

AGENDA BRASILEIRA



edições
câmara

RACISMO



ANO 4

2023

Nº 7

Câmara dos Deputados

57ª Legislatura | 2023 – 2027

Presidente

Arthur Lira

1º Vice-Presidente

Marcos Pereira

2º Vice-Presidente

Sóstenes Cavalcante

1º Secretário

Luciano Bivar

2ª Secretária

Maria do Rosário

3º Secretário

Júlio Cesar

4º Secretário

Lucio Mosquini

Suplentes de secretários

1º Suplente

Gilberto Nascimento

2º Suplente

Pompeo de Mattos

3º Suplente

Beto Pereira

4º Suplente

André Ferreira

Secretário-Geral da Mesa

Luís Otávio Veríssimo Teixeira

Diretor-Geral

Celso de Barros Correia Neto



Câmara dos
Deputados

Consultoria
Legislativa

ANO 4 • 2023 • N° 7

AGENDA BRASILEIRA

RACISMO

Organizador:
Geraldo Leite

Câmara dos Deputados

Diretoria-Geral: Celso de Barros Correia Neto

Consultoria-Geral: Wagner Primo Figueiredo Júnior

Consultoria Legislativa: Geraldo Leite

Centro de Documentação e Informação: João Luiz Pereira Marciano

Coordenação Edições Câmara: Ana Lígia Mendes

Edição: Mariana Moura e Rachel De Vico

Preparação de originais: Mariana Moura

Revisão de textos: Sandra Serra

Projeto gráfico, capa e diagramação: Giselle Sousa

Ilustrações: Inara Régia Cardoso

O periódico *Agenda Brasileira* é uma publicação semestral, produzida pela Edições Câmara, com o intuito de divulgar estudos elaborados pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados sobre temas atuais de relevância para a sociedade, levando ao leitor o olhar do Legislativo sobre questões contemporâneas.

Linha Estudos e Debates.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

Agenda brasileira / Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. -- Ano. 1, n. 1 (2020)- . -- Brasília :
Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020-

Semestral.

Descrição baseada a partir do Ano 1 (2020).

Disponível, também, em formato eletrônico.

Modo de acesso: livraria.camara.leg.br

ISSN 2675-7990

1. Sociedade (ciências sociais), Brasil, periódico. I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa.

CDU 316.3(81)

ISSN 2675-7990

Direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara, exceto nos casos de breves citações, desde que indicada a fonte.

Venda exclusiva pela Edições Câmara.

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Térreo

Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5833

livraria.camara.leg.br

SUMÁRIO

7 APRESENTAÇÃO

Arthur Lira

9 NOTA DO ORGANIZADOR

Precisamos conversar sobre racismo

Geraldo Leite

17 JOSÉ DO PATROCÍNIO

19 De injúria racial a crime de racismo: percurso e significado antidiscriminatório da equiparação

Deborah Wajngarten

Gabriel Rocha

Geraldo Leite

43 MARIA FIRMINA DOS REIS

45 Do “racismo” ao “racismo institucional”

Carlos David Carneiro Bichara

59 ABDIAS DO NASCIMENTO

61 A tramitação do Estatuto da Igualdade Racial e seu lugar na história da “questão racial”

Márcio Nuno Rabat

101 LÉLIA GONZALEZ

103 Do *ki-lombo* ao quilombo: resistência, identidades, territorialidades e direitos

Renato S. P. Gilioli

125 ANDRÉ REBOUÇAS

127 Por uma memória nacional plural: a valorização da história e cultura afro-brasileira no combate ao racismo estrutural

José Ricardo Oriá Fernandes

Kizomba: festa da raça,

149 MARIA FELIPA DE OLIVEIRA

151 Lei de Cotas de Acesso ao Ensino: avaliação de resultados e panorama legislativo

Jefferson Ricardo Ferreira Chaves

177 TEREZA DE BENGUELA

179 Mercado de trabalho, população negra e desafios brasileiros

Pedro Garrido da Costa Lima

199 CAROLINA MARIA DE JESUS

201 Enegrecer o espaço do Poder Legislativo brasileiro: um caminho de exclusão, lutas e resistências

Ermelinda Ireño

219 EDUARDO DE OLIVEIRA

221 Escravidão, alforria e liberdade: construção da cidadania da raça negra no Brasil

Maria Aparecida de Jesus

235 LUIZ GAMA

237 Ações afirmativas para a advocacia negra nos órgãos da OAB

André Costa

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que a Câmara dos Deputados edita o periódico *Agenda Brasileira*, produzido pela Edições Câmara, com o objetivo de levar ao conhecimento público conteúdos de interesse da sociedade que se destacam no contexto dos debates travados no Parlamento.

Os estudos aqui divulgados são desenvolvidos pela Consultoria Legislativa, órgão de apoio à atividade parlamentar. Têm por escopo a pesquisa, o estudo e a produção de conhecimento para atender às demandas dos deputados, que, por sua vez, refletem as necessidades da sociedade brasileira, como é próprio da democracia.

Antes de discutir e votar determinada posição política em Plenário, os representantes eleitos, para melhor atender aos interesses nacionais, às questões prevalentes em determinado momento, às exigências do desenvolvimento e aos anseios populares, costumam valer-se de análises preliminares sobre o assunto, elaboradas pelas áreas competentes. Cabe aos órgãos técnicos da Casa prover estes representantes de informações e dados capazes de subsidiá-los em decisões importantes, seja no exame das matérias, em audiências públicas ou em discussões dentro das comissões.

Grandes temas, como saúde, educação, economia, agricultura, meio ambiente, segurança, relações internacionais, além de várias vertentes do direito e da atenção dada à mulher, encerram conteúdos plurais que, por sua vez, se desdobram numa infinidade de subtemas. Todo e qualquer assunto é examinado com o mesmo empenho e espírito crítico.

Ao dar publicidade a esses estudos, a Câmara dos Deputados objetiva, antes de tudo, fomentar a consciência política lúcida e participativa. Espera-se, portanto, facilitar o acesso dos cidadãos às questões que norteiam os destinos do país e, assim, contribuir para o enriquecimento do debate nacional.

Arthur Lira

Presidente da Câmara dos Deputados

NOTA DO ORGANIZADOR

Precisamos conversar sobre racismo

Os insultos proferidos por integrantes da torcida do Valência contra o jogador Vinícius Júnior, em uma partida do campeonato espanhol em 2023, tiveram motivação racial. No mesmo ano, uma pesquisa de opinião realizada pelo instituto Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica (Ipec) (Peregum, 2023) apontou que, enquanto 81% dos brasileiros percebem o Brasil como um país racista, curiosamente, apenas 11% admitem ter atitudes e práticas consideradas como tal.

Ao se ouvir na voz de Elza Soares que “a carne mais barata do mercado é a carne negra”, é impossível não se concluir que é de racismo que se está falando, e são muitos os que vislumbram como uma decorrência da racialização “o silêncio de São Paulo diante da chacina”, como a leitura feita por Caetano Veloso e Gilberto Gil na música “Haiti”.

Após a morte por asfixia do negro George Floyd, nos Estados Unidos da América, o movimento *Black Lives Matter* (em português, “Vidas negras importam”), articulado em 2013 pelas organizações Aliança Nacional das Trabalhadoras Domésticas, Coligação contra a Violência em Los Angeles e Ativismo pelos Direitos dos Imigrantes, intensificou as denúncias contra o racismo praticado pela polícia norte-americana. No mundo inteiro, inclusive no Brasil, as ações e as ideias do movimento seguem repercutindo.

Em 2022, poucos meses antes do episódio envolvendo o jogador Vinicius Júnior, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução sobre justiça racial, não discriminação e antirracismo, em que assinala a necessidade de o bloco “desenvolver e utilizar uma abordagem sólida, inclusiva, abrangente e multifacetada para combater eficazmente todas as formas de racismo e discriminação, nomeadamente o racismo estrutural e institucional” (União Europeia, 2022, tradução nossa).

Falando novamente do Brasil, podem se dizer tinturados com os tons da racialização os principais indicadores econômicos, sociais, culturais e políticos do país. Em caso de dúvida, se for insuficiente a percepção trazida pelo contraste visual, colham-se confirmações em diversas fontes disponíveis, tais como o estudo *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil* (IBGE, 2022), o Índice Folha de Equilíbrio

Racial (Ifer, [s.d.]), o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2023) e o Relatório das Desigualdades Raciais, produzido pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gema, 2022), núcleo de pesquisa com sede no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Na verdade, os referidos estudos identificam um padrão que muito pouco se altera com o decorrer dos anos.

Compondo a maioria da população brasileira pelo critério da autodeclaração,¹ pretos e pardos são sub-representados quando se trata do acesso às melhores carreiras profissionais, às maiores rendas, aos níveis mais elevados de escolarização e aos cargos em órgãos políticos decisórios. Em contrário, estão sempre sobrer-representados nas estatísticas que evidenciam situações de violação de direitos fundamentais, como sofrimento de atos de violência, letalidade policial, precárias condições de moradia e patrimônio, insegurança alimentar, etc. (Leite, 2022).

Esses episódios e situações delineados anteriormente apontam para a conclusão de que precisamos conversar muito seriamente sobre o racismo, uma tarefa que, sendo urgente e necessária, não é nada fácil, como se põe a explicar.

Grande parte das pessoas apreende o racismo em uma dimensão subjetiva, como problema moral, frequentemente associado à má índole, de cujo estigma querem se livrar. De fato, as pessoas até se ofendem quando chamadas de racistas, o que explica o resultado da pesquisa do Ipec mencionada, em que 81% dos brasileiros percebem o Brasil como um país racista, mas apenas 11% admitem praticar o racismo em alguma medida.

Eis aqui, portanto, a primeira dificuldade, a de convencer que o racismo é um problema que implica todas as pessoas, inclusive aquelas que efetivamente não são ou que se esforçam para não ser racistas.

Mesmo contraditória, a percepção trazida a lume pela pesquisa do Ipec constitui um indicativo relevante de certa erosão do propalado mito da democracia racial, o qual foi difundido mundo afora, por dezenas de anos, como a marca da estruturação social e política do Brasil. Se 81% da população percebem o Brasil como um país racista, certamente não o percebem mais como paraíso mestiço. Eis um avanço

1 O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) pesquisa a cor ou a raça da população brasileira com base na autodeclaração. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2022, 42,8% dos brasileiros se declararam como brancos; 45,3%, como pardos; e 10,6%, como pretos.

digno de nota, mas que convoca a se ampliar a compreensão do problema, de modo a alcançar as dimensões institucional e estrutural, sem as quais não se compreenderá o racismo em sua inteireza.

No Poder Judiciário, segundo informações do Diagnóstico Étnico-Racial (CNJ, 2023), os magistrados brancos representam 85,9% do total, restando para os magistrados pretos e pardos o mínguao patamar de 12,8%. Pesquisa divulgada em 2023 pelo Conselho Nacional do Ministério Público (Rodrigues Jr., 2023), sobre o perfil étnico-racial da instituição, demonstra que apenas 19,7% do total de membros que ingressaram nos últimos cinco anos são pretos e pardos, enquanto para as mulheres negras os números são ainda mais desfavoráveis (6,5%). Na Câmara dos Deputados, tomando-se os dados das eleições de 2022, somente 134 parlamentares pretos e pardos se elegeram, com representação de apenas 26% do total de 513 cadeiras.

Ora, não é fortuita a escassa presença dos negros nos espaços institucionais nominados nem é casual, por exemplo, o modo como os agentes do Estado, nomeadamente as forças de segurança, lidam com os diferentes grupos raciais. Sendo assim, é preciso identificar nas instituições os mecanismos de manutenção das desigualdades fundadas em hierarquias raciais, certo que há um racismo que se projeta além do xingamento ou insulto, um racismo de natureza institucional, tal como referido por Stokely Carmichael e Charles Hamilton, integrantes do grupo norte-americano Panteras Negras, para nomear o racismo existente nas instituições da sociedade.

Por fim, é relevante dar um passo ainda mais alargado, desta feita para se entender o racismo como processo histórico e político, como decorrência da própria estrutura social ou como o modo “normal” com que se formam “as relações políticas, econômicas ou jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional” (Almeida, 2019 p. 50). O racismo, assim compreendido, longe de ser disfunção, desvio, defeito ou problema de ordem moral, não é outra coisa senão o modo normal, a lógica de funcionamento e um elemento organizador da sociedade.

Nessa linha de compreensão, Mário Theodoro (2022, p. 65) destaca a centralidade do racismo para a estruturação de uma sociedade desigual e hierarquizada. Para o autor, “como ideologia, que diferencia e hierarquiza os indivíduos por sua aparência, o racismo molda uma sociedade que se assenta na naturalização da desigualdade e dela faz uma base de apoio e funcionamento”.

Para Luigi Ferrajoli (2017, p. 223-224), teórico do garantismo penal, não havendo raça em sentido biológico, como provam as pesquisas sobre o genoma humano, o racismo se fundamenta em uma antropologia da desigualdade, na ideia de que certas categorias de pessoas, em virtude de qualidades naturais, são inferiores e não apenas diferentes. Assim, a explicação para o racismo é de natureza política, consistindo “essencialmente em um mecanismo político de exclusão, de discriminação e, em última instância, de negação da humanidade do outro”.

O jurista italiano também aproxima o racismo a outras antropologias da desigualdade, como o sexismo, isto é, a concepção, por muito tempo dominante na cultura ocidental, de que a mulher é intelectualmente inferior; a homofobia, ou seja, a concepção da homossexualidade como perversão e dos homossexuais como inferiores; e o classismo, isto é, a concepção de que os sujeitos economicamente mais fracos são social e antropologicamente inferiores (Ferrajoli, 2017, p. 223-224).

Vale acrescentar a compreensão de que o racismo tem, ademais, uma dimensão denominada de “branquitude”, conceito por meio do qual se busca estudar, compreender e demonstrar como se asseguram às pessoas brancas posições de privilégio e como são reproduzidas ideias de superioridade baseadas em características positivas, como beleza, educação, capacidade e inteligência. Desenvolvem estudos nessa linha autores como Mário Theodoro (2022) e Cida Bento (2022).

Cabe referenciar, por fim, o confronto direto, nos Estados Unidos, entre a “teoria da neutralidade racial” e a “teoria crítica da raça”, as duas correntes de pensamento que fundamentam o debate sobre as questões raciais, não apenas no âmbito acadêmico, mas também no campo jurídico.

A corrente da neutralidade racial entende que todas as pessoas devem ser tratadas igualmente, sem se levar em conta sua raça. Para tanto, invoca-se uma concepção de igualdade formal e relativa aos indivíduos, sendo irrelevantes as experiências vividas por grupos sociais determinados. A teoria crítica, por sua vez, compreende a raça como uma construção sociocultural e um elemento constitutivo das relações hierarquizadas de poder, de sorte que o racismo, longe de ser a exceção, é antes o modo normal de funcionamento da sociedade e das instituições, por meio do qual a sociedade opera.

Para situar o alcance e a densidade desse confronto, considere-se que, mesmo diante de seguidos episódios de violência policial contra negros, do superencarceramento de negros nas prisões estaduais e do crescimento das desigualdades

sociais e econômicas entre negros e brancos, que atualmente alcançam a proporção verificada na década de 1960, a Suprema Corte Americana decidiu, em junho de 2023, que as faculdades e universidades não podem mais ter em conta a raça como um fator para admissão. Ademais, dos cinquenta estados americanos, mais da metade proibiu ou tenta proibir discussões sobre a teoria crítica da raça nas escolas de educação básica, com argumentos que invocam os princípios da corrente da neutralidade racial.

No âmbito da Câmara dos Deputados, é oportuno resgatar iniciativas de enfrentamento às desigualdades raciais, como a aprovação da reserva de vagas para negros em concursos públicos; do Estatuto da Igualdade Racial; da reserva de vagas para negros nas universidades e instituições federais de ensino; e da tipificação da injúria racial como crime de racismo. Destaca-se, também, a instituição da Comissão de Juristas Destinada a Avaliar e Propor Estratégias Normativas com Vistas ao Aperfeiçoamento da Legislação de Combate ao Racismo Estrutural e Institucional no País (2020), cujo relatório de trabalho é contribuição relevante para o debate sobre o tema. Destaca-se, por fim, a aprovação do estudo “Políticas públicas de igualdade racial e combate ao racismo na construção de um Brasil justo e desenvolvido”, a ser desenvolvido pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes) no biênio 2023-2024, e a criação da bancada negra da Câmara dos Deputados, com a aprovação do Projeto de Resolução nº 116/2023.

No âmbito do Congresso Nacional, merece relevo a criação da Frente Parlamentar Mista Antirracismo, instalada em 11/4/2023, com a adesão de 147 parlamentares, sendo 36 senadores e 111 deputados federais, com a finalidade de debater e acompanhar ações que envolvem o combate ao racismo e à desigualdade racial.

