.

RICCUCCI, Norma M.; VAN RYZIN, Gregg G; JACKSON, Karima. Representative bureaucracy, race, and policing: a survey experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 28, n. 4, p. 506-518, Oct. 2018.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da. Derecho de la antidiscriminación, discriminación interseccional y discriminación múltiple: concepto y relevancia en el Derecho brasileño y en el sistema interamericano de derechos humanos. **Revista General de Derecho Constitucional**, Madrid, v. 1, n. 19, p. 1-20, 2014.

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 16, jan./abr. 2015.

ROCHA, Simone. A Educação como um Projeto de Melhoramento Racial uma Análise do artigo 138 da constituição 1934. **Revista eletrônica da educação**, São Carlos, v. 12, n. 1, p. 61-73, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14244/198271992116>. Acesso em: 9 ago. 2019.

RUGGERI, Kay (ed.). **Behavioural Insights for Public Policy: Concepts and Cases**. Abingdon: Routledge, 2018.

SACHS, Jeffrey. **La Era del Desarrollo Sostenible**. Bilbao: Deusto, 2014.

SALGADO, Gisele Mascarelli. Os estereótipos dos “operadores do direito”. **Conteúdo Jurídico**, [s. l.], 22 ago. 2012. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/30355/os-estereotipos-dos-quot-operadores-do-direito-quot>. Acesso em: 30 jun. 2019.

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

SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional**. 130. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo W. Affirmative action and the fight against inequalities in Brazil: the case of race and equal access to higher education. In: DUPPER, Ockert; SANKARAN, Kamala (ed.). **Affirmative Action: a view from the global south**. Stellenbosch: Sun Press, 2014. cap. 9, p. 201-223.

SARLET, Ingo W. Direitos Fundamentais, Vedação de Retrocesso e Diálogo Interinstitucional no Controle de Políticas Públicas. In: PINTO, Elida G. *et al.* **Política Pública e Controle: Um diálogo Interdisciplinar em face da lei n 13.655/2018, que alterou a lei de Introdução as Normas de Direito Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p.11-22.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociabilidade brasileira**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos. **Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, Jorge Luís Terra da, A população negra brasileira e a proteção deficiente de direitos fundamentais. In: **Revista da AGU**, v. 18, n°2, p. 215-246, abr/jun 2019, Brasília, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Silvio José Albuquerque e. **Combate ao racismo**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

SIMON, Herbert A. Rational Decision Making in Business Organizations. **The American Economic Review**, [s. l.], v. 69, n. 4, p. 493-513, Sep. 1979.

SOUZA, Kelly Ribeiro de. **Direitos humanos para humanos direitos: autos de resistência e estado de exceção permanente no Estado do Rio de Janeiro**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016. Disponível em: <http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/DIREITOS-HUMANOS-PARA-HUMANOS-DIREITOS%E2%80%9D-AUTOS-DE-RESIST%C3%80NCIA-E-ESTADO-DE-EXCE%C3%87%C3%83O-PERMANENTE-NO-ESTADO-DO-RIO-DE-JANEIRO.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SPAIN. Ministry of Labour and Immigration. **Comprehensive strategy: against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance**. Madrid: Deputy Directorate General for Administrative Information and Publications, 2011. Disponível em: http://www.mitramiss.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/EstrategiaIntegralContraRacismo_en.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

STF declara constitucionalidade de lei gaúcha que permite sacrifício de animais em rituais religiosos. *In*: Supremo Tribunal Federal. Notícias STF. Brasília, DF: 28 mar. 2019. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=407159>. Acesso em: 18 mar. 2019.

STIGLITZ, Joseph E. **O grande abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

SUNSTEIN, Cass. **How change happens**. Cambridge, MA: MIT Press, 2019.

SUNSTEIN, Cass. **Nudging: A Very Short Guide**. **Consumer Pol'y**, [s. l.], v. 583, 2014.