Todas as iniciativas registradas constituem passos importantes, porém demarcados pela certeza de que há muito a tratar e fazer.

Com essas considerações introdutórias, segue o convite para que as leitoras e os leitores se apropriem de todas as formas desta edição da *Agenda Brasileira*.

As dimensões do racismo já apontadas, a centralidade da hierarquização racial na formação do Brasil, a reconfiguração do escravismo no período pós-abolicionista como obstáculo à concretização da própria abolição, a relevância da construção de um direito antidiscriminatório no país, a reconfiguração contemporânea dos

quilombos, os instrumentos para a compreensão do racismo e seu combate no ambiente escolar, a relação entre raça e cidadania, o modo como o racismo pode atingir diferentes grupos sociais, inclusive homens e mulheres, todos esses temas constituem o contexto e o foco dos artigos deste número.

Cabem aqui dois apontamentos finais. Primeiro, a *Agenda Brasileira* é um produto editorial da Câmara dos Deputados que reverbera estudos ou artigos elaborados pela Consultoria Legislativa (Conle). Na presente edição, contudo, conta-se excepcionalmente com a participação de autoras e autores que, não sendo integrantes da Casa ou da Conle, de algum modo aqui estiveram presentes em atividades relacionadas ao tema. Segundo, a complexidade do racismo aponta para a necessidade de permanente debate nesta Casa legislativa e para a organização de novas publicações. Seja a *Agenda Brasileira: Racismo* apenas a primeira de uma série, até que o tema seja compreendido em sua inteireza.

Geraldo Leite²

Consultor legislativo

Referências

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

BENTO, Cida. **O pacto da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

CNJ. **Diagnóstico étnico-racial no Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/diagnostico-etnico-racial-do-poder-judiciario.pdf>. Acesso em: 26 set. 2023.

DELGADO, Richard; STEFANCIC, Jean. **Teoria crítica da raça: uma introdução**. Tradução de Diógenes Moura Breda; prefácio de Adilson Moreira. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

2 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de direito constitucional, eleitoral, municipal, administrativo, processo legislativo e Poder Judiciário. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Justiça Constitucional e Tutela dos Direitos pela Universidade de Pisa, Itália. Licenciado em Estudos Sociais pela Faculdade de Ciências de Curvelo.

FERRAJOLI, Luigi. **I fondamenti della democrazia costituzionale**. 2. ed. Napoli: Editoriale Scientifica, 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023.

GEMAA. **Relatório das Desigualdades Raciais**. Rio de Janeiro: Uerj, 2022.

IFER - índice folha de equilíbrio racial. **Folha de S.Paulo**, [s.d.]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha-topicos/indice-folha-de-equilibrio-racial-ifer/>. Acesso em: 26 set. 2023.

IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101972>. Acesso em: 26 set. 2023.

LEITE, Geraldo. Racismo estrutural e representação política. **Agenda Brasileira: eleições**, Brasília, Edições Câmara, n. 5, p. 86-105, 2022.

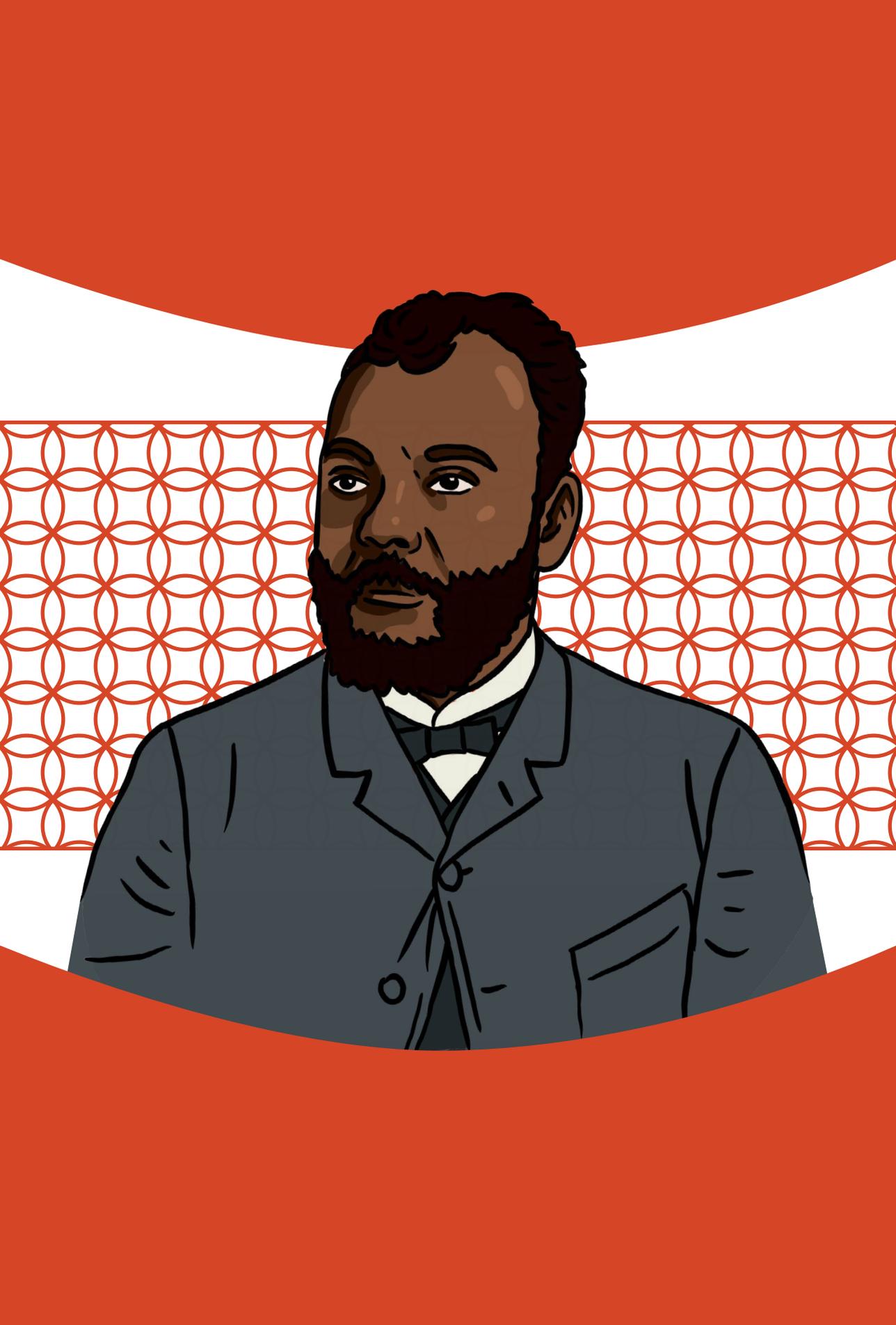
MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

PEREGUM. Pesquisa “Percepções sobre o racismo” do Instituto de Referência Negra Peregum e Projeto Seta é divulgada na imprensa nacional. **Instituto de Referência Negra Peregum**, 2 ago. 2023. Disponível em: <https://peregum.org.br/2023/08/02/pesquisa-percepcoes-sobre-o-racismo-do-instituto-de-referencia-negra-peregum-e-projeto-seta-e-divulgada-na-imprensa-nacional/>. Acesso em: 26 set. 2023.

RODRIGUES JR., Otavio Luiz (org.). **Perfil étnico-racial do Ministério Público brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2023.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. **2022/2005(INI): Racial justice, non-discrimination and anti-racism in the EU**. Disponível em: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2022/2005\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2022/2005(INI)). Acesso em: 26 set. 2023.



JOSÉ DO PATROCÍNIO

José do Patrocínio (1853-1905) foi jornalista e escritor, **peça fundamental para a abolição da escravatura no Brasil**. Esteve à frente da *Gazeta da Tarde* e mais tarde do jornal *A Cidade do Rio* e criou a Confederação Abolicionista. Foi vereador e realizou importantes comícios e manifestações de rua pela abolição, sendo muito próximo da princesa Isabel durante toda a campanha que culminou na assinatura da Lei Áurea.

De injúria racial a crime de racismo: percurso e significado antidiscriminatório da equiparação

Deborah Wajngarten¹

Gabriel Rocha²

Geraldo Leite³

1. Introdução

Por anos a fio, os movimentos antirracistas lutaram pela tipificação da injúria racial como crime de racismo, com a finalidade de agravar as penas cominadas e impor ao delito os atributos da imprescritibilidade e inafiançabilidade. Argumentava-se que ofensas praticadas com motivação étnico-racial não são outra coisa senão racismo, sendo injustificada a diferenciação que sempre se fizera entre ofensa dirigida ao indivíduo (injúria racial) e ofensa dirigida à coletividade (racismo). Em 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o crime de injúria racial configura uma forma de racismo. Em 2023, a equiparação foi disciplinada pela Lei nº 14.532, que promoveu o deslocamento da injúria racial do Código Penal para a Lei do Crime de Racismo.

A referida equiparação foi recebida com entusiasmo pelo movimento negro, por agentes políticos e parte da comunidade jurídica, certos de que a medida constituiria um aperfeiçoamento necessário dos instrumentos legais de combate à discriminação em razão de raça, cor ou etnia, ao mesmo tempo que representaria um passo a mais rumo à construção de um direito antidiscriminatório no Brasil.

- 1 Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área de direito penal, direito processual penal e procedimentos investigatórios parlamentares.
- 2 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de direito penal, direito processual penal e procedimentos investigatórios parlamentares.
- 3 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de direito constitucional, eleitoral, municipal, administrativo, processo legislativo e Poder Judiciário. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Justiça Constitucional e Tutela dos Direitos pela Universidade de Pisa, Itália. Licenciado em Estudos Sociais pela Faculdade de Ciências de Curvelo.

Há que se perguntar, para uma adequada compreensão do assunto, se a equiparação da injúria racial a crime de racismo é algo de fato relevante, ao menos nos termos em que foi recebida e celebrada, qual é a dimensão do problema racial e que atenção deve receber o racismo dos agentes políticos, juristas e lideranças sociais, da comunidade acadêmica e da própria sociedade brasileira.

Pois bem. É conhecida a afirmação de Eric Hobsbawm (1994) de que o Brasil é um monumento à negligência social.

Há estudos que situam o Brasil entre os dez países mais desiguais do mundo, a exemplo do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2019, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Levantamentos igualmente relevantes associam diretamente desigualdades sociais e racialização, a exemplo da 2ª edição do estudo *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*, publicado em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Para referir mais um estudo, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, aponta, com dados de 2022, que os negros representam 68,2% da população privada de liberdade e 76,5% das vítimas de mortes violentas, representando, por fim, 83,1% das vítimas de intervenções policiais.

Eis o cenário que, no Brasil, dá origem a afirmações contundentes, tais como “da senzala para o cárcere”, “da senzala para a favela”, “da senzala para os morros e alagados”, “do ferro quente para o monitoramento eletrônico”.

Poder-se-ia dizer que as mazelas apontadas decorrem diretamente do nosso passado escravocrata. Afinal, o Brasil foi o maior território escravista do mundo ocidental, tendo recebido aproximadamente cinco milhões de negros africanos, número que representa aproximadamente 50% dos cativos que chegaram com vida à América. Não é sem razão que, para Laurentino Gomes (2019, p. 34), a escravidão foi a experiência mais determinante na história brasileira, de sorte que nenhum outro assunto “é tão importante e tão definidor para a construção da nossa identidade”.

Sendo indiscutível o robusto legado escravocrata, é certo também que a abolição da escravização das pessoas negras segue inconclusa e estruturalmente obstaculizada. O racismo que, no passado, fornecera tecnologia e argumento para a empresa colonial escravista foi reconfigurado e atualizado a partir da segunda metade do século XIX e mais fortemente no período pós-abolição, para possibilitar que se mantivessem quase intactas as hierarquias e a dominação racial anterior.

A mencionada reconfiguração do escravismo colonial e os instrumentos sociais, econômicos e jurídicos utilizados para tanto são tratados no próximo tópico.

Feito isso, levantam-se todas as medidas penais editadas com a finalidade de combater a discriminação racial no Brasil para, em seguida, refazer o percurso jurídico e examinar o significado da equiparação da injúria racial a crime de racismo.

Sobre a relevância, some-se aos dados e argumentos delineados anteriormente a afirmação de que o racismo tem sido uma fábrica exitosa de desigualdades, injustiças, humilhações e violações de direitos humanos. Segue o seu curso, em plena luz do dia ou nas sombras da noite, a naturalizar e promover microagressões, exposições jocosas, subalternidades, exclusões, genocídios e ausência ou escassa presença das pessoas racializadas, principalmente pretas e pardas, nos espaços de poder e decisão política (Leite, 2022). Havendo tanto a se fazer para eliminar o racismo, nem por isso se considerará de somenos importância a equiparação recentemente feita, ainda que sejam cabíveis apontamentos críticos.

2. Escravidão e racismo no Brasil

O racismo, nos termos em que hoje o conhecemos, não é um monturo oriundo do escravismo colonial-imperialista que a abolição formal da escravatura em 1888 ou a República proclamada no ano seguinte não conseguiu remover das estruturas sociais. Conquanto inegável o fortíssimo legado do escravismo para a edificação do racismo contemporâneo, a vinculação direta entre um e outro não é explicação suficiente.

Com efeito, ao pujante legado escravista, outros fatores foram estrategicamente agregados, como as leis discriminatórias, a importação massiva de mão de obra europeia e o projeto eugênico, de sorte que se mantiveram intactas ou muito pouco alteradas as relações sociais e econômicas baseadas na hierarquia racial. A reconfiguração do escravismo com os elementos referidos assegurou que o fator racial prosseguisse no período pós-abolição como elemento organizador da sociedade brasileira.⁴

Por limitações óbvias, não se examinarão aqui os dispositivos das ordenações da coroa que tratavam do escravismo. Entretanto, para se entender o referido legado, vale apontar os seus traços centrais: o escravo é uma propriedade, objeto de compra e venda, como qualquer outra mercadoria; é estrangeiro, arrancado do seu

4 Sobre a herança da escravidão, ver Almeida (2019 p. 182). O jurista Sílvio Almeida também aborda a reconfiguração do escravismo na nova institucionalidade brasileira pós-abolição na entrevista concedida a Lília Schwarcz (2019).

meio familiar e social; a relação entre senhor e escravo é baseada na violência; o trabalho do escravo está sempre à disposição do seu dono; cabe também ao senhor o controle da procriação, de forma que não pertencem ao escravo nem a sua sexualidade, nem os filhos gerados; a condição de escravo é hereditária e passa de pai para filho (Gomes, 2019, p. 68).

Calha registrar que, durante todo o século XIX, a Inglaterra, berço da Revolução Industrial, pressionou diversos países do mundo a abolir a escravidão. Nesse contexto, o Tratado de Aliança e Amizade firmado em 1810 entre Portugal e Inglaterra já previa a gradual extinção do escravismo e, em 1826, os ingleses impuseram ao governo do Brasil já independente o compromisso de extinguir o tráfico de escravos no prazo de três anos. Embora o Brasil tenha resistido duramente em sua posição escravista, é certo que já se vislumbravam por aqui as dificuldades que o regime atravessaria com as pressões da nação mais poderosa do mundo naquele momento.

Assim, ao mesmo tempo que adotava medidas com pouca ou nenhuma efetividade, apenas para que os ingleses vissem, como a Lei Feijó de 1831, que proibia o tráfico atlântico e garantia a libertação dos escravizados que desembarcassem aqui após aquela data, foi-se estruturando no Brasil um direito fundamentalmente discriminatório em relação aos negros, durante o período imperial e em várias décadas da República.

A Constituição de 1824, apontada como liberal e influenciada pelos ventos da modernidade europeia, especialmente do liberalismo francês, não fez nenhuma referência direta às pessoas escravizadas ou ao escravismo, optando o outorgante pelo tratamento de exclusão ao eliminar os escravizados do rol de cidadãos brasileiros do art. 6.

No mesmo lineamento, leis educacionais aprovadas em diversas províncias, como Espírito Santo, Minas Gerais e Goiás (1835), Rio Grande do Norte (1836), Mato Grosso e Rio de Janeiro (1837), restringiram as matrículas às pessoas livres, em alguns casos com estipulação de penas em caso de descumprimento. No caso da província do Rio de Janeiro, a Lei nº 1/1837 proibiu que frequentassem as escolas públicas os pretos africanos, ainda que livres ou libertos. Em nível nacional, a denominada Reforma Couto Ferraz, de 1854, considerada a primeira grande norma de organização e controle da instrução primária e secundária no Brasil, proibiu expressamente que os escravos se matriculassem e frequentassem as escolas (Barros, 2016).

À legislação discriminatória concernente ao acesso à educação, soma-se a Lei de Terras, de 1850, que oficializou a opção do Brasil pelos latifúndios e selou a interdição dos negros na aquisição da propriedade.

No período colonial, a terra pertencia à coroa portuguesa e era explorada mediante concessão de privilégios denominados de sesmarias. Por este regime, pessoas recebiam a posse de grandes extensões, submetendo-as à exploração produtiva, sem que fossem concedidos os títulos de propriedade.

Esse regime, chamado “império de posses”, se estendeu até 1822, seguindo-se quase trinta anos sem regulamentação. Com a ausência de normas, a posse se tornou o modo de aquisição, especialmente pelas pessoas em condições de apropriação. A Lei nº 601/1850, além de não reconhecer a propriedade pela posse, estabeleceu que só poderia adquirir terra quem pagasse por ela, afastando de vez a população empobrecida e, por óbvio, a quase totalidade dos negros.

Com o Código Penal de 1890, já abolida a escravidão, além da criminalização dos cultos afro-brasileiros, enquadrados nos arts. 157 e 158, passou-se também a punir a prática da capoeira, definida como contravenção penal suscetível de prisão de dois a seis meses. O mesmo código punia a perambulação, a desocupação (não exercício de profissão ou ofício) e até mesmo a falta de meios de subsistência e domicílio certo, sendo desnecessário qualquer esforço para se vislumbrar o destinatário da norma.

Esse processo de progressiva reconfiguração do escravismo iniciado na segunda metade do século XIX no Brasil encontrará no chamado “racismo científico” o seu elemento teórico de sustentação, sobretudo no período pós-abolição.

Em brevíssimas palavras, o “racismo científico” defendia a existência de evidências empíricas aptas a sustentar uma classificação dos seres humanos a partir das diferenças dos corpos como cor da pele, textura do cabelo ou forma do crânio, para defini-los como superiores ou inferiores. Surgido na Europa, o racismo científico se apoiou na obra de Charles Darwin, especialmente nas leis da teoria da seleção natural, para aplicá-las às sociedades humanas, surgindo daí a expressão “darwinismo social”.

A partir dessa compreensão, Francis Galton, primo de Darwin, passou a defender a ideia de que o Estado deveria promover o aperfeiçoamento da raça e a formação de uma elite geneticamente melhorada, mediante o controle científico da procriação humana, em que os menos aptos (inferiores) deveriam ser desestimulados a procriar ou mesmo ser eliminados. O melhoramento da raça, ou eugenia,

tinha como pressuposto a superioridade da raça branca caucasiana e a inferioridade das demais, especialmente da raça negra.

Outro expoente das teorias raciais, o médico e criminólogo italiano César Lombroso (1835-1909) empreendeu estudos com a finalidade de identificar criminosos valendo-se dos traços e aspectos genéticos, estéticos e físicos. Em sua obra *O homem delinquente*, defendeu a ideia de que os criminosos partilham, como regra, de características físicas, biológicas e psíquicas comuns, as quais podem ser consideradas como um padrão para a delinquência.

Schwarcz (1993, p. 78) observa que o determinismo de viés racial, oriundo da teoria das raças, apontava com pessimismo para a miscigenação, uma vez que as raças “constituíam fenômenos finais, resultados imutáveis, sendo todo cruzamento, por princípio, entendido como erro”. Sobre a eugenia, a autora assinala que foi convertida em poderoso movimento científico e social a partir de 1880. Como ciência, visava à “produção de nascimentos desejáveis e controlados”; como “movimento social, preocupava-se em promover casamentos entre determinados grupos e – talvez o mais importante – desencorajar certas uniões consideradas nocivas à sociedade” (Schwarcz, 1993, p. 79).

As teorias raciais com a defesa do branqueamento da população e críticas severas à mestiçagem foram recebidas com entusiasmo no Brasil, como se pode verificar nas publicações de, por exemplo, Renato Kehl, Sílvio Romero, Nina Rodrigues, Oliveira Vianna, João Batista Lacerda. Na obra *As raças humanas e a responsabilidade penal*, Rodrigues (2011, p. 65) assinala de modo taxativo:

Destes dois princípios fundamentais – a herança pela larga transmissão dos caracteres das raças inferiores a que dá lugar, e o mestiçamento, pelo desequilíbrio ou antes pelo equilíbrio mental instável que acarreta –, decorre, me parece, a explicação fácil e natural da nossa psicologia de povo mestiço. Por sua vez, dão eles também a explicação mais razoável de certas formas de criminalidade crioula.

Diz-se que as ideias eugênicas foram recebidas com entusiasmo porque, entre outras razões, ajudavam a explicar as enormes desigualdades sociais no Brasil e as diferenças entre brancos, negros e mestiços.

Para se compreender o alcance dessas ideias no país, pode-se dizer que o Estado brasileiro promoveu intenso fluxo migratório, tendo entrado no Brasil entre 1890 e 1920 cerca de 3,5 milhões de imigrantes brancos, europeus em sua grande maioria. No plano normativo, o Decreto nº 528/1890 assegurava a livre entrada, nos

portos da República, dos indivíduos válidos para o trabalho, exceção feita aos indígenas da Ásia e aos africanos. Por fim, confirmando o referido entusiasmo, a Constituição de 1934 previa o estímulo à educação eugênica (art. 138, “a”), fundamentada, obviamente, na ideia de melhoramento da raça pela via do embranquecimento.

Figura 1 – A redenção de Cam (1895), de Modesto Brocos



Fonte: Museu Nacional de Belas Artes. O quadro apresenta três membros de uma mesma família, de diferentes gerações, em que a avó negra agradece aos céus o neto branco, nascido de sua filha mestiça (parda), enquanto o homem branco, possivelmente o pai, olha com admiração para a criança.

Outro indicador relevante da inserção das ideias eugênicas e da inferiorização de pretos e pardos no senso comum pode ser encontrado na adoção de uma linguagem discriminatória, palavras e expressões de uso cotidiano, tais como “preto de alma branca”, “esclarecer”, “denegrir”, “humor negro”, “galinha de macumba”, “a coisa está preta”, “lista negra”, “magia negra”, “mercado negro”, “serviço de preto”, “não sou tuas negas”, “mulata”, “nega maluca”, “samba do crioulo doido” (TSE, 2022).

Não se pode deixar de referir, também, a invisibilidade das mulheres e dos homens negros, sempre como estratégia de hierarquização racial, nos espaços de poder, na literatura, na ciência, nas artes, na cultura, nos meios de comunicação de massa, no mercado de trabalho, nas novelas e no cinema, e até mesmo no custoso processo de desmonte do regime escravista, em que mais destaque foi dado a uma princesa supostamente bondosa do que às negras e negros que efetivamente se empenharam pela abolição, como Maria Felipa de Oliveira, Tereza de Benguela, Maria Firmina dos Reis, Luiz Gama, José do Patrocínio e André Rebouças.

Para a conclusão deste tópico, retoma-se a ideia inicial de que o racismo dos nossos dias não é exclusivamente um entulho que a Lei Áurea e a República não conseguiram superar. Sendo indiscutível o legado escravocrata, outros elementos foram pouco a pouco agregados, nos termos já referidos, e tudo somado conduziu à institucionalização da discriminação racial nos termos que hoje a conhecemos.

3. Caminhos para vencer o racismo: a construção de um direito antidiscriminatório

O ano de 1929 é considerado o ápice da propaganda eugênica no Brasil, quando se realizou o I Congresso Brasileiro de Eugenia, com a participação de centenas de médicos, eugenistas e importantes personalidades políticas e intelectuais do Brasil. O evento foi presidido pelo antropólogo Edgard Roquette-Pinto, tendo como secretário-geral o médico, eugenista e editor do *Boletim de Eugenia*, Renato Kehl.

Nesse contexto social de negação de negros e mestiços, bem como de elevação do branqueamento como ideal racial, temas referidos no capítulo anterior, o sociólogo Gilberto Freyre (2003) deslocará a discussão do problema racial para um campo novo, com o seu festejado *Casa-grande & senzala*. O livro, publicado em 1933, resultou de exaustivas pesquisas e foi apresentado como uma resposta às teses racistas.

Na obra, o pernambucano não só refuta a ideia de degeneração como um dos resultados da mestiçagem, como também enaltece os seus efeitos positivos, citando como exemplo exitoso o caso do Brasil. É a partir da obra de Freyre que ganha força a ideia do Brasil como democracia racial. Passível de apontamentos críticos, certamente, a obra teve um papel importante no sentido de arrefecer o entusiasmo para com o projeto eugênico, que transitava a passos largos e desenvoltos no Brasil.

A propósito, no ano seguinte à publicação de sua obra, Gilberto Freyre também foi um dos organizadores do I Congresso Afro-Brasileiro, realizado no Recife, o qual deu início a um movimento de cultura e ação social para o reconhecimento e reabilitação do negro como raça capaz e com contribuições notáveis para o desenvolvimento do Brasil. Em 1937, ocorreu na cidade de Salvador o II Congresso Afro-Brasileiro, com a participação de intelectuais e estudiosos da temática afro-descendente, integrantes de movimentos sociais, sacerdotes do culto afro, etc.

Nas décadas seguintes, o movimento negro ganhou novo impulso e mobilização em nível nacional, com a realização de eventos importantes, como a Convenção Nacional do Negro (1945), a Conferência Nacional do Negro (1949) e o I Congresso Brasileiro do Negro (1950).

Apesar da indiscutível importância, a narrativa baseada na ideia de democracia racial pode ter levado à falsa compreensão de que o Brasil não era um país racista. Se um olhar romântico sobre cenas carnavalescas, praias paradisíacas e festas de rua alcançava apenas superficialmente milhares de pessoas convivendo amigavelmente em um mesmo espaço físico, a despeito de origens, classes sociais ou raças tão diversas, um olhar um pouco mais atento divisaria um país que, inconciliável, se digladiava (Leite, 2002, p. 87).

Crítica à ideia de democracia racial foi feita de modo contundente por Florestan Fernandes, que a chamou de “mito”. Na obra *A integração do negro na sociedade*, o sociólogo afirma que o referido mito “revitalizou a técnica de focalizar e avaliar as relações entre ‘negros’ e ‘brancos’ através de exterioridades ou aparências dos ajustamentos raciais, forjando uma falsa consciência da realidade racial brasileira” (Fernandes, 1978, p. 255). Para o autor, referindo-se à realidade da cidade de São Paulo:

Esta técnica não teve apenas utilidade imediata. Graças à persistência das condições que tornaram possível e necessária a sua exploração prática, ela

implantou-se de tal maneira que se tornou o verdadeiro elo entre as duas épocas sucessivas da história cultural das relações entre “negros” e “brancos” na cidade. Em consequência, 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 poder foram indistinta e igualmente acessíveis a todos, durante a expansão urbana e industrial da cidade de São Paulo; 4º) a ideia de que “o preto está satisfeito” com sua condição social e estilo de vida em São Paulo; 5º) a ideia de que não existe, nunca existiu, nem existirá outro problema de justiça social com referência ao “negro”, excetuando-se o que foi resolvido pela revogação do estatuto servil e pela universalização da cidadania – o que pressupõe o corolário segundo o qual a miséria, a prostituição, a vagabundagem, 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. (Fernandes, 1978, p. 255-257)

O pensamento de Florestan Fernandes abriu novas perspectivas para a discussão da questão racial no Brasil e influenciou movimentos e organizações sociais que se dedicavam à pauta antirracista. No 7 de julho de 1978, nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, foi lançado publicamente o Movimento Negro Unificado, criado dias antes, em 18 de junho, como organização pioneira na luta do povo negro no Brasil, com integrantes de peso da luta antirracista, como Milton Barbosa (Militão), Abdias do Nascimento e Lélia Gonzalez.

Paulatinamente, a discussão sobre a temática racial foi se descolando das ideias de “paraíso mestiço” e “democracia racial” para a admissão da existência, no Brasil e no mundo, de um racismo estrutural ou sistêmico e para a compreensão de que a raça é uma categoria relevante na organização da sociedade, tanto quanto é uma categoria central para o pensamento jurídico.

Além de admitir a existência de preconceito, racismo e discriminação raciais, hoje se considera imprescindível combatê-los. Como parte da nova compreensão, aponta-se também a necessidade de um direito antidiscriminatório, como disciplina jurídica que tenha por finalidade diminuir disparidades entre grupos sociais

por meio da maior efetividade possível do sistema protetivo dos direitos existente no ordenamento jurídico.

A propósito, no julgamento da constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos, o STF afirmou a necessidade de políticas que busquem “superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente” (ADI nº 41/DF, relator min. Roberto Barroso, publicado em 8 jun. 2017).

Para combater as desigualdades e exclusões de grupos específicos, ações afirmativas passaram a ocupar lugar de destaque no desenho de diversas políticas públicas. Embora as cotas sejam a forma mais conhecida, as ações afirmativas podem ser desenvolvidas como fundos de estímulo, bolsas, preferências em contratos, reparações financeiras, ações de valorização de identidade, entre outras. Assim são promovidas a igualdade material e o acesso a direitos básicos e também a valorização étnica e cultural.

Nesse lineamento, é imprescindível mencionar o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), “destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica”.

Outro instrumento relevante do nosso direito antidiscriminatório é a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013, e incorporado ao nosso ordenamento jurídico *com status de emenda constitucional* nos termos do Decreto nº 10.932/2022.

Para concluir, é importante assinalar que o direito antidiscriminatório também possui uma dimensão responsiva, inclusive de natureza penal, em que determinadas condutas são tipificadas pela legislação. Como exemplo, cita-se a Lei nº 7.716/1989, que define justamente os crimes resultantes de preconceitos raça ou de cor.

4. Direito antidiscriminatório no Brasil: medidas de natureza penal e equiparação da injúria racial ao crime de racismo

Depois de percorrer alguns estágios da reconfiguração do escravismo para a estruturação do racismo dos tempos atuais e de apontar como necessária a construção de um direito antidiscriminatório, é chegado o momento de entender a Lei nº 14.532/2023, que promoveu a tipificação da injúria racial ao crime de racismo.

No âmbito penal, a primeira norma que promoveu a responsabilização do agente pela prática do racismo foi a Lei nº 1.390/1951 (Lei Afonso Arinos), que, entre outros comandos, tipificou a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor entre as denominadas contravenções penais.

Essa lei cuidou de punir as seguintes condutas: a) recusar hospedagem em hotel, pensão, estalagem ou estabelecimento da mesma finalidade; b) recusar a venda de mercadorias em lojas de qualquer gênero, ou atender clientes em restaurantes, bares, confeitarias e locais semelhantes, abertos ao público, onde se sirvam alimentos, bebidas, refrigerantes e guloseimas; c) recusar entrada em estabelecimento público, de diversões ou esporte, bem como em salões de barbearia ou cabeleireiros; d) recusar inscrição de aluno em estabelecimentos de ensino de qualquer curso ou grau; e) obstar o acesso a qualquer cargo do funcionalismo público ou ao serviço em qualquer ramo das forças armadas; f) negar emprego ou trabalho a alguém em autarquia, sociedade de economia mista, empresa concessionária de serviço público ou empresa privada.

Apesar de sua importância como um marco simbólico no combate ao racismo, por ter rompido o vácuo legislativo nessa matéria, as penas previstas nessa lei eram insignificantes e sua aplicação, muito tímida. Conforme afirma Fabiano Augusto Martins Silveira (2006, p. 64), “afora o conteúdo simbólico, a Lei Afonso Arinos nunca esteve entre os instrumentos legais mais eficazes; ao contrário, segundo investigação de Peter Eccles, dos três casos levados à Justiça de que se teve notícia, dois resultaram em condenação”.

Posteriormente, a Constituição de 1967, pela primeira vez em nossa história constitucional, estabeleceu que o racismo deveria ser punido na forma da lei

(art. 150, § 1º). Apesar disso, não houve a elaboração de normas jurídicas nesse sentido, de forma que a Lei Afonso Arinos, recepcionada pela nova ordem constitucional, continuou sendo o principal diploma legal de repressão ao racismo.

No ano de 1985, a Lei Afonso Arinos foi revogada em razão do advento da Lei nº 7.437, que, apesar de ter incluído outras formas de discriminação (em razão do sexo ou do estado civil) no rol de contravenções penais, manteve todas as sanções a elas previstas em patamares diminutos, além de ter se limitado, em grande parte, a reproduzir os dispositivos da norma anterior.

A Constituição da República de 1988, por sua vez, estabeleceu, em seu art. 5º, XLII, que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”. Estatuiu-se, de forma clara, um mandado constitucional de criminalização, com a exigência de que o racismo fosse tratado, pela legislação ordinária, como crime (e não apenas como contravenção penal) inafiançável e imprescritível, punido com pena de reclusão.

Em cumprimento à ordem emanada pela Constituição, foi sancionada, em janeiro de 1989, a Lei nº 7.716, que definiu os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor, cujo objeto foi posteriormente ampliado, pela Lei nº 9.459/1997, para abranger, também, as condutas discriminatórias relacionadas a etnia, religião ou procedência nacional.