SUNSTEIN, Cass. **Nudging: um guia (muito) resumido**. **Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p.1023-1073, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.223>. Acesso em: 10 ago. 2019.

TALBOT, Kirsten; DURRHEIM, Kevin. The Princeton Trilogy Revisited: How have racial stereotypes changed in South Africa? **South African Journal of Psychology**, KwaZulu-Natal, v. 42, n. 4, p. 476-491, 2012.

TCE-RS divulga levantamento sobre a oferta de ensino da cultura afro-brasileira e indígena. *In*: TRIBUNAL de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 14 dez. 2015. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20divulga%20levantamento%20sobre%20a%20oferta%20de%20ensino%20da%20cultura%20afro-brasileira%20e%20ind%EDgena. Acesso em: 20 dez. 2018.

THALER, Richard H. **Misbehaving: the making of behavioural economics**. London: W. W. Norton & Company, 2015.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness**. New Haven: Yale University Press, 2008.

THE BUSINESS case for diversity in the workplace is now overwhelming. *In: WORLD Economic Forum*. [S. l.], 29 Apr. 2019. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/business-case-for-diversity-in-the-workplace/>. Acesso em: 20 maio 2019.

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, Mário (org.). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília, DF: IPEA, 2008. Disponível em: http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1107_1899_Livrodesigualdades raciais.pdf. Acesso em: 15 maio 2018. cap. 7, p. 167-176.

THEODORO, Mário; JACCOUD, Luciana. Raça e educação: os limites das políticas universalistas. *In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007. *E-book*. p. 105-120. Disponível em: http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

TORRES, Lilian de Lucca. Reflexões sobre raça e eugenia no Brasil a partir do documentário "Homo sapiens 1900" de Peter Cohen. **Ponto Urbe**, São Paulo, v. 2, 2008. Disponível em: <http://journals.openedition.org/pontourbe/1914>; DOI: 10.4000/pontourbe.1914. Acesso em: 1 maio 2019.

TURE, Kwame; HAMILTON, Charles V. **Black Power: The Politics of Liberation**. New York: Random House, 1992.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of Wisconsin. **STATE of Wisconsin, Plaintiff–Respondent, v. Eric L. LOOMIS, Defendant–Appellant**. July 13, 2016. Disponível em: <https://caselaw.findlaw.com/wi-supreme-court/1742124.html>. Acesso em: 21 maio 2019.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a Justiça Transicional em Sociedades Pós-Conflito. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, DF, n. 1, p. 32-55, jan./jul. 2009.

WASELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil**. Brasília, DF: Flacso Brasil, 2015.

WEBER, Max. **A objetividade do conhecimento nas ciências sociais**. São Paulo: Ática, 2005.

WHAT is GDP, and how are we misusing it? *In: WORLD Economic Forum*. [S. l.], 13 Apr. 2016. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2016/04/what-is-gdp-and-how-are-we-misusing-it/>. Acesso em: 23 jun. 2019.

XAVIER, Regina Célia Lima. Raça, classe e cor: debates em torno da construção de identidades no Rio Grande do Sul no pós-abolição. *In: ABREU, Martha et al. (org.)*.

Histórias do pós-abolição no mundo atlântico: identidades e projetos políticos. Niterói: UFF, 2014. v. 1, cap. 7, p. 119-152.

LEITURAS RECOMENDADAS:

ADORNO, Theodor W. **The authoritarian personality.** New York: Harper, 1950.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales.** Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

AUESTAD, Lene (ed.). **Nationalism and the body politic: Psychoanalysis and the rise of ethnocentrism and xenophobia.** London: Karnac Books, 2013.

BALDWIN, J. R.; HECHT, M. L. The layered perspective of cultural (in)tolerance(s): The roots of a multidisciplinary approach. *In*: WISEMAN, R. (ed.). **Intercultural communication theory.** Thousand Oaks, CA: SAGE. 1995. p. 59–91.

BALDWIN, James. **Stranger in the village.** Boston: Beacon Press, 1985. p. 159-175. (Notes of a native son).