Essa legislação criminaliza comportamentos como: impedir ou obstar o acesso de alguém, devidamente habilitado, a qualquer cargo da administração direta ou indireta, bem como das concessionárias de serviços públicos; obstar promoção funcional; negar ou obstar emprego em empresa privada; deixar de conceder os equipamentos necessários ao empregado em igualdade de condições com os demais trabalhadores; impedir a ascensão funcional do empregado ou obstar outra forma de benefício profissional; proporcionar ao empregado tratamento diferenciado no ambiente de trabalho, especialmente quanto ao salário; recusar ou impedir acesso a estabelecimento comercial, negando-se a servir, atender ou receber cliente ou comprador; recusar, negar ou impedir a inscrição ou ingresso de aluno em estabelecimento de ensino público ou privado de qualquer grau; impedir o acesso ou recusar hospedagem em hotel, pensão, estalagem, ou qualquer estabelecimento similar; impedir o acesso ou recusar atendimento em restaurantes, bares,

confeitarias, ou locais semelhantes abertos ao público; impedir o acesso ou recusar atendimento em estabelecimentos esportivos, casas de diversões, ou clubes sociais abertos ao público; impedir o acesso ou recusar atendimento em salões de cabeleireiros, barbearias, termas ou casas de massagem ou estabelecimento com as mesmas finalidades; impedir o acesso às entradas sociais em edifícios públicos ou residenciais e elevadores ou escada de acesso; impedir o acesso ou uso de transportes públicos, como aviões, navios, barcas, barcos, ônibus, trens, metrô ou qualquer outro meio de transporte concedido; impedir ou obstar o acesso de alguém ao serviço em qualquer ramo das forças armadas; impedir ou obstar, por qualquer meio ou forma, o casamento ou convivência familiar e social.

Em seguida, a Lei nº 8.081/1990, com redação posteriormente alterada pela Lei nº 9.459/1997, inseriu um dispositivo que criminaliza uma conduta de caráter genérico, consistente em “praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional” (art. 20).

A mesma Lei nº 9.459/1997 acrescentou, ainda, um parágrafo no art. 140 do Código Penal, para estabelecer uma forma qualificada do crime de injúria, quando praticada com a “utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião ou origem”, que passou a ser denominada, pela doutrina, de injúria racial.

A partir de então, houve ampla discussão se o delito de injúria racial, por estar descrito no Código Penal, e não na Lei nº 7.716/1989, poderia ser considerado crime de racismo, para fins de reconhecimento de sua inafiançabilidade e imprescritibilidade. Nesse sentido, por exemplo, Guilherme de Souza Nucci defendia a seguinte posição:

O racismo é uma forma de pensamento que teoriza a respeito da existência de seres humanos divididos em “raças”, em face de suas características somáticas, bem como conforme sua ascendência comum. A partir dessa separação, apregoa a superioridade de uns sobre outros, em atitude autenticamente preconceituosa e discriminatória. Vários estragos o racismo já causou à humanidade em diversos lugares, muitas vezes impulsionando ao extermínio de milhares de seres humanos, a pretexto de serem inferiores, motivo pelo qual não mereceriam viver. Da mesma forma que a Lei 7.716/89 estabelece várias figuras típicas de crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor, não quer dizer, em nossa visão, que promova um rol exaustivo. Por isso, com o advento da Lei 9.459/97, introduzindo a denominada injúria racial, criou-se mais um delito no cenário do racismo, portanto, imprescritível, inafiançável e sujeito à pena de reclusão. (Nucci, 2016, p. 830-831)

Em sentido oposto, Fabiano Augusto Martins Silveira sustentava:

A injúria qualificada pela utilização de elementos referentes a raça ou cor não caracteriza, do ponto de vista rigorosamente penalístico, crime racial (ou de racismo). Portanto, com base numa leitura necessariamente restritiva do art. 5º, XLII, da CR/88, não se trata de um crime inafiançável e imprescritível. (Silveira, 2006, p. 229)

Essa era, inclusive, a tese prevalecente na doutrina brasileira.

A partir de 2015, o Superior Tribunal de Justiça (AgRg no AREsp nº 686.965/DF, relator min. Ericson Marinho, Sexta Turma, julgado em 18 ago. 2015, *DJe* de 31/8/2015) firmou jurisprudência no sentido de que o crime de injúria racial, ainda que previsto no Código Penal, é um delito inequivocamente relacionado ao cenário do racismo e, portanto, imprescritível e inafiançável por determinação constitucional.

Em 2021, foi a vez de o STF enfrentar a matéria, quando sedimentou o entendimento de que

o crime de injúria racial reúne todos os elementos necessários à sua caracterização como uma das espécies de racismo. [...] a simples distinção topológica entre os crimes previstos na Lei nº 7.716/1989 e o art. 140, § 3º, do Código Penal não tem o condão de fazer deste uma conduta delituosa diversa do racismo, até porque o rol previsto na legislação extravagante não é exaustivo. [...] por ser espécie do gênero racismo, o crime de injúria racial é imprescritível. (HC 154248, relator min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 28 out. 2021, Processo Eletrônico DJe-036, publicado em 23 fev. 2022.)

Posteriormente, essa questão foi dirimida na própria legislação, tendo em vista que a Lei nº 14.532/2023 realocou a injúria racial do Código Penal para a Lei nº 7.716/1989 (art. 2º-A), afastando qualquer dúvida de que se cuida, de fato, de uma espécie de crime de racismo.

A alteração legislativa, porém, não foi meramente simbólica, pois, além de alterar o *locus* da tipificação penal, aumentou a pena cominada no preceito secundário do tipo, que era de um a três anos de reclusão e multa e passou a ser de dois a cinco anos de reclusão e multa. Além disso, a ação penal, que era pública condicionada à representação, passou a ser pública incondicionada.

Outras importantes inovações advindas dessa lei foram a previsão de uma causa de aumento de pena, de um terço até a metade, aplicável a qualquer dos delitos previstos na Lei nº 7.716/1989, relacionada ao chamado “racismo recreativo”, que é aquele praticado “em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação” (art. 20-A), e o estabelecimento de uma forma qualificada do crime de racismo cometido “no contexto de atividades esportivas, religiosas, artísticas ou culturais destinadas ao público” (§ 2º-A do art. 20).

Ressalte-se que o texto dessa legislação foi baseado em sugestões elaboradas por comissão de juristas instituída na Câmara dos Deputados e destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural no país, presidida pelo ministro Benedito Gonçalves, do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Sobre os pontos específicos relatados, consta do Relatório da Comissão de Juristas as seguintes justificativas:

Intervenções na Lei nº 7.716/1889

O primeiro ajuste consiste em trazer para o âmbito da lei de racismo (Lei 7716/89) as ofensas à dignidade e ao decoro, até então previstas no art. 140 do Código Penal. A mudança proposta tem por desiderato colocar fim a celeuma quanto a natureza do crime e a incidência da imprescritibilidade constitucional.

Dogmaticamente não se tem dúvida que a chamada ‘injúria racial’, apesar de prevista originalmente no código penal, surgiu no ceio de legislação antirracista que regulamentava o comando constitucional. Isto é, a Lei 9459/1997 alterou os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716/1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescentou o parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848/1940. Com efeito, sua topologia e sua teleologia estavam insertas na resposta penal do Estado brasileiro ao racismo. Não poderia sofrer tratamento distinto daquele indicado pelo texto constitucional.

A controvérsia foi tamanha que acabou por ser levada ao STF que colocou um ponto linear na controvérsia. Assim, com vistas ao aperfeiçoamento e sistematização da legislação, melhor que a atividade legislativa coloque um ponto final na questão, sendo de todo conveniente, inclusive, que isso ocorra pelo próprio Parlamento com sua legitimidade incontestável de legislar.

Racismo no esporte e em espetáculos

A segunda proposição preocupa-se com o racismo esportivo. O Brasil e o mundo têm testemunhado cenas lamentáveis de hostilização de atletas com inferiorização

expressada por palavras, cantos, gestos, remessas de objetos (como banana), etc. Não é diferente também ocorrências em espetáculos culturais, artísticos e religiosos.

Neste particular, a resposta penal apresenta pena de suspensão de direito, cuja experiência apresenta bons resultados no âmbito da legislação de trânsito e também na experiência de alguns juizados especiais criminais, inclusive aqueles instalados nos estádios, como o chamado 'juizado do torcedor', instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

[...]

Racismo recreativo

Não escapou do trabalho a preocupação com uma forma de racismo que além de causar danos a saúde mental, humilhação e sofrimento, não raro é um subterfúgio retórico para a impunidade relativamente a atitudes racistas.

O racismo recreativo consiste em um tipo específico de opressão racial. Trata-se da circulação de imagens derogatórias que expressam desprezo por minorias raciais na forma de humor, de modo a comprometer o status cultural e o status material dos membros desses grupos. Essa prática de marginalização tem o mesmo objetivo de outras formas de racismo, a saber: legitimar hierarquias raciais presentes na sociedade brasileira de modo que oportunidades sociais permaneçam nas mãos de pessoas brancas. Essencialmente, o racismo recreativo não se diferencia de outros tipos de racismo, embora tenha uma característica especial: o uso do humor para expressar hostilidade racial, estratégia que permite a perpetuação do racismo, mas que protege a imagem social de pessoas brancas.

[...]

Para dar resposta a essa violência psicológica que causa danos à saúde mental das pessoas negras, destacadamente a baixa autoestima de crianças e jovens, propõe-se o racismo recreativo como causa de aumento dos crimes de racismo. (Brasil, 2021, p. 462-471)

É esse, portanto, o cenário atual da legislação penal brasileira sobre o racismo. Conforme assentado, a partir de 1997 passaram a coexistir duas condutas típicas aparentemente semelhantes: o delito de injúria racial, inicialmente previsto no art. 140, § 3º, do Código Penal, e o crime de discriminação ou preconceito racial, constante no art. 20 da Lei nº 7.716/1989.

Ocorre que, embora similares, esses crimes não se confundem, conforme as distinções bem apontadas por Fabiano Augusto Martins Silveira:

A distinção reside na afetação, ou não, da honra subjetiva (bem jurídico individualíssimo) e na identificação do seu titular (sujeito passivo determinado ou passível de determinação). Se o agente não faz referência a uma pessoa ou pessoas em particular, desejando, ao invés, induzir ou incitar a discriminação e preconceito racial de forma genérica, ter-se-á a infração penal descrita no art. 20, *caput*, da Lei n. 7.716/89. Trata-se, por assim dizer, de uma injúria coletiva, indeterminada quanto aos sujeitos passivos imediatos.

O divisor de águas está, portanto, na direção da ação criminosa: atacar a honra subjetiva de uma determinada pessoa ou, diferentemente, infundir e generalizar o racismo contra toda uma coletividade? No primeiro caso, o sujeito passivo é a pessoa atingida pelas palavras, gestos ou insinuações (injúria *ad hominem*). No segundo caso, toda a sociedade figura como sujeito passivo do delito. (Silveira, 2006, p. 64)

Conforme se percebe, o que distingue uma injúria racial de um crime de induzimento ou incitação ao racismo é, justamente, o objetivo da ação delitiva: atingir a honra subjetiva de uma pessoa específica ou, ao contrário, generalizar a discriminação contra toda uma coletividade. Essa distinção continua a existir na legislação brasileira em vigor, tendo em vista que, apesar de agora previstos na mesma lei, ambos os crimes ainda coexistem.

5. À guisa de conclusão

Vale repetir, o racismo é uma fábrica exitosa de desigualdades, injustiças, humilhações e violações cotidianas de direitos fundamentais, como se teve a oportunidade de referir e examinar em muitos dos tópicos precedentes. Ainda que passos importantes tenham sido dados no sentido da construção de um direito antidiscriminatório, seguimos aqui como país racista e desigual, ainda incapaz de compreender e valorizar adequadamente a riqueza da sua diversidade.

A igualdade de todos e a ideia de igualdade de direitos são fundamentos do constitucionalismo moderno, cuja construção principia com os direitos civis e políticos posicionados como direitos de primeira hora, considerados indispensáveis

para a proteção contra o arbítrio do Estado e para a formação de vínculos de identidade e pertencimento. Àqueles direitos, seguiram-se os direitos sociais, culturais e econômicos (segunda dimensão), os direitos relacionados à solidariedade (terceira dimensão) e os direitos ligados ao pluralismo, à participação democrática e à informação (quarta dimensão).

O racismo, contudo, é capaz de corroer o mais generoso rol de direitos, como bem comprova o caso brasileiro. Se a população negra é presença escassa nos espaços de representação política, nas melhores carreiras profissionais, nas faixas mais elevadas de renda ou nos níveis mais altos de escolarização; se, em outro vértice, participa com números abundantes na composição dos piores indicadores sociais e econômicos do país, então é necessário admitir que o racismo segue entranhado em nossa sociedade, sem o devido enfrentamento.

Ao se fazer esse apontamento, não se refere, por certo, apenas aos insultos e xingamentos que pretos e pardos sofrem no dia a dia. Mais que isso, fala-se de um sistema que distribui privilégios e vantagens competitivas a partir do critério racial e da racialização como elemento de organização da sociedade. A uma sociedade que se organiza nesses termos, é preciso responder com pesquisas e estudos que auxiliem a adequada compreensão do problema e com a revisão das estruturas que reproduzem cotidianamente o racismo.

Se o racismo não é pura e simplesmente um entulho do escravismo colonial-imperialista, mas o resultado de processo deliberado de reconfiguração do escravismo para obstaculizar a própria abolição da escravatura, e no seio do qual se erigiram mecanismos fortemente discriminatórios, ainda hoje persistentes, segue desafiando a todos nós a urgência de um direito antidiscriminatório que ajude a conferir efetividade aos direitos fundamentais e a proteger os grupos minorizados, inclusive pela racialização.

Para isso, a Constituição Cidadã de 1988 nos aponta o caminho. Eis que é arremate de um longo processo que tem em seus componentes movimentos de diversas configurações, tais como as organizações que lutavam pelos direitos humanos, políticos e de associação; movimentos reivindicatórios das liberdades de expressão, de reunião e de imprensa; exigências de organização livre dos partidos políticos e a realização de eleições diretas; movimentos diversos de reivindicação de melhores condições de vida e redução das enormes desigualdades; movimentos de lutas antirracistas.

Apontado como o país que tem, provavelmente, a maior miscigenação do mundo, segundo a cientista Lygia da Veiga Pereira, coordenadora do Projeto DNA Brasil, o país precisa compreender a grandeza da sua diversidade étnica e dignar-se a pôr fim à sua história de discriminação racial. O direito antidiscriminatório nos ajudará nesse percurso, seja conferindo maior efetividade aos direitos fundamentais e ao sistema protetivo desses direitos, seja combatendo as práticas discriminatórias que ainda insistem em prosseguir.

Referências

BARROS, Surya Pombo de. Escravos, libertos, filhos de africanos, não livres, pretos, ingênuos: negros nas legislações educacionais do XIX. **Educação e Pesquisa**, v. 42, n. 3, p. 591-605, jul.-set. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201609141039>. Acesso em: 26 set. 2023.

BENTO, Cida. **O pacto da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1824. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco F.º, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição do Brasil**. Brasília: Arquivo Nacional, 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 62. ed. Brasília: Edições Câmara, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890.** Regulariza o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, nº 9.029, de 13 de abril de 1995, nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e nº 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023.** Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14532-11-janeiro-2023-793685-publicacaooriginal-166855-pl.html>. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.459, de 13 de maio de 1997.** Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo no art. 140 do Decreto-lei e 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9459-13-maio-1997-374814-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Juristas de Combate ao Racismo. **Relatório final.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outros-documentos>. Acesso em: 26 set. 2022.

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

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48. ed. São Paulo: Global, 2003.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023.

GOMES, Laurentino. **Escravidão**: do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. v. 1.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101972>. Acesso em: 26 set. 2023.

LEITE, Geraldo. Racismo estrutural e representação política. **Agenda Brasileira**: eleições, Brasília, Edições Câmara, n. 5, p. 86-105, 2022.

LOMBROSO, César. **O homem delinquente**. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal comentado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

OEA. **Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância**. Cidade da Guatemala: OEA, 2013. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-68_Convencao_Interamericana_racismo_POR.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**. Nova York: Pnud, 2019.

RODRIGUES, Nina. Mestiçagem, degenerescência e crime. **Hist. Ciênc. Saúde**, Manguinhos, v. 15, n. 4, p. 1.151-1.182, out.-dez. 2008 [1899].

SCHWARCZ, Lilia. **Lili entrevista**: Silvio Almeida. São Paulo: 9 maio 2019. 1 vídeo (16 minutos). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OTpS2PjLprM>. Acesso em: 26 set. 2023.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O espetáculo das raças**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. **Da criminalização do racismo**: aspectos jurídicos e sociocriminológicos. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual**: racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

TSE. **Expressões racistas**: por que evitá-las. Brasília: TSE, 2022.