BALDWIN, John R. *et al.* (ed.). **Intercultural communication for everyday life.** Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2014.

BALDWIN, John R. *et al.* (ed.). **Redefining culture: perspectives across the disciplines.** Mahwah: Lawrence Erlbaum, 2006.

BALDWIN, John R. Tolerance/intolerance: a historical and multi-disciplinary view of prejudice. *In*: HECHT, Michael L. (ed.). **Communicating prejudice.** Thousand Oaks: SAGE, 1998. p. 24-56.

BANTON, Michael. **Racial theories.** Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

BARBOSA, Rui. **A questão social e política no Brasil.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010.

BARBOSA, Ruy. **Commentários à Constituição federal brasileira.** São Paulo: Saraiva, 1932. v. 5.

BARNARD, Chester Irving. **The functions of the executive.** 30th ed. Cambridge: Harvard University Press, 1968.

BARRETO, Carlos Xavier Paes. **A Constituição do Estado Novo.** Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1938.

BAR-TAL, Daniel. Causes and consequences of delegitimization: models of conflict and ethnocentrism. **Journal of Social Issues**, Malden, n. 46, p. 65-81, spring 1990. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1990.tb00272.x>. Acesso em: 26 jun. 2019.

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BENNETT, Milton J. Towards ethnorelativism: a developmental model of intercultural sensitivity. *In*: PAIGE, R. Michael (ed.). **Education for the intercultural experience**. Yarmouth: Intercultural Press, 1993. p. 21-71.
- BHABHA, Homi K. **The location of culture**. London: Routledge, 1994.
- BOBO, Lawrence. Whites' opposition to busing: symbolic racism or realistic group conflict?. **Journal of Personality and Social Psychology**, Thousand Oaks, v. 45, n. 6, p. 1196-1210, 1983.
- BOWEN, William G.; BOK, Derek. **O curso do rio: um estudo sobre a ação afirmativa no acesso à universidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BROOME, Benjamin J. **Building bridges across the Green Line: a guide to intercultural communication in Cyprus**. Nicosia: United Nations Development Programme, 2005.
- BURKE, Kenneth. **The philosophy of literary form: studies in symbolic action**. 2nd ed. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1967.
- CAMARGO, Marcelo Novelino (org.). **Leituras complementares de direito constitucional: direitos fundamentais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2007. p. 113-135.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Interpretação jurídica e estereótipos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.
- CANE, Peter. **Administrative law**. 40th ed. New York: Oxford University Press, 2004.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- CASTEL, Robert. **A discriminação negativa: cidadãos ou autóctones?**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la "invención del otro". *In*: LANDER, Edgardo (comp.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas: perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2005. p. 145-162.
- CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição Federal Brasileira (1891)**. Brasília: Senado Federal, 2002. (Coleção História constitucional brasileira).
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição federal comentada**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1949. v. 3.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Estudos sobre a constituição de 1967**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

CHASE, Garrett. The early history of the Black Lives Matter Movement, and the implications thereof. **Nevada Law Journal**, Las Vegas, v. 18, n. 3, p. 1091-1112, 2018. Disponível em: <https://scholars.law.unlv.edu/nlj/vol18/iss3/11>. Acesso em: 26 jun. 2018.

CHÁVEZ, Karma R. Pushing boundaries: queer intercultural communication. **Journal of International and Intercultural Communication**, Abingdon, v. 6, n. 2, p. 83-95, 2013.

COATES, Jennifer. **Men talk**. Malden: Oxford University Press, 2003.

COLEMAN, Robin R. Means; YOCHIM, Emily Chivers. The symbolic annihilation of race: a review of the “blackness” literature. **African American Research Perspectives**, Ann Arbor, v. 12, p. 1-10, 2008.

COLLINS, Katherine A.; CLÉMENT, Richard. Language and prejudice: direct and moderated effects. **Journal of Language and Social Psychology**, Thousand Oaks, v. 31, n. 4, p. 376-396, 2012.

COLLINS, Patricia Hill. **Black feminist thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment**. Boston: Unwin Hyman, 1990.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

COMPARATO, Fabio Konder. **Rumo à justiça**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONCEIÇÃO, Eliane Barbosa da. Superando as desigualdades raciais: uma análise das principais políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 85-108, 2010.

CYERT, Richard M.; MARCH, James G. **A behavioral theory of the firm**. 2nd ed. Malden: Blackwell Publishers, 2003.

DEVINE, Patricia G.; SHARP, Lindsay B. Automaticity and control in stereotyping and prejudice. In: NELSON, Todd D. (ed.). **Handbook of prejudice, stereotyping, and discrimination**. New York: Psychology Press, 2009. cap. 4, p. 61-87.

DONALD, James; RATTANSI, Ali. Introduction. In: DONALD, James; RATTANSI, Ali (ed.). **‘Race’, culture and difference**. London: SAGE, 1992. p. 1-8.

DÓRIA, Antonio de Sampaio. **Direito constitucional: comentários à Constituição de 1946**. São Paulo: Max Limonad, 1960. v. 3.

DÓRIA, Antonio de Sampaio. **Os direitos do homem**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1942.

DYER, Richard. **White**. New York: Routledge, 1997.

ELY, John Hart. **On constitutional ground**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

ESPOSITO, Luigi; ROMANO, Victor. Benevolent racism: upholding racial inequality in the name of black empowerment. **The Western Journal of Black Studies**, Cambridge, v. 38, n. 2, p. 69-83, 2014.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FARIA, Anacleto de Oliveira. **Do princípio da igualdade jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

FENSTERSEIFER, Tiago. **O direito a ter direitos efetivos: as dimensões normativas e eficácia do direito fundamental social à assistência jurídica integral e gratuita de titularidade dos indivíduos e grupos sociais necessitados (ou vulneráveis) à luz do atual regime jurídico constitucional e infraconstitucional da Defensoria Pública brasileira**. 276 f. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10923/8205>. Acesso em: 26 jun. 2019.

FLACH, Michael Schneider. **As duas faces do princípio da proporcionalidade e as normas penais: entre a proibição do excesso e a proibição da proteção deficiente**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4811>. Acesso em: 26 jun. 2019.

FRANKENBERG, Ruth. **White women, race matters: the social construction of whiteness**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.

FRASER, Nancy. Reframing justice in a globalizing world. **New Left Review**, London, n. 36, p. 69-88, Nov./Dec. 2005.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento?: dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UnB, 2001. p. 245-282.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition? dilemmas of justice in a 'post socialist' age. In: SEIDMAN, S.; ALEXANDER, J. (org.). **New social theory reader**. Londres: Routledge, 2006. p. 285-293.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition?: dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age. **New Left Review**, London, n. 212, p. 68-93, Jul./Aug. 1995.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition?: dilemmas of justice in a 'post socialist' age. **New Left Review**, London, v. 212, p. 68-93, 1995.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition?: dilemmas of justice in a 'post socialist' age. In: SEIDMAN, Steven; ALEXANDER, Jeffrey (org.). **New social theory reader**. London: Routledge, 2001. p. 285-293.

FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento?: classe e status na sociedade contemporânea. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 1, p. 7-32, 2002.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. London: Verso, 2003.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management**. Marshfield: Pitman Publishing, 1984.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: a stakeholder approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2016.

GALLIGAN, Denis J. **Law in modern society**. New York: Oxford University Press, 2007. (Clarendon law series).

GALLOIS, Cindy; OGAY, Tania; GILES, Howard. Communication accommodation theory. *In*: GUDYKUNST, William B. (ed.). **Theorizing about intercultural communication**. Thousand Oaks: SAGE, 2005. p. 121-148.

GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright (ed.). **From Max Weber: essays in sociology**. New York: Oxford University Press, 1946.