MARIA FIRMINA DOS REIS

Maria Firmina dos Reis (1822-1917) foi uma importante escritora brasileira do século XIX. Foi a primeira mulher a ter um livro publicado na América Latina. **Com o romance Úrsula, inaugurou a temática abolicionista na literatura** ao denunciar com indignação os maus-tratos sofridos pela população escravizada. Seu papel foi essencial na luta pela libertação do povo negro.

Do “racismo” ao “racismo institucional”

Carlos David Carneiro Bichara¹

1. Introdução

Pessimistas em relação ao discurso acadêmico e sua possibilidade de influenciar políticas públicas poderiam comparar escrever livros ou artigos a jogar garrafas no mar. Esse não parece ser o caso, no entanto, das discussões recentes sobre o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial na Câmara dos Deputados. O que se observa nesse campo é que, no decorrer da 56^a Legislatura (2019-2022), tanto as legislações aprovadas quanto os principais projetos apresentados na Casa acerca da questão racial notabilizaram-se por explicitar a dimensão “institucional” do racismo. Nesse sentido, embora não sem uma série de mediações, é possível afirmar que o debate legislativo reverberou parte do debate intelectual acerca do combate ao racismo e da promoção da igualdade racial em curso no país.²

Um exemplo notável foi a grande influência, no debate público brasileiro, do livro *Racismo estrutural*, de Silvio Almeida (2019),³ no qual o autor propõe uma análise do racismo a partir de três concepções:⁴ individual, institucional e estrutural.

- 1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de direitos humanos e minorias, ciência política e sociologia política e professor no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB-Senado Federal) e no Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). É doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e foi pesquisador visitante na Harvard Law School.
- 2 Neste artigo será enfatizado o racismo praticado contra a população negra, o qual, como se verá, estruturou a discussão sobre o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial no período analisado. Isso não significa, contudo, desconsiderar o racismo praticado contra povos indígenas, ciganos e outros segmentos racializados da sociedade brasileira, que merecem atenção mais detida no escopo de outro trabalho.
- 3 Sobre a influência desse livro no debate público sobre o racismo no Brasil, ver, por exemplo, Mazzei (2022).
- 4 O autor afirma, logo no início da obra, que a divisão do “racismo” em três concepções consiste tão somente em um artifício analítico, uma vez que o racismo seria, segundo a tese forte do livro, “sempre estrutural, ou seja, um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade” (Almeida, 2019, p. 20).

Desdobrar, ainda que brevemente, algumas das teses contidas do livro consiste em um caminho conveniente para se começar a compreender os rumos da produção legislativa aqui mencionada.

Assim, no que se segue, apresentaremos uma leitura tópica do que seria o “racismo institucional” em meio a outras dimensões ou concepções do racismo. Em seguida, explicitaremos de que maneira a “gramática” do racismo na Câmara dos Deputados assimilou essas concepções e de que modo o desdobramento dessa concepção impacta nas políticas propostas ou mesmo aprovadas pela Casa na 56ª Legislatura.

2. Três concepções de racismo

No início da obra mencionada, Almeida descreve a concepção individual de racismo como aquela que reduziria o fenômeno do racismo à ação de indivíduos racistas, não havendo, sob essa concepção, sociedades ou instituições racistas. Segundo o autor, a fragilidade e a limitação dessa concepção seria apartar as análises sobre o tema da história e da reflexão sobre seus efeitos concretos.

Para ele, “quando se limita o olhar sobre o racismo a aspectos comportamentais”, como faria a concepção individual, “deixa-se de considerar o fato de que as maiores desgraças produzidas pelo racismo foram feitas sob o abrigo da legalidade e com o apoio moral de líderes políticos, religiosos e dos considerados ‘homens de bem’” (Almeida, 2019, p. 37).

A contraparte dessa concepção no plano dos discursos políticos encontraria guarida no que o autor chama de “fraseologia moralista”, que apelaria para bordões a exemplo de: “como se pode ser racista em pleno século XXI?”, “somos todos humanos” ou “racismo é errado” (Almeida, 2019, p. 37). Para Almeida, em decorrência, a manutenção do debate nessa dimensão, como antevisto no parágrafo anterior, escamotearia a presença do racismo como manifestação “normal” de uma sociedade.

Nesse sentido, em relação à concepção individual, o que Almeida chama de concepção institucional do racismo teria significado, no debate acumulado sobre o tema, um avanço teórico para o estudo das relações raciais. Isso porque o racismo passaria a ser tratado, nessa chave, como “resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na raça” (Almeida, 2019, p. 37).

Recuperando as teses consignadas em *Black Power: a política de libertação nos Estados Unidos*, a obra de Kwame Ture e Charles V. Hamilton responsável por disseminar a ideia de racismo institucional, Almeida destaca que, sob a concepção institucional, "as instituições atuam na formulação de regras e imposição de padrões sociais que atribuem privilégios a um determinado grupo racial, no caso, os brancos" (Almeida, 2019, p. 46).

Para Almeida, um exemplo seria a exigência de "boa aparência" para se candidatar a uma vaga de emprego, que simultaneamente é associada a características estéticas próprias de pessoas brancas. O autor chama ainda a atenção para exemplos dados pelos próprios Ture e Hamilton, como a insegurança alimentar, a falta de moradia, ausência ou acesso precário a serviços públicos e a segregação socioespacial de pessoas negras por sua cor (Almeida, 2019, p. 44).

Embora reconheça os avanços da concepção institucional, Almeida afirma que questões importantes continuariam em aberto. Isso porque não seria possível desvincular as instituições, reprodutoras de racismo, da ordem social que compõem. Segundo o autor: "As instituições são apenas a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem o racismo como um de seus componentes orgânicos". Nesse sentido, "as instituições são racistas porque a sociedade é racista" (Almeida, 2019, p. 47).

Nessa terceira concepção, portanto, a preferida do autor, definida como "estrutural", o racismo seria constituído por um conjunto de relações sociais, políticas e econômicas que conformam a própria "ordem social". Constituiria, nesse sentido, um "processo histórico e político", que "cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática" (Almeida, 2019, p. 51).

Entre outras consequências dessa terceira concepção, a do racismo estrutural, Almeida (2019, p. 50) afirma que promover a presença de pessoas negras nos espaços de poder ou suas lideranças institucionais não seria suficiente, uma vez que as estruturas de ordem econômica, política ou jurídica continuariam condicionando os espaços em questão. Em outras palavras, a ascensão de "representantes" negros e negras encontraria limites no próprio fato de ascenderem no bojo de instituições cuja configuração é condicionada não apenas por fatores endógenos, mas também pelo conjunto de relações e estruturas que conformam a sociedade.

Longe, contudo, de levar a certo "fatalismo", do ponto de vista programático, a tese de Almeida sinaliza para a necessidade de se "refletir sobre mudanças profundas

nas relações sociais, políticas e econômicas”. Ademais, sua própria concepção de estrutura, no que acompanha Anthony Giddens, compreende essa categoria como formação maleável, de modo que “as ações repetidas de muitos indivíduos” teriam o condão de “transformar as estruturas sociais” (Almeida, 2019, p. 51).⁵

Entre as consequências programáticas desse tipo de abordagem, sem prejuízo de outras possíveis, o autor conclui que não se deve excluir “a responsabilidade individual sobre a prática de condutas racistas” nem desistir da “implementação de práticas antirracistas efetivas” no bojo das instituições (Almeida, 2019, p. 48). O autor encontra-se, nesse sentido, longe de defender um “tudo ou nada” no que diz respeito às possibilidades de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial.

Almeida, de fato, chama a atenção, no entanto, e como já assinalado, para a necessidade de uma abordagem mais ampla que reflita sobre a necessidade de mudanças profundas nas relações sociais, políticas e econômicas (Almeida, 2019, p. 50). Além disso, talvez no plano do que se poderia chamar de um “programa intermediário”, clama pela inclusão do combate ao racismo em um “projeto nacional de desenvolvimento” (Almeida, 2019, p. 190).

3. A gramática do racismo na Câmara dos Deputados e o apelo à “reflexividade” das instituições

O que essa formulação teria, no entanto, a ver com a produção recente da Câmara dos Deputados sobre o combate ao racismo? Em síntese, é possível dizer que avançaram, ao longo da 56ª Legislatura, propostas que explicitaram a necessidade de se ir além de uma concepção individual de racismo, mencionando seu caráter “estrutural” e, do ponto de vista político mais prático e explícito, empreender um combate “institucional” ao racismo.

A referência específica a uma “explicitação” não é gratuita, pois o que Almeida, seguindo Ture e Hamilton, designa como “racismo institucional” conforma uma ca-

5 Não está no escopo deste trabalho discutir as polêmicas em torno dos significados de “estrutura” ou “estrutural” e suas assertividades ou consistências para qualificar o racismo enquanto realidade econômica, social e política. Trata-se, aqui, tão somente de reproduzir uma gramática política utilizada como referência para o debate político na Câmara dos Deputados. É preciso dizer, no entanto, que se trata de um debate fundamental acerca de uma “ontologia do social”, que ganhou corpo na sociedade brasileira nos últimos anos e merece ser aprofundado em outros estudos.

tegoria ampla o suficiente para abarcar parte importante de antigas reivindicações dos movimentos negros.

Alguns dos documentos, na história recente, considerados representativos dos movimentos negros – como a carta-manifesto de lançamento público do Movimento Negro Unificado (MNU), de 1978 (Gonzalez, 1982); as Resoluções da Convenção Nacional do Negro e a Constituinte, organizadas por diversos movimentos negros e apresentadas à Constituinte de 1987-1988 (Neris, 2018); e a Carta da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, de 1995 (Executiva, 1996) – apresentam referências ao combate à violência policial, à inclusão das pessoas negras em condições de equidade nos sistemas de habitação, saúde e educação, à luta contra a discriminação e à exploração no mercado de trabalho.

Dessa maneira, as reivindicações dos movimentos negros na história recente nunca foram adstritas ao combate do racismo "individual", mas tinham claramente uma dimensão de mudanças nas instituições e políticas públicas direcionadas ao combate às discriminações e explorações sistêmicas contra a população negra.

Retornando ao texto de Ture e Hamilton (2021), aliás, observa-se que seus principais exemplos acerca da dimensão institucional do "racismo" dizem respeito justamente à privação dos serviços mais básicos de saúde, alimentação e condições dignas de moradia, à qual a população negra era relegada nos Estados Unidos no final da década de 1960, quando o livro foi escrito.

De maneira análoga, o conjunto de reivindicações dos movimentos negros que lograram ser atendidas pelo Executivo e Legislativo federais durante os anos 2000 – como a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a promulgação da Lei nº 10.639/2003, que estabeleceu o estudo da história e cultura afro-brasileira, a instituição de uma Agenda Social Quilombola e, de modo mais notável, as políticas de cotas nas universidades e no serviço público – tampouco miravam uma dimensão individual do racismo, mas o reconhecimento não só de uma dívida histórica com os negros e negras brasileiros, mas também a reprodução atual de práticas racistas nas instituições, sobretudo as educacionais.

O que parece diferenciar o período da 56ª Legislatura, afinal, sem prejuízo das grandes linhas de continuidade, ainda mais em se considerando que a maior parte das reivindicações dos movimentos negros ainda não encontrou resposta nos poderes constituídos, é um apelo mais explícito ao que se pode chamar de "reflexividade"

das instituições. Com isso, o que se quer dizer é que tanto as legislações aprovadas quanto os principais projetos apresentados apelam mais abertamente a um questionamento das práticas e rotinas institucionais e cobram resultados equitativos, a despeito das intenções manifestas das políticas.

O que se reivindica nessa “nova” chave, portanto, não são “apenas” políticas de “presença” das minorias em espaços institucionais de poder nem, necessariamente, o redirecionamento de políticas públicas (“mais” educação, “mais” saúde e “mais” moradia) para a população negra, mas um questionamento mais explícito da neutralidade do aparato estatal na provisão de políticas e serviços e a exigência de equidade.

Ainda que seja bastante cedo para aferir os resultados desse redirecionamento, o que ele parece tentar contornar, ainda que não se fale aqui, necessariamente, de uma relação causal, é um diagnóstico corrente não só de insulamento de políticas de combate ao racismo no conjunto das políticas públicas iniciadas nos anos 2000, mas também dos baixíssimos orçamentos destinados à sua implementação (Theodoro, 2008). Isso porque, ao menos do ponto de vista programático, trata-se de introduzir elementos conceituais e ferramentas jurídicas que permitam o questionamento de todo o Estado brasileiro no que diz respeito ao combate ao racismo e à promoção da igualdade racial.

Nesse sentido, explicitamente citado em algumas das propostas legislativas elaboradas no último período, o livro de Almeida parece ser apenas um dos elos que inspiraram, do ponto de vista acadêmico, os parlamentares ao promover uma discussão mais ampla sobre a necessidade de uma “reflexividade institucional”. A esse respeito, por exemplo, a filósofa Sueli Carneiro localiza na Conferência de Durban e nas mobilizações anteriores e posteriores ao evento um momento importante, entre outros fatores, para “o reconhecimento do recorte racial/étnico e de gênero no campo da saúde” e a equidade nos sistemas de “saúde, educação, habitação, eletricidade, água potável às medidas de controle do meio ambiente” (Carneiro, 2002).

Outro elo importante, agora em termos de política pública, embora também ladeada por produções acadêmicas (Werneck *et al.*, 2000), foi a instituição, em 2006, da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, como ponto culminante da entrada, no mesmo ano, de representantes dos movimentos negros no Conselho Nacional de Saúde. Posteriormente consolidada por meio da Portaria nº 992/2009 e da Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), seu objetivo declarado era “promover a saúde integral da população negra, priorizando

a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços do Sistema Único de Saúde” (Brasil, 2013, p. 19). Um terceiro exemplo seria a própria implementação do Programa de Combate ao Racismo Institucional, presente no Plano Plurianual 2012-2015 da administração pública federal.

A despeito da importância desses aprendizados e de medidas *ad hoc* bem-sucedidas tomadas nesse âmbito, é preciso registrar, mais uma vez, que os baixos orçamentos destinados à sua implementação, a resistência e a falta de comprometimento do conjunto do Executivo federal e dos aparatos burocráticos (Pires, 2019) reduziram o alcance de seus resultados.

Do ponto de vista legislativo, é preciso que se diga que certo apelo à reflexividade das instituições, ainda que não fale explicitamente de “racismo institucional”, foi levado adiante com a aprovação da Lei nº 12.288/2010. É preciso registrar, no mesmo sentido, que referências a uma concepção institucional de racismo em propostas legislativas podem ser encontradas pelo menos desde 2007, como exemplificam as Sugestões de Emenda ao Plano Plurianual nº 2/2007 e nº 11/2007, de autoria, respectivamente, dos deputados Paulo Rubem Santiago e Raul Jungmann, que requeriam a inclusão da ação “enfrentamento ao racismo institucional” no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Em 2014, a deputada Janete Pietá, por meio do Requerimento nº 30/2014 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), também requereu “a criação da Subcomissão Permanente para o combate à discriminação racial e ao racismo institucional”.

Outra referência importante à ideia de uma dimensão institucional do racismo está consignada no relatório da comissão parlamentar de inquérito (CPI) do assassinato de jovens negros e pobres no Brasil, de 2015. Endossando nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) denominada “Vidas perdidas e racismo no Brasil”, o relatório afirma que “organizações do Estado, com base em ações cotidianas e difusas, terminam por reforçar estigmas e aumentar a vitimização da população negra”, nesse caso, referindo-se sobretudo às políticas de segurança pública (Brasil, 2015, p. 34).

No mesmo ano, apontando para uma disseminação do conceito no período, as organizações da sociedade civil Geledés – Instituto da Mulher Negra e Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) – lançaram o “Guia de enfrentamento ao Racismo Institucional”, resultado de um “processo de construção coletiva que

agregou organizações feministas e antirracistas brasileiras, o Governo Federal e o Sistema das Nações Unidas no país” (Geledés e CFMEA, 2015, p. 7).

4. Os pontos distintivos da 56ª Legislatura

Os processos, políticas e menções assinaladas na seção anterior ofereceram, sem embargo de outros não aqui citados, um certo “lastro histórico” para o desenvolvimento do tema do “racismo institucional” na 56ª Legislatura, quando, finalmente, o que chamamos de apelo mais explícito à “reflexividade” das instituições ganhou maior consistência.

Nesse sentido, merece destaque a proposição do Projeto de Lei (PL) nº 5.885/2019, subscrito pelas deputadas Áurea Carolina, Bira do Pindaré, Damião Feliciano, Benedita da Silva, David Miranda, Orlando Silva e Talíria Petrone. Esse destaque coaduna-se com o fato de, além de ser o primeiro projeto de lei da história da Câmara dos Deputados que tinha o objetivo declarado de combater o racismo institucional, a proposta foi assinada por parlamentares negros e negras, de diversos partidos políticos, e também contou com a participação de movimentos negros.