GLICK, Peter; FISKE, Susan T. An ambivalent alliance: hostile and benevolent sexism as complementary justifications for gender inequality. **American Psychologist**, Washington, v. 56, n. 2, p. 109-118, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

GOMES, Fábio de Barros Correia. **Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. (Série Temas de interesse do legislativo, 23).

GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

HALL, Jeffrey; LAFRANCE, Betty. "That's gay": sexual prejudice, gender identity, norms, and homophobic communication. **Communication Quarterly**, East Lansing, v. 60, n. 1, p. 35-58, Jan. 2012.

HAMMOND, John S.; KEENEY, Ralph L.; RAIFFA, Howard. **Smart choices: a practical guide to making better decisions**. Danvers: Crown Publishing, 2002.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. 16. ed. Porto Alegre: L&PM, 2016.

HECHT, Michael L.; BALDWIN, John R. Layers and holograms: a new look at prejudice. *In*: HECHT, Michael L. (ed.). **Communicating prejudice**. Thousand Oaks: SAGE, 1998. cap. 3, p. 57-84.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle**. São Paulo: Malheiros, 2016.

KEENEY, Ralph L.; RAIFFA, Howard. **Decisions with multiple objectives**: preferences and value tradeoffs. New York: Cambridge University Press, 1993.

KLEINDORFER, Paul R.; KUNREUTHER, Howard G.; SCHOEMAKER, Paul J. H. **Decision sciences**: an integrative perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

KNOWLES, Caroline; MERCER, Sharmila. Feminism and anti-racism: an exploration of the possibilities. *In*: DONALD, James; RATTANSI, Ali (ed.). **'Race', culture and difference**. London: SAGE, 1992. p. 104-125.

KROEBER, A. L.; KLUCKHOHN, Clyde. **Culture**: a critical view of concepts and definitions. Cambridge: Harvard University Press, 1952.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (org.). **Os rumos do direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005. v. 5.

LEEDS-HURWITZ, Wendy. Notes in the history of intercultural communication: the foreign service institute and the mandate for intercultural training. **Quarterly Journal of Speech**, Dubuque, v. 76, n. 3, p. 262-281, 1990.

LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). **Direitos fundamentais e estado constitucional**: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2009.

LEVITIN, Daniel J. **A mente organizada**: como pensar com clareza na era da sobrecarga de informação. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

MACCORMICK, Neil. **Retórica e o estado de direito**: uma teoria da argumentação jurídica. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2008. (Coleção Teoria e filosofia do direito).

MALOTT, Krista M.; SCHAEFLE, Scott. Addressing clients' experiences of racism: a model for clinical practice. **Journal of Counseling and Development**, Alexandria, v. 93, n. 3, p. 361-369, Jun. 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

MATOS, Ana Carla Harmatiuk (org.). **A construção dos novos direitos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2008.

MATOS, Camila Tavares de Moura Brasil. **A percepção da injúria racial e do racismo entre os operadores do direito**. 200 f. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-03102017-153049/pt-br.php>. Acesso em: 25.06.2019.

MCCONAHAY, John B. Modern racism, ambivalence, and the modern racism scale. *In*: DOVIDIO, John S.; GAERTNER, Samuel I. (ed.). **Prejudice, discrimination, and racism**. Orlando: Academic Press, 1986. p. 99-125.