Esse projeto de lei define o “racismo institucional” como “culturas e padrões presentes nas instituições e organizações públicas e privadas que, de modo consciente ou inconsciente, impeçam o tratamento e a prestação de um serviço profissional, adequado, igualitário e digno às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica” (Brasil, 2019, p. 1). Logo em seguida, altera uma série de dispositivos da legislação para a prevenção e sanção do racismo em organizações, principalmente públicas, fazendo menção, no entanto, também à questão da segurança privada.

Pouco tempo depois, foi protocolado também o PL nº 5.415/2020, de autoria do deputado Damião Feliciano, que, além de também trazer dispositivos acerca do racismo institucional, procurou avançar no incentivo a políticas de integridade e conformação na iniciativa privada. Nesse mesmo contexto, é válido mencionar também o PL nº 5.875/2019, de autoria da deputada Carmen Zanotto, que, apesar de referir-se a “racismo estrutural”, ao que parece, pretendia referir-se, do ponto de vista conceitual, ao combate institucional ao racismo, definido na Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial). Por fim, cite-se também o PL nº 2.819/2020, de autoria das deputadas Talíria Petrone e Benedita da Silva, que, com o objetivo de garan-

tir “equidade na atenção integral à saúde da população negra em casos de epidemias ou pandemias”, pretendia obrigar os entes federativos a “adotar um conjunto articulado de ações que visam a promoção da igualdade e o enfrentamento ao racismo institucional” (Brasil, 2020, p. 1).

Apesar de nenhuma dessas proposições ter sido aprovada até o fechamento deste volume, é possível afirmar que o contexto da qual emergiram favoreceu a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 861/2017, que aprovou o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, a qual foi posteriormente promulgada por meio do Decreto nº 10.932/2022.

Embora esse texto não traga em seu corpo uma definição de “racismo institucional”, prevê explicitamente em seu preâmbulo a necessidade de “combater a discriminação racial em todas as suas manifestações individuais, estruturais e institucionais” (OEA, 2013, p. 2). Mais do que isso, estabelece um conceito importante, bastante atrelado à noção de racismo institucional, qual seja, o da discriminação racial indireta, tida no documento como

aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico...ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos. (OEA, 2013, p. 3)

Mais adiante, no artigo 8, a convenção estabelece que os Estados-Partes “comprometem-se a garantir que a adoção de medidas de qualquer natureza, inclusive aquelas em matéria de segurança, não discrimine direta ou indiretamente pessoas ou grupos”. Em seguida, no artigo 9, estabelece que os Estados-Partes “comprometem-se a garantir que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades, a fim de atender às necessidades legítimas de todos os setores da população, de acordo com o alcance desta Convenção” (OEA, 2013, p. 6).

Encontram-se neste documento, portanto, tanto o direcionamento de políticas públicas para segmentos sociais racializados e a “política da presença” das ações afirmativas quanto o que chamamos anteriormente de apelo à “reflexividade” das instituições.

Esse mesmo apelo à reflexividade das instituições esteve presente no debate acerca da regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), finalmente aprovado na Lei nº 14.113/2020. Ficou previsto, na referida lei, que as redes de ensino que reduzam desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais receberão complementação nos repasses devidos pela União.

Pouco mais de um ano depois, foi aprovada também a Lei nº 14.276/2021, que previu indicadores de equidade de aprendizagem, inclusive no que diz respeito à equidade racial. Dessa maneira, mais uma vez, as instituições foram instadas a refletir e superar a reprodução do racismo em seu âmbito.

Na mesma legislatura, no contexto do assassinato de João Alberto Silveira Freitas por seguranças de um supermercado da rede Carrefour, foi criada uma comissão de juristas para debater o combate ao racismo, que promoveu debates e sugeriu uma série de medidas legislativas nesse sentido, muitas delas direcionadas explicitamente ao combate ao racismo institucional (Brasil, 2021). Durante a discussão do Projeto de Lei nº 4.566/2021, no final do ano de 2022, foi adotado um substitutivo que contemplou propostas da comissão, dando origem posteriormente à Lei nº 14.532/2023.

A referida legislação trouxe uma série de mudanças na Lei nº 7.716/1989, que criminaliza o racismo. A primeira delas consistiu em deslocar a injúria racial para a Lei nº 7.716/1889, confirmando, na esteira de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), o insulto racial como crime de racismo. Entre outras consequências, insultar alguém com base na cor/raça passou ser crime imprescritível, afastando um instrumento recorrente de impunidade do racismo no Brasil. A pena para esse crime também foi elevada de um a três anos para dois a cinco anos de reclusão.

Outras mudanças consistiram em tipificar diretamente o racismo esportivo, religioso, artístico e cultural e tornar causa de aumento de pena o chamado “racismo recreativo”. Muitos estudos, entre eles o livro de mesmo nome do jurista Adilson Moreira (2019), apontam essa modalidade de racismo como uma forma primordial de perpetuação do racismo no Brasil, já que tentaria, muitas vezes com sucesso, afastar a incidência da lei penal pela “intenção de brincar”. Como aponta a obra aludida, a partir da jurisprudência analisada, o “racismo recreativo” encontraria guarida importante justamente nos ambientes de trabalho, onde seria institucionalmente normalizado.

5. À guisa de conclusão

Como visto, por mais que, em legislaturas anteriores, a dimensão “institucional” do racismo tenha emergido por meio de uma série de reivindicações de inclusão em serviços, ações afirmativas e outros instrumentos, ou mesmo em menções pontuais, houve na 56ª Legislatura da Câmara dos Deputados uma inflexão sobre o tema.

Além de surgirem os primeiros projetos de lei com o objetivo explícito de enfrentar o “racismo institucional”, houve um movimento da bancada antirracista no sentido de reivindicar de maneira mais explícita o que chamamos aqui de “reflexividade” das instituições, isto é, uma revisão permanente das práticas institucionais e seus resultados para além dos objetivos manifestos.

Embora os desdobramentos dessa inflexão ainda não tenham se encerrado, já é possível vislumbrar alguns de seus efeitos práticos, como o reconhecimento da “discriminação indireta” como instituto jurídico, por força da promulgação da Convenção Interamericana contra o Racismo (Decreto nº 10.932/2022) e a exigência de redução das desigualdades raciais nas redes de educação, por meio das Leis nº 14.113/2020 e nº 14.276/2021.

Referências

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito – Homicídios de jovens negros e pobres (relatório final)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1362450. Acesso em: 1º ago. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Juristas de Combate ao Racismo. **Relatório final**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outras-documentos>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.819/2020**. Dispõe sobre medidas de garantia da equidade na atenção integral à saúde da população negra em casos de epidemias ou pandemias, surtos provocados por doenças contagiosas ou durante a decretação de Estado de Calamidade Pública. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1896502&filename=PL%202819/2020. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.885/2019**. Dispõe sobre o enfrentamento ao racismo institucional e altera as Leis nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; 13.460, de 26 de junho de 2017; 13.675, de 11 de junho de 2018; e nº 7.102, de 20 de junho de 1983. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1831050&filename=PL%205885/2019. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS**. 2. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013.

CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. **Revista Estudos Feministas: Dossiê III Conferência Mundial contra o Racismo**, v. 10, n. 1, p. 209-214, jan. 2002.

EXECUTIVA NACIONAL DA MARCHA ZUMBI. **Por uma política Nacional de Combate ao Racismo e à Desigualdade Racial: Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida**. Brasília: Cultura Gráfica e Editora, 1996. Disponível em: <https://issuu.com/irohin00/docs/marcha95-edited-2-rotated>. Acesso em: 11 abr. 2021.

GELEDÉS; CFEMEA (coords.). **Guia de enfrentamento ao Racismo Institucional**. [s.l.]: Ibraphel Gráfica, 2015. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf>. Acesso em: 5 set. 2019.

GONZALEZ, Lélia. O movimento negro na última década. In: GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

MAZZEI, Beatriz. Por que as pesquisas online por racismo estrutural explodiram no Brasil? **Tilt UOL**, 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2022/07/03/por-que-a-busca-por-racismo-estrutural-explodiu-no-brasil.htm>. Acesso em: 5 set. 2019.

MOREIRA, Adilson. **Racismo recreativo**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

NERIS, Natália. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Constituinte de 1988**. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito, 2018.

OEA. **Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância**. Cidade da Guatemala: OEA, 2013. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-68_Convencao_Interamericana_racismo_POR.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

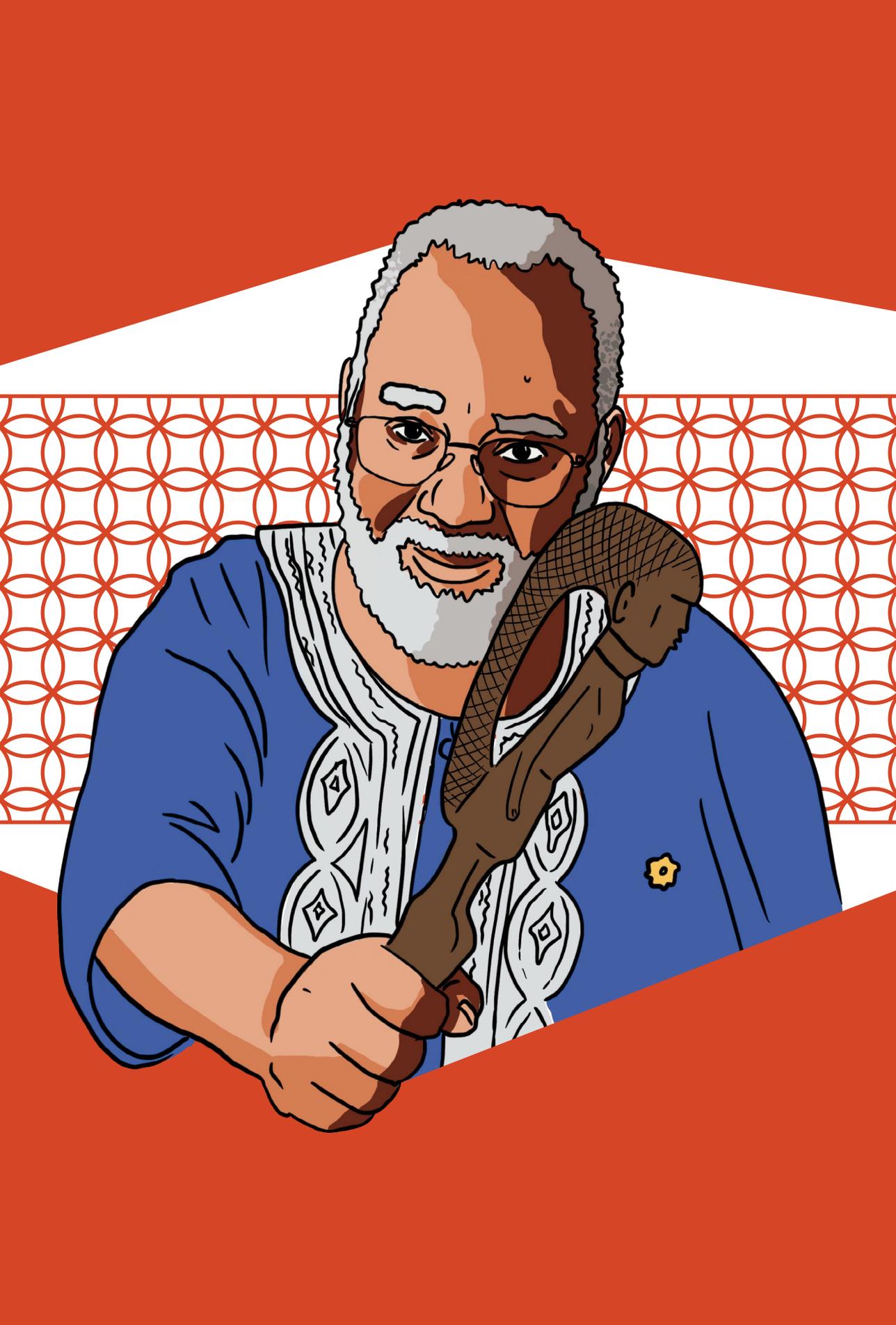
PIRES, Roberto. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 1998.

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: Ipea, 2008.

TURE, Kwame; HAMILTON, Charles. **Black Power**: a política de libertação nos Estados Unidos. São Paulo: Jandaíra, 2021.

WERNECK, Jurema; MENDONÇA, Maisa; WHITE, Evelyn C. (orgs.). **O livro da saúde das mulheres negras**: nossos passos vêm de longe. Rio de Janeiro: Pallas; Criola, 2000.



ABDIAS DO NASCIMENTO

Abdias do Nascimento (1914-2011) foi ator, poeta, escritor, dramaturgo, artista plástico, professor universitário, político e ativista dos direitos civis e humanos das populações negras brasileiras. Formado em economia, participou da Frente Negra Brasileira e foi preso por protestar contra arbitrariedades do governo Vargas. Fundou o Teatro Experimental do Negro, um espaço nos palcos para o negro, até então excluído do meio teatral. **Sua defesa dos direitos humanos dos afrodescendentes lhe rendeu uma indicação ao Prêmio Nobel da Paz em 2010.**

A tramitação do Estatuto da Igualdade Racial e seu lugar na história da “questão racial”

Márcio Nuno Rabat¹

1. Introdução

O objetivo deste artigo é discutir como a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) se insere na história da chamada “questão racial” no Brasil – e no mundo moderno, pois uma não se entende sem a outra – e reafirmar, assim, sua relevância histórica. O estatuto dirigiu a atenção do Congresso Nacional para um programa político e social que – embora esteja presente na reflexão sobre as prioridades do país desde, pelo menos, as discussões iniciais acerca da abolição do regime escravista – raramente alcançou preeminência prática, seja como objeto de legislação ou de políticas públicas.² Trata-se do programa de superação da desigualdade, dos estigmas e das desvantagens sociais que afetaram e afetam as brasileiras e os brasileiros descendentes de africanos escravizados. A referência a trecho famoso da obra de Joaquim Nabuco tornou-se quase obrigatória quando se aborda esse programa.³ Mas o trecho é um detalhe dentro de uma tradição histórica, de alcance e relevância indiscutíveis, a se desenvolver de maneira um tanto ou quanto subterrânea ao longo do século XX. Abolido o regime escravista, a sustentação do programa ficou a cargo, prioritariamente, de militantes do movimento negro.

1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de ciência política.

2 Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin apresentam um bom resumo das iniciativas governamentais que começaram a mudar o quadro no fim do século XX, início do XXI. Ver os capítulos 1 e 4 do livro *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental* (2002).

3 “O nosso caráter, o nosso temperamento, a nossa organização toda, física, intelectual e moral, acha-se terrivelmente afetada pelas influências com que a escravidão passou trezentos anos a permear a sociedade brasileira. A empresa de anular essas tendências é superior, por certo, aos esforços de uma só geração, mas, enquanto essa obra não estiver concluída, o abolicionismo terá sempre razão de ser” (Nabuco, 2003, p. 28-29).

A primeira parte do artigo explora o significado histórico imediato da tramitação do estatuto, como marco da transição de um período em que a legislação antirracista visava basicamente caracterizar e punir o racismo para um período em que ganha relevo o recurso à lei como instrumento de promoção da igualdade racial.⁴ O acompanhamento da tramitação do estatuto – e dos vários temas de que trata – revela parte das potencialidades e dos obstáculos com que atualmente se depara o esforço de promoção da igualdade racial no Brasil. Sua exposição funciona como uma espécie de fotografia do momento em que nos encontrávamos e, em boa medida, ainda nos encontramos.

A segunda parte do artigo procura sugerir, em traços largos, como e em que a tramitação do estatuto interpelou e interpela a experiência histórica moderna, não apenas brasileira, assim como a teoria social produzida no Brasil sobre raça e sobre a própria conformação do país. Não custa lembrar que o campo temático em que se insere o estatuto – a tradicionalmente chamada “questão racial” – foi objeto de parte significativa da teoria social aqui produzida, pelo menos desde que o país existe ou quer existir como nação independente, um forte indicador da centralidade do tema para o processo de construção nacional.

Duas breves observações cabem, ainda, nesta parte introdutória do texto. Registro, primeiro, que assessoriei, por indicação da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial desde a instalação da primeira comissão que dele tratou.⁵ O artigo apresenta elementos que trago apenas na lembrança. Embora sujeitos às armadilhas da memória, não parece razoável excluí-los da exposição. Em segundo lugar, não custa assinalar que os temas tratados no artigo não serão sequer aproximadamente esgotados.⁶

4 Ao tímido passo dado pela Lei nº 1.390/1951, que tornou contravenção “a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor”, seguiu-se, muitos anos depois, o reconhecimento, na Constituição Federal de 1988, de que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (art. 5º, XLII), e a tipificação dos crimes na Lei nº 7.716/1989. A experiência mostra que a separação entre combate ao racismo e promoção da igualdade racial serve fundamentalmente a propósitos de classificação. A desigualdade reforça o racismo e o racismo reforça a desigualdade. São duas faces da mesma moeda e assim devem ser tratadas.

5 Compartilhei a empreitada, principalmente, com a colega consultora Débora Bithiah de Azevedo.

6 Há pelo menos dois estudos importantes e esclarecedores sobre a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial. A pesquisa de Rafael Augusto da Costa Alencar (2010), elaborada durante a tramitação da lei, se beneficiou do acompanhamento direto das discussões legislativas e de entrevistas

2. O Estatuto da Igualdade Racial na história legislativa recente

As proposições que deram origem à Lei nº 12.288/2010 foram objeto de apreciação e deliberação em duas comissões especiais sucessivamente instaladas na Câmara dos Deputados. A primeira – a Comissão Especial Destinada a Apreciar e Proferir Parecer ao Projeto de Lei (PL) nº 3.198/2000, que “institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências” (Brasil, 2000a) – realizou seus trabalhos de 12/9/2001 a 4/12/2002.⁷ A segunda – a Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer ao Projeto de Lei nº 6.264/2005, que “institui o Estatuto da Igualdade Racial” (Brasil, 2005) – realizou seus trabalhos de 12/3/2008 a 9/9/2009.⁸

Há uma clara continuidade entre o trabalho de uma comissão e o da outra. O substitutivo elaborado na primeira esteve na origem do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 213/2003, que, aprovado no Senado Federal, com modificações, veio a transformar-se, na Câmara dos Deputados, no PL nº 6.264/2005, ao redor do qual se estruturaram os trabalhos da segunda comissão. A continuidade ficará mais clara quando nos debruçarmos sobre os detalhes da tramitação (ver notas 11 a 14). Por ora, basta assinalar que a tramitação ocupou a primeira década do século XXI, desde a apresentação do PL nº 3.198/2000, na Câmara dos Deputados, até a transformação do PL nº 6.264/2005 (PLS nº 213/2003, no Senado Federal) na Lei nº 12.288/2010.

O acompanhamento da tramitação das proposições que acabaram por dar lugar ao Estatuto da Igualdade Racial talvez proporcione uma compreensão mais completa do que estava em jogo do que a mera observação do diploma legal enfim aprovado. A análise dos projetos de lei e dos diversos pareceres e substitutivos que se sucederam lança luz sobre o contexto em que o debate se deu e traz à tona aquilo que foi excluído do texto final. A tramitação deixou vestígios importantes

com os participantes do processo. A pesquisa de Vinicius Mota de Jesus (2013) oferece outra apresentação bem elaborada da tramitação do estatuto.

7 Daqui em diante, 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

8 Daqui em diante, 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

para a reapreciação da matéria em conjunto. Um dos objetivos deste artigo é produzir uma recapitulação ordenada do percurso então trilhado, de modo a facilitar e estimular pesquisas e iniciativas legislativas futuras.⁹ Infelizmente, talvez já não seja possível transmitir a riqueza das discussões realizadas nas duas comissões em que o estatuto foi apreciado na Câmara dos Deputados. Mas quem delas participou – ou as presenciou – guarda a lembrança de momentos esclarecedores e até mesmo emocionantes.

2.1. O roteiro da tramitação

O roteiro para a análise da tramitação será retirado da sucessão de documentos em que o texto do Estatuto da Igualdade Racial se plasmou ao longo do período em que foi elaborado. O que permaneceu e o que mudou na passagem de um documento para outro revela muito sobre os interesses em presença e os embates em curso. A própria qualidade – maior ou menor – da redação dos dispositivos legais debatidos serve como indicador do amadurecimento das propostas, havendo, no interior dos próprios grupos e movimentos que se esforçavam por redigir e aprovar o estatuto, temas mais bem sedimentados que outros.

Eis os documentos que, ao se sucederem na Câmara dos Deputados, criaram um roteiro de pesquisa para o investigador:

- 1) Projeto de Lei nº 3.198, apresentado à Câmara dos Deputados em 7 de junho de 2000, com 36 artigos;
- 2) Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.198, apresentado e aprovado na 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 3 de dezembro de 2002,¹⁰ com 67 artigos;

- 9 Os pareceres das duas comissões especiais que se debruçaram sobre o estatuto na Câmara dos Deputados – de autoria dos respectivos relatores, deputado Reginaldo Germano, na primeira, e deputado Antônio Roberto, na segunda – são fontes fundamentais de informação sobre a tramitação. Eles servirão de referência constante, explícita ou implicitamente, deste artigo. Os deputados Saulo Pedrosa e Carlos Santana presidiram as comissões, respectivamente.
- 10 O substitutivo foi aprovado com uma curta complementação de voto que – por ter sido apresentada no mesmo dia em que o fora o primeiro texto do substitutivo, por afetá-lo pouco e por não alterar o número de seus artigos – não será elencada separadamente aqui. As pequenas mudanças que ela introduziu no texto não devem, contudo, ser desconsideradas em uma avaliação mais detalhada do processo global de elaboração do estatuto.

- 3) Projeto de Lei nº 6.264, apresentado à Câmara dos Deputados em 29 de novembro de 2005,¹¹ com 85 artigos;
- 4) Substitutivo ao PL nº 6.264, apresentado na 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 16 de julho de 2008, com 100 artigos;
- 5) Substitutivo ao PL nº 6.264, apresentado na 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 11 de dezembro de 2008, incorporando as emendas ao substitutivo anterior, com 82 artigos;
- 6) Complementação de voto, apresentada e aprovada na 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 9 de setembro de 2009, de que resultou o substitutivo, bastante alterado frente ao anterior, remetido à apreciação final do Senado Federal, com 70 artigos;¹²
- 7) Texto do Estatuto da Igualdade Racial afinal aprovado no Senado Federal, com 65 artigos.¹³

A indicação do número de artigos constante de cada documento cumpre um papel no roteiro. Embora não se trate de um indicador seguro da ambição de uma proposição legislativa, o crescimento e a posterior diminuição do número de artigos coincidem parcialmente, nesse caso, com o que poderíamos chamar de fases ascendente e descendente da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial. Do projeto inicial (1º documento) ao substitutivo de 16/7/2008 (4º), o número de artigos sobe progressivamente de 36 para 100. Daí em diante (4º a 7º) ele decresce,

11 O texto do substitutivo aprovado na 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados (passo anterior) foi apresentado ao Senado Federal ainda sem ter sido apreciado no Plenário da Câmara, como um novo projeto de lei, o PLS nº 213/2003. Aprovado no Senado, com modificações, esse PLS voltou à Câmara dos Deputados, renumerado como PL nº 6.264/2005 (ao contrário do que acontece hoje, o mesmo PL tramitava com numeração distinta em cada uma das duas casas do Congresso Nacional). Há, como se vê, uma clara linha de continuidade material entre o PL nº 3.198/2000 e o PL nº 6.264/2005. Serão, por isso, tratados neste artigo como dois momentos de uma única tramitação, embora, a rigor, o PLS nº 213/2003 fosse formalmente uma proposição nova e não um desdobramento do PL nº 3.198/2000.

12 O PL nº 6.264/2005 sujeitou-se à apreciação conclusiva da comissão especial instalada na Câmara dos Deputados para avaliá-lo. Houve recurso (Rec. nº 311/2009) para submetê-lo à apreciação do Plenário (Brasil, 2009). A maior parte dos apoiadores do recurso voltou atrás, no entanto, aparentemente ao se dar a conhecer melhor o acordo feito para a aprovação do PL.

13 Depois de aprovado na Câmara dos Deputados, o texto do PL nº 6.264/2005 voltou ao Senado Federal para serem apreciadas, em princípio, apenas as modificações feitas na Câmara, que poderiam ser acolhidas ou rejeitadas.

também progressivamente, até os 65 do diploma legal afinal aprovado. Em todos os documentos, há acréscimos e decréscimos de temas e aumento e diminuição de intensidade em distintas propostas contidas no estatuto. Não se trata de um processo linear. Mas as linhas ascendente e descendente, como tendências gerais, se confirmam com a análise mais detalhada dos textos.

O fenômeno não surpreende. Em discussões legislativas sobre questões inovadoras e potencialmente sensíveis, a dedicação inicial tende a ser maior entre os defensores da proposta, cujos interesses em geral não são afetados negativamente por ela. É quando a proposta começa a ganhar corpo e força que ela passa a chamar a atenção dos demais setores sociais e políticos. No caso do Estatuto da Igualdade Racial, a avaliação do PL original – na comissão especial que a ele se dedicou na Câmara dos Deputados – propiciou o espaço adequado para a intensa participação de defensores, aliás, muito qualificados, das políticas afirmativas a implementar em vários campos e níveis de atuação estatal, de que resultou o adensamento quantitativo e qualitativo do texto.

Quando o texto resultante do trabalho da Comissão foi apresentado no Senado Federal (como o PLS nº 213/2003),¹⁴ ele não perdeu ímpeto, em termos de amplitude, mas ainda ganhou ali acréscimos de conteúdo.¹⁵ Quando se iniciou, na Câmara, a avaliação do PL nº 6.264/2005 (nova numeração do PLS nº 213/2003), houve, em algumas áreas, um novo adensamento do texto.¹⁶ A seguir, contudo, entraria em jogo um novo fator.

Como a Câmara, formalmente, atuava como Casa revisora de um projeto iniciado no Senado (embora nela se tenha elaborado, materialmente, sua primeira versão), a aprovação, na comissão especial destinada a apreciá-lo, do PL nº 6.264/2005, o aproximaria perigosamente da promulgação. Foi então, como costuma acontecer,

14 O até então deputado Paulo Paim – autor do projeto aprovado, na forma de substitutivo, na comissão instalada na Câmara dos Deputados – se elegeu senador em 2002. No Senado Federal, ele apresentou o texto do substitutivo como um novo projeto e se empenhou em garantir o avanço de sua tramitação, enquanto, na Câmara, embora pronto para a pauta em Plenário, o projeto inicial deixou de avançar.

15 No entanto, entre acréscimos e decréscimos, o texto sofreu um retrocesso importante nessa passagem pelo Senado Federal, pois suas disposições deixaram de ser mandatórias para se tornarem autorizativas. A fórmula dominante nos diversos dispositivos passou a ser “o poder público fica autorizado a” em substituição a “o poder público fará”.

16 Além disso, o projeto voltou a adotar uma redação majoritariamente mandatória.

que as resistências apareceram com mais nitidez,¹⁷ criando espaço para negociações detalhadas e difíceis, nas quais setores favoráveis à aprovação das medidas propostas no projeto se mostraram abertos a fazer concessões, pois vislumbravam a possibilidade de que, em curto prazo, alguma legislação de seu interesse viesse a ser efetivamente promulgada.¹⁸ Anteriormente, embora a discussão fosse talvez mais ambiciosa, ela não se dirigia a um desfecho imediato.

2.2. Delimitando os temas tratados ao longo da tramitação do estatuto

A extensão e complexidade do PL nº 3.198/2000, de autoria do então deputado Paulo Paim (Brasil, 2000b), assim como a ligação longamente sedimentada do autor com o movimento negro sugerem ter havido reflexão coletiva prévia sobre a matéria, que amadurecera durante a produção do texto. A ambição do projeto inicial legitimava, por sua vez, a ampla conjugação de esforços logo despendidos para sua avaliação e desenvolvimento.

A 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados foi instalada em 12 de setembro de 2001.¹⁹ Às audiências públicas que realizou, somaram-se as visitas aos

- 17 Rafael Alencar, na pesquisa indicada na nota 6, identificou alguns dos temas que produziram confrontos. Embora houvesse, na sociedade, resistências de caráter mais geral ou ideológico à aprovação de um Estatuto da Igualdade Racial, com alguma repercussão entre os parlamentares, o pesquisador registra que a resistência parlamentar ao projeto se dirige a “conteúdos mais específicos”. E exemplifica. O estatuto “previa a garantia à liberdade de manifestações religiosas afro-brasileiras, o que desagradava congressistas evangélicos [...]; pretendia especificar o direito à propriedade de terra para quilombolas, proposta que sofreu mais emendas de todo o projeto; propunha cotas para negros nos meios de comunicação, proposta acompanhada atentamente pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), cujo representante participou de várias etapas de tramitação do projeto” (Alencar, 2010, p. 29).
- 18 A participação do governo, representado principalmente pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), foi importante tanto para se alcançar a aprovação do estatuto como para a negociação das concessões. Registro o incansável trabalho na elaboração da lei e na articulação política e solução de conflitos realizado pelo saudoso chefe da assessoria parlamentar da Seppir Benedito Cintra.
- 19 Observe-se que o parecer do relator da comissão remete ao PL nº 6.912/2002, enquanto o substitutivo que o acompanha remete ao PL nº 3.198/2000, que justificara a criação da comissão especial. É que, em meio à tramitação, o projeto original foi apensado a outro, menos ambicioso, que, por originar-se no Senado Federal, ganhava prioridade no processo. No entanto, com a anuência do próprio autor da outra proposição, o então senador José Sarney, apenas o PL nº 3.198/2000 foi aprovado na comissão, de modo a tornar claro que ao redor dele se articulava a discussão. O ponto merece registro porque o parecer será encontrado, por um eventual pesquisador, na ficha de tramitação do PL nº 6.912/2002 (Brasil, 2002).

estados do Rio Grande do Sul, de São Paulo, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro, do Maranhão, da Bahia e de Pernambuco e a organização do seminário “A Igualdade Racial: como corrigir os problemas gerados pela exclusão”. A variedade de temas e de expositores presentes no seminário fez dele um momento crucial de reflexão sobre a matéria.²⁰

Os esforços realizados para que os trabalhos da 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados obtivessem sucesso foram de grande relevância para o amadurecimento do Estatuto da Igualdade Racial e para o encaminhamento futuro da matéria.²¹ No entanto, o leque de temas a tratar nunca veio a distanciar-se muito daquele que integrava o texto inicial do PL nº 3.198/2000. Tanto que se podem delimitar os campos temáticos que fizeram parte da discussão pela comparação desse texto com o da lei finalmente aprovada. Por enquanto, não se trata de explorar o que se discutiu em cada campo temático, mas apenas de identificar os próprios campos. Eles se confundem, parcialmente, com os capítulos do projeto e da lei.

Do PL nº 3.198/2000, constavam um Título I, com as “Disposições preliminares”, que lhe davam o sentido geral; um Título II, de amplo escopo, designado “Dos direitos fundamentais” e subdividido em nove capítulos, na seguinte ordem: “Do direito à vida e à saúde”; “Da educação, cultura, esporte e lazer”; “Do direito à indenização aos descendentes afro-brasileiros”; “Da questão da terra”; “Da profissionalização e do trabalho”; “Do sistema de cotas”; “Dos meios de comunicação”; “Da ouvidoria permanente”; “Da assistência judiciária”; e, por fim, um Título III, com as “Disposições finais”.

Já o Estatuto da Igualdade Racial se dividia em quatro títulos, um a mais do que o projeto inicial, por conta da inclusão do Título III, designado “Do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial”, que incorporou ao texto, em alguma medida, a estrutura institucional que já se vinha desenhando no interior da máquina

20 Além dos pesquisadores e militantes chamados a se manifestar em audiências públicas, seis especialistas externos, de diversas áreas, cumpriram papel relevante ao longo de todo o trabalho da comissão. Registro os nomes de Vanda Sá Barreto, Joaquim Shiraishi Neto, Samuel Vida, Amaro Luiz Alves e Luiz Alberto Gonçalves.

21 Registro a relevância de duas pessoas para a mobilização de recursos que tornaram o trabalho da Comissão produtivo, uma de dentro da Câmara dos Deputados, o então deputado Luiz Alberto, outra, de fora, a então integrante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e futura ministra da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial – Seppir, Luiza Bairros.

estatal. Os demais três títulos permaneciam iguais. O Título II do estatuto, sempre designado “Dos direitos fundamentais”, subdividia-se em seis capítulos, dos quais cinco remetiam diretamente a congêneres no projeto inicial (“Do direito à saúde”; “Do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer”; “Do acesso à terra e à moradia adequada”; “Do trabalho”; “Dos meios de comunicação”). Três dos capítulos do Título II do projeto inicial guardavam, por sua vez, semelhança com dois capítulos que no estatuto foram incluídos no novo Título III (“Das ouvidorias permanentes e do acesso à justiça e à segurança”;²² “Do financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial”). Não há no texto do estatuto aprovado um capítulo que remeta especificamente ao capítulo “Do sistema de cotas”, constante do projeto inicial, nem havia, neste, um dos capítulos que constam do estatuto (“Do direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos”).²³

Como já se observou, a análise da tramitação seguirá o roteiro fornecido pela sucessão de documentos que fixaram, ao longo do tempo, as várias versões em que o Estatuto da Igualdade Racial se foi moldando. Isso implica indicar em que momentos surgiram ou desapareceram capítulos e que mudanças relevantes atingiram cada capítulo no trânsito do projeto inicial à versão final da lei. Embora as indicações não sejam exaustivas, elas pretendem ilustrar o que aconteceu durante a tramitação e apontar questões que podem ser retomadas em discussões futuras.