MCCONAHAY, John B.; HOUGH JUNIOR, Joseph C. Symbolic racism. **Journal of Social Issues**, Malden, v. 32, n. 2, p. 23-45, 1976.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. 16. tir. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Panorama básico de direito constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2000.
- MEYER, P. Ethnocentrism in human social behaviour: some bio sociological considerations. *In*: REYNOLDS, Vernon; FALGER, Vincent; VINE, Ian (ed.). **The sociobiology of ethnocentrism: evolutionary dimensions of xenophobia, discrimination, racism, and nationalism**. Athens: University of Georgia Press, 1987. p. 81-93.
- MILES, Robert. **Racism**. London: Routledge, 1989.
- MIRANDA, Jorge. **Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade**. Coimbra: Coimbra Ed., 2007.
- MOON, D. G. Thinking about “culture” in intercultural communication. *In*: MARTIN, Judith; NAKAYAMA, Thomas; FLORES, Lisa (ed.). **Readings in intercultural communication: Experiences and contexts**. 2. ed. Boston: McGraw Hill, 2002. p. 13-21.
- NAGEL, Robert F. American Constitutional Law by Laurence H. Tribe. **University of Pennsylvania Law Review**, Philadelphia, v. 127, n. 4, p. 1174-1194, Apr. 1979.
- NAKAYAMA, Thomas K. Communication of heterosexism. *In*: HECHT, Michael (ed.). **Communicating prejudice**. Thousand Oaks, CA: SAGE, 1998. p. 112–121.
- NAKAYAMA, Thomas. K.; HALUALANI, Rona Tamiko (ed.). **The handbook of critical intercultural communication**. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2010.
- NEULIEP, James. The relationship among intercultural communication apprehension, ethnocentrism, uncertainty reduction, and communication satisfaction during initial intercultural interaction: An extension of anxiety and uncertainty management (AUM) theory. **Journal of Intercultural Communication Research**, [s. l.], v. 41, n. 1, p. 1–16, 2012.
- OMI, Michael; WINANT, Howard. **Racial formation in the United States: From the 1960s to the 1980s**. New York: Routledge, 1986.
- OPOTOW, Susan. Moral exclusion and injustice: An introduction. **Journal of Social Issues**, [s. l.], v. 46, n. 1, p. 1–20, Spring 1990.
- ORBE, Mark; SPELLERS, Regina. From the margins to the centre: Utilizing co-cultural theory in diverse contexts. *In*: GUDYKUNST, William (ed.). **Theorizing about intercultural communication**. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2005. cap. 8, p. 173–191.

PARDO, David Wilson de Abreu (coord.). **Casos constitucionais em destaque: princípios fundamentais**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2013. (Monografias do CEJ).

PETTIGREW, Thomas Fraser. In pursuit of three theories: Authoritarianism, relative deprivation, and intergroup contact. **Annual Review of Psychology**, Palo Alto, CA, v. 67, p. 1–21, Jan. 2016.

PETTIGREW, Thomas Fraser. Intergroup contact theory. **Annual Review of Psychology**, Palo Alto, CA, v. 49, n. 1, p. 65-85, Feb. 1998.

PETTIGREW, Thomas Fraser; TROPP, Linda R. How does intergroup contact reduce prejudice? Meta-analytic tests of three mediators. **European Journal of Social Psychology**, [s. l.], v. 38, n. 6, p. 922–934, Sep. 2008.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PIOVESAN, Flávia; SALDANHA, Jânia Maria Lopes (coord.). **Diálogos jurisdicionais e direitos humanos**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2016.

POLETTI, Ronaldo Britto. **1934**. Organização da coleção por Walter Costa Porto. Brasília, DF: Senado Federal, 2001. (Constituições Brasileiras, v. 3).

RATTANSI, Ali. Changing the subject? Racism, culture, and education. *In*: DONALD, James; RATTANSI, Ali (ed.). **“Race,” culture, and difference**. London: SAGE, 1992. p. 11-48.

REX, John; MASON, David (ed.). **Theories of race and ethnic relations**. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1986.

REYNOLDS, V.; FALGER, Vincent; VINE, Ian (ed.). **The socio biology of ethnocentrism: Evolutionary dimensions of xenophobia, discrimination, and nationalism**. London: Croom Helm, 1987.

RIBAS, Antonio Joaquim. **Direito administrativo brasileiro**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 1968.