2.3. Por dentro da tramitação

O primeiro artigo do Projeto de Lei nº 3.198/2000, com que se iniciou a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, vinculava-o à “defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação racial” e à regulação dos “direitos especiais daqueles que são discriminados pela sua etnia, raça e/ou cor” (Brasil, 2000a). Embora houvesse referências esparsas aos “descendentes de africanos escravizados”, aos “artistas afrodescendentes” e aos afro-brasileiros (nos arts. 14, 23 e 24,

22 Repare-se que esse capítulo remete a dois capítulos separados no projeto inicial: “Da ouvidoria permanente”; “Da assistência judiciária”.

23 Um capítulo (“Dos direitos da mulher afro-brasileira”) foi incluído no texto original pelo Senado Federal e retirado no primeiro substitutivo da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Optou-se por inserir os dispositivos especificamente referentes às mulheres negras nos diversos capítulos do estatuto, de acordo com o tema. A questão voltará a ser afluada.

por exemplo), o texto tendia a não identificar inequivocamente a população a que se dirigia, adotando fórmulas gerais como “população que sofre preconceito racial” (art. 3º). Essa situação muda já no substitutivo da 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que imputa ao estatuto a tarefa de “combater a discriminação racial e as desigualdades raciais que atingem os afro-brasileiros”. Ou seja, embora a ementa do projeto (e da futura lei) remetesse, como remete ainda, para a igualdade racial em geral, o art. 1º deixa claro que suas normas se dirigem especialmente a um segmento da população, o dos afro-brasileiros.

A expressão “afro-brasileiros” permanece em uso no texto do Projeto de Lei nº 6.264/2005, que o Senado Federal enviou à Câmara dos Deputados. No primeiro substitutivo da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, apresentado em 16/7/2008, há, porém, uma mudança textual, adotando-se a fórmula “população negra”,²⁴ que não mais desaparecerá do texto, disseminando-se, ao contrário, por todo ele. A delimitação do foco do estatuto não mudou, mas, sim, a palavra usada para descrever o segmento da população visado pela lei. Na reta final da tramitação, quando o Senado Federal revisou a última versão da Câmara dos Deputados, uma das alterações que fez – e não foram tantas – foi a eliminação, em inúmeros dispositivos, mas não em todos, das palavras “raça” e “racial”, privilegiando “etnia” e “étnica”. De pelo menos um dispositivo saiu, ainda, a palavra “racismo”.²⁵



As mudanças que atingiram, desde o começo da tramitação, dois capítulos²⁶ que compunham o projeto original – os capítulos V (“Da profissionalização e do tra-

24 Redação completa do caput do art. 1º do substitutivo de julho de 2008: “Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnico-raciais individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnico-racial”. No último passo da tramitação, já no Senado Federal, as expressões “étnico-raciais” e “étnico-racial” são reduzidas à palavra “étnico”.

25 No último substitutivo produzido na Câmara dos Deputados, o art. 8º, I, se refere ao “combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços do Sistema Único de Saúde”. A referência ao racismo desaparece no Senado Federal.

26 Não se fará referência, neste artigo, às normas que trataram especificamente da conformação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, mas apenas aos capítulos presentes nos títulos II e III da redação final que correspondam a campos temáticos previamente inseridos no texto, desde as primeiras versões do estatuto. No entanto, a reconfiguração institucional dessa área de atuação do Estado, depois de um período de desvalorização do setor, é de suma relevância teórica e prática.

balho”) e IX (“Da assistência judiciária”) – exemplificam a alteração de postura que caracteriza o Estatuto da Igualdade Racial como uma nova etapa da legislação antirracista no Brasil. Originalmente, os dois capítulos tinham feição eminentemente punitiva. No caso do Capítulo V, eram inseridas normas na Lei nº 7.716/1989, que define crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e na Lei nº 9.029/1995, que proíbe práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho. No caso do Capítulo IX, dois artigos, de redação não tão clara, tratavam a discriminação racial como crime inafiançável e imprescritível e prometiam, aos discriminados, acesso à Justiça e tramitação preferencial. Depois de passarem pela 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, esses capítulos incorporaram normas de efetiva promoção da igualdade. Vejamos brevemente o que aconteceu com cada um deles.

Os capítulos IX (“Das ouvidorias permanentes nas casas legislativas”) e X (“Do acesso à Justiça”),²⁷ na nova redação, de 3/12/2002, não apenas buscaram dotar as casas legislativas e as instituições judiciais de maior capacidade de atuar a favor da promoção da igualdade racial, como também previram a constituição de um grupo de trabalho para a elaboração de Programa Especial de Acesso à Justiça para a população afro-brasileira (população negra, em versões posteriores). Era provavelmente a proposta mais ambiciosa contida nessa parte do estatuto.²⁸ No entanto, ela foi retirada do texto na passagem do penúltimo substitutivo da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, de 11/12/2008, para o último (ou seja, para a complementação de voto), de 9/9/2009.

27 A partir do último substitutivo da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, resultante de ampla complementação de voto apresentada em 9 de setembro de 2009, os dois capítulos se conjugariam em um só. No texto do Estatuto da Igualdade Racial promulgado, seria o Capítulo IV do Título III (“das ouvidorias permanentes e do acesso à Justiça e à segurança”), estendendo-se do art. 51 ao art. 55.

28 Quando o grupo de trabalho apareceu no texto pela última vez (substitutivo de 11/12/2008), de sua regulamentação fazia parte a seguinte norma (art. 71, § 1º): “O Programa Especial de Acesso à Justiça para a população negra, entre outras medidas, contemplará: I – a inclusão da temática da discriminação racial e das desigualdades raciais no processo de formação profissional das seguintes carreiras: a) de policial federal, policial rodoviário federal, policial ferroviário federal, policial civil, policial militar e bombeiro; b) jurídicas da Magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia-Geral da União; II – a proposição, ao Poder Judiciário, de criação de varas especializadas para o julgamento das demandas criminais e cíveis originadas de legislação antidiscriminatória e promocional da igualdade racial; III – a adoção de estruturas institucionais adequadas à operacionalização das propostas e medidas nele previstas”.

O Capítulo VI do substitutivo da 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados (“Do mercado de trabalho”), correspondente ao anterior Capítulo V, embora tenha preservado os dois artigos “punitivos” do projeto original, que, aliás, chegaram incólumes à redação final,²⁹ adquiriu outra feição, ao ser nele introduzida uma espécie de programa de inclusão da população negra no mercado de trabalho e de promoção da igualdade no trabalho, ocupando os arts. 42 a 48. Deles, não chegaram à redação final o art. 46, que tratava da contratação preferencial na esfera da administração pública federal;³⁰ o art. 47, que usava os programas de promoção de igualdade racial das empresas como critério de precedência em caso de empates em licitações; e o art. 48, que tornava obrigatória a inclusão do quesito cor/raça nos “registros administrativos direcionados aos empregadores e aos trabalhadores do setor privado e público”. Dispositivos assemelhados a este último foram incluídos recentemente no Estatuto da Igualdade Racial, pela Lei nº 14.553/2023, evidenciando a importância de se reavaliar a tramitação do estatuto e identificar o que ficou de fora dele.

Ainda no capítulo dedicado ao mercado de trabalho, o art. 62 foi acrescido de vários parágrafos no primeiro substitutivo da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a maioria deles voltados para as mulheres negras. A mudança faz parte de uma alteração mais ampla, já referida (nota 23). Durante a tramitação do PL nº 6.264/2005, no Senado Federal, foi criado o capítulo V (“Dos direitos da mulher afro-brasileira”). Na 2ª Comissão da Câmara dos Deputados, ele foi retirado do texto, enquanto capítulo autônomo, mas normas referentes à situação específica das mulheres negras foram introduzidas em outros capítulos, de acordo com o tema tratado. Um exemplo de dispositivo que, introduzido no Senado Federal, chegaria até a redação final do Estatuto da Igualdade Racial (art. 63) é aquele que inclui a “discriminação ou desigualdade étnica” entre os elementos definidores da violência contra a mulher, para efeitos de notificação compulsória por parte dos serviços públicos e privados de saúde.³¹

29 Arts. 60 e 61, no Título IV (“Das disposições finais”), do Estatuto da Igualdade Racial. Na última redação do substitutivo da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados (complementação de voto, de 9/9/2009), por uma questão de técnica legislativa, todos os artigos que alteravam normas contidas em leis preexistentes foram transferidos para o último título do estatuto.

30 Capítulo V, do Título II, do Estatuto da Igualdade Racial, arts. 38 a 42.

31 A alteração normativa foi incluída no art. 1º, § 1º, da Lei nº 10.778/2003, que “estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em ser-

Nesse mesmo documento, aquele em que o estatuto alcançou a redação mais ambiciosa, foi incluída uma norma sugerindo “a concessão de incentivos fiscais às empresas com mais de vinte empregados que mantenham uma cota de, no mínimo, vinte por cento de trabalhadores negros” (art. 72 do primeiro substitutivo da 2ª Comissão da Câmara dos Deputados). Embora a norma mantivesse a redação não mandatória até a última versão aprovada na Câmara dos Deputados (art. 45 do terceiro substitutivo da 2ª Comissão da Câmara dos Deputados), o Senado Federal a retirou do texto na revisão final, revelando a maior dificuldade para se levar até o fim iniciativas legais voltadas para a promoção da igualdade racial no setor privado.

*

A 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados introduziu, no Título II, um capítulo inexistente no PL nº 3.198/2000, ou seja, no projeto inicial. Trata-se do Capítulo III (“Do direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos”). Ele foi objeto de algumas das discussões mais instigantes ocorridas na comissão. Vieram então à tona questões de sumo interesse referentes à formação cultural e mesmo espiritual do país. O capítulo chamava a atenção também por mostrar potencial para criar subdivisões na população negra brasileira, separando os setores que mais valorizavam a herança religiosa de matriz africana dos que pretendiam que ela fosse secundarizada pela religiosidade cristã. Não por acaso Rafael Alencar incluiu a questão entre aquelas que produziram tensão ao longo da elaboração do estatuto (ver nota 17).

Ainda assim, o texto formulado na 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, com uma exceção importante,³² sobreviveu até o fim da tramitação do estatuto e ainda incorporou novas determinações, especialmente ao passar

viços de saúde públicos ou privados”. No último passo da tramitação, já na revisão final pelo Senado Federal, a palavra “racial”, como em outros casos, foi substituída pela palavra “étnica”.

32 O art. 25 do primeiro substitutivo (art. 24 no texto final do estatuto incluía “o ensino das religiões afro-brasileiras” (inc. VI) e “a capacitação, a eleição e a designação dos dirigentes das religiões afro-brasileiras de acordo com suas próprias necessidades e dogmas” (inc. VIII) entre os elementos compreendidos no direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos afro-brasileiros (em versões posteriores, cultos religiosos de matriz africana). A exclusão desses incisos foi uma das poucas consequências da complementação de voto apresentada, no mesmo dia, pelo relator da matéria (ver nota 10).

pela primeira avaliação do Senado Federal, de que são exemplos a garantia de assistência religiosa às pessoas internadas em instituições de internação coletiva, inclusive quando submetidas a pena privativa de liberdade, e o elenco de medidas a adotar pelo poder público para o combate à intolerância contra as religiões de matrizes africanas e à discriminação de seus seguidores (arts. 25 e 26 do texto final do Estatuto da Igualdade Racial).

*

Do começo ao fim da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, o Capítulo I foi dedicado ao tema da saúde. Possivelmente se chegou à versão mais bem acabada do capítulo no segundo substitutivo da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, de 11/12/2008. Seus sucessivos artigos tratavam da não discriminação no acesso aos serviços de saúde (inclusive aos seguros privados de saúde), das diretrizes e objetivos da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra³³ e do Plano Operativo da Política Nacional, com as determinações concretas que a tornariam efetiva. No caminho até esse ponto, foram retiradas normas como a da coleta obrigatória de respostas ao quesito raça/cor em todos os documentos em uso no Sistema Único de Saúde (SUS) e nos sistemas de informação da Seguridade Social (arts. 12 e 17 do PL nº 6.264/2005, tal como inicialmente aprovado no Senado Federal).³⁴ Além disso, as normas referentes às “hemoglobinopatias, em especial o traço falciforme e a anemia falciforme”, perderam o destaque que inicialmente tiveram.³⁵

33 Esses dispositivos, mas não o referente ao plano operativo, chegaram ao texto final do Estatuto da Igualdade Racial (arts. 6º, 7º e 8º).

34 A referência ao tema chegou à redação final no inc. II do art. 8º do estatuto, que inclui, entre os objetivos da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, “a melhoria da qualidade dos sistemas de informação do SUS no que tange à coleta, ao processamento e à análise dos dados desagregados por cor, etnia e gênero”.

35 O destaque dado, de início, ao diagnóstico da anemia falciforme se deveu, provavelmente, ao papel relevante e pioneiro que a pesquisa sobre a questão desempenhou. Ver, sobre isso, Oliveira (2021). No entanto, a mudança para uma abordagem mais abrangente dos temas referentes à saúde da população negra, introduzida posteriormente no estatuto, parece ter sido acertada. De qualquer maneira, sem a redução final, a seguir exposta, do número de artigos do capítulo da saúde, a preocupação com “o diagnóstico precoce e a atenção integral às pessoas com doença falciforme e outras hemoglobinopatias” (art. 10, IV, do último substitutivo da Câmara, de 9/9/2009) teria permanecido no texto do estatuto até sua promulgação.

A perda de densidade do Capítulo I (“Do direito à saúde”) aconteceu, porém, já na última fase do processo legislativo. A maior mudança introduzida pelo Senado Federal na revisão final que realizou – em cima do terceiro substitutivo (complementação de voto) da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados – recaiu sobre esse capítulo. Toda a parte operativa prevista nos arts. 9º e 10 do substitutivo, que já perdera densidade frente à versão anteriormente apresentada na mesma comissão, foi retirada. Desapareceu também o inciso do art. 7º (mesma numeração da redação final do estatuto), que estabelecia, como diretriz para a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, a “inclusão do conceito de racismo como determinante social da saúde”.

*

O Capítulo V (“Do financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial”) do Título III (“Do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir) do Estatuto da Igualdade Racial entrou no texto na esteira do Capítulo III (“Do direito à indenização aos descendentes afro-brasileiros”) do projeto original (PL nº 3.198/2000) e do Capítulo IV (“Do fundo de promoção da igualdade racial”) que ocupou seu lugar no substitutivo apresentado pela 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, ambos incluídos no Título II (“Dos direitos fundamentais”). A sucessão dos títulos dos capítulos já indica boa parte do que aconteceu.

O projeto original previa, entre outras medidas, o pagamento, “a título de reparação, a cada um dos descendentes de africanos escravizados no Brasil”, de “valor equivalente a R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais)” (art. 14, § 1º). A 1ª Comissão da Câmara dos Deputados achou por bem adotar uma medida alternativa, menos voltada aos indivíduos, mais voltada ao financiamento de políticas para a coletividade, e talvez de mais fácil implantação, qual seja, a criação do “Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial para a implementação de políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos afro-brasileiros” (art. 26, *caput*, do substitutivo). No Senado Federal, o fundo foi substituído por regras de financiamento da promoção da igualdade racial menos incisivas. Essas regras sofreram modificações, mas nunca mais saíram do texto. Nem o fundo voltou.

O relatório apresentado pelo deputado Antônio Roberto na 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados foi claro quanto ao assunto. Não se pode negar,

escreveu, “que, do ponto de vista substantivo, houve um retrocesso”. E acrescentou: “a existência de um fundo específico para a promoção da igualdade racial não é uma bandeira que deva ser pura e simplesmente descartada pelos que lutam por um país livre e democrático. A questão, mais uma vez, é se, no estágio atual – técnico e político – de tramitação do estatuto, essa bandeira deve ser reafirmada, ou se deve ser levada para outras esferas de atuação”. Nem o senador Paulo Paim, nem o deputado Luiz Alberto, que, na 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, se bateram pela inclusão do fundo no estatuto, se opuseram, na 2ª Comissão, à transferência da discussão para o plano constitucional, tanto que propostas de emenda à Constituição foram