RIOS, Roger Raupp. O Direito da Antidiscriminação e a Tensão entre o Direito à Diferença e o Direito Geral de Igualdade. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v. 6, n. 18, p. 169-177, jan./mar. 2012.t

RIOS, Roger Raupp; MELLO, L. E. Direito da antidiscriminação, criminalização da homofobia e abolicionismo penal. **Revista Crítica do Direito**, [s. l.], v. 65, p. 99-121, 2015.

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da. Derecho de la antidiscriminación, discriminación interseccional y discriminación múltiple: concepto y relevancia en el Derecho brasileño y en el sistema interamericano de derechos humanos. **Revista General de Derecho Constitucional**, Madrid, v. 1, n. 19, p. 1-20, 2014.

ROGERS, Everett M.; HART, William B. The histories of intercultural, international, and development communication. *In*: GUDYKUNST, William; MODY, Bella (ed.). **Handbook**

of international and intercultural communication. 3. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2002. p. 1–18.

ROSENAU, Pauline Marie. **Post-modernism and the social sciences: Insights, inroads, and intrusions.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

ROSS, Marc Howard. The role of evolution in ethnocentric conflict and its management. **Journal of Social Issues**, [s. l.], v. 47, n. 3, p. 167–185, 1991.

RUSCHER, Janet B. **Prejudiced communication: A social psychological perspective.** New York: Guilford, 2001.

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos.** São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SAID, Edward W. **Orientalism.** New York: Vintage Books, 2003.

SALGADO, Gisele Mascarelli. Os estereótipos dos “operadores do direito”. **Conteúdo Jurídico**, [s. l.], 22 ago. 2012. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/30355/os-estereotipos-dos-quot-operadores-do-direito-quot>. Acesso em: 30 jun. 2019.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso De Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2019.

SCHAUER, Frederick; SINNOTT-ARMSTRONG, Walter. **The Philosophy of Law: Classic and Contemporary Readings with Commentary.** Oxford: Oxford University Press, 1996.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEARS, David O.; HENRY, P. J. Over thirty years later: A contemporary look at symbolic racism. **Advances in Experimental Social Psychology**, San Diego, CA, v. 37, p. 95–150, 2005.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Schwarcz, 2001.

SENNETT, Richard. **Respeito.** São Paulo: Record, 2004.

SHÄFER, Jairo Gilberto. **Direitos Fundamentais: proteção e restrição.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SHAH, Anup. **Human rights in various regions.** In: Global issues: Social, political, economic and environmental issues that affect us all. [S. l.], Oct. 1 2010. Disponível em: <http://www.globalissues.org/article/138/human-rights-for-all>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SHELEY, Joseph F. **Criminology.** 2. ed. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, 1995.

SHOME, Raka; HEGDE, Radha. Postcolonial approaches to communication: Charting the terrain, engaging the intersections. **Communication Theory**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 249-270, Aug. 2002.

SILVA, Eduardo Faria; GEDIEL, José Antônio Peres; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. Curitiba: Universidade Positivo, 2014.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; BOTELHO, Rosana Ulhôa. **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. **Representação a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do imperio do Brasil sobre a escravatura**. 1. ed. Paris: Typographia de Firmin Didot, 1825.

SIMON, Herbert A. **Administrative Behavior**: a study of decision-making processes in administrative organizations. 4. ed. New York: The Free Press, 1997.

SLAVÍČKOVÁ, Tess; ZVAGULIS, Peter. Monitoring anti-minority rhetoric in the Czech print media: A critical discourse analysis. **Journal of Language and Politics**, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 152–170, 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. **Justiça**: pensando alto sobre violência, crime e castigo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

STEPHAN, Walter; STEPHAN, Cookie White. Intergroup relations. *In*: LINDZEY, G.; ARONSON, E. (ed.). **Handbook of social psychology**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1985. p. 599–658.

SUMNER, G. A. **Folkways and mores**. New York: Schocken, 1975.

TAJFEL, Henri; TURNER, John C. The social identity theory of intergroup behaviour. *In*: WORCHEL, Stephen; AUSTIN, William G. (ed.). **Psychology of intergroup relationships**. 2. ed. Chicago: Nelson-Hall, 1986. p. 7–24.

TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Legitimação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TORRES, Vaz Claudio **Psicologia Social**: principais vertentes e temas. Porto Alegre: Artmed, 2019.

TRINDADE, André. **Para entender luhmann**: e o direito como sistema autopoiético. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

URA, Masako; PRESTON, Kathleen S. J.; MEARNNS, Jack. A measure of prejudice against accented English (MPAAE): Scale development and validation. **Journal of Language & Social Psychology**, [s. l.], v. 34, n. 5, p. 539–563, 2015.

VAN DIJK, Teun A. **Elite discourse and racism**. Newbury Park, CA: SAGE, 1993.

VAN DIJK, Teun A. New(s) racism: A discourse analytical approach. *In*: COTTLE, Simon (ed.). **Ethnic minorities and the media**. Milton Keynes, UK: Open University Press, 2000. p. 33–49.

VASCONCELOS, Roberto Pereira de. **Constituição dos E. U. do Brasil**: interpretada pelo Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Nacional de Direito, 1944.

WANDER, Philip C.; MARTIN, Judith N.; NAKAYAMA, Thomas K. Whiteness and beyond: Sociohistorical foundations of Whiteness and contemporary challenges. *In*: NAKAYAMA, Thomas K.; MARTIN, Judith N. (ed.). **Whiteness: The communication of social identity**. Thousand Oaks, CA: SAGE, 1999. cap. 1, p. 13–26.

WARNER, Michael. **Introduction**: Fear of a queer plant. Durham, NC: Duke University Press, 1991.

WEST, Candace; ZIMMERMAN, Don H. Doing gender. **Gender & Society**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 125–151, June 1987.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível**: Por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

WILSON, William Julius. **The declining significance of race**: Blacks and changing American institutions. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

WOMEN AND EQUALITIES COMMITTEE. Race Disparity Audit: Third Report of Session 2017–19. 2018. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmwomeq/562/562.pdf>. Acesso em: 5 set. 2019

WOOD, Julia T. Critical feminist theories: Giving voice and visibility to women's experiences in interpersonal communication. *In*: BAXTER, Leslie A.; BRAITHWAITE, Dawn O. (ed.). **Engaging theories in interpersonal communication**: Multiple perspectives. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2008. p. 323–334.

XIMENES, Daniel de Aquino (org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília, DF: Enap, 2018.

YAMAMOTO, Eric K; SONEN, Michele Park. Reparations Law: redress bias? *In*: LEVINSON, Justin; SMITH, Robert (org.). **Implicit racial bias across the law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

YEP, Gust A. Queering/quaring/kauering/crippin'/transing "other bodies" in intercultural communication. **Journal of International and Intercultural Communication**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 118–126, May 2013.

YOUNG-BRUEHL, Elisabeth. **The anatomy of prejudices**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

ZERROUGUI, Leila. **Manifestations of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance in the administration of justice**: information document Conference: OHCHR/UNESCO Workshop to Develop a Publication to Combat Racism and Foster Tolerance: Implementation of the Programme of Action of the Third Decade to Combat

Racism and Racial Discrimination. Paris: UNESCO, 2003. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000129223>. Acesso em: 23 jun. 2019.

ZIMMERMAN, D. H.; WEST, C. Sex Roles, interruptions, and silences in conversation. *In*: THORNE, Barrie; HENLEY, Nancy (ed.). **Language and sex: Difference and dominance** (pp. 105–129). Rowley, MA: Newbury House. 1975.

ZOMPETTI, Joseph. The cultural and communicative dynamics of capital: Gramsci and the impetus for social action. **Culture, Theory and Critique**, [s. l.], v. 53, n. 3, p. 365–382, 2012.

ZUR, Ofer. **The love of hating: The psychology of enmity**. *History of European Ideas*, [s. l.], v. 13, n. 4, p. 345–369, 1991.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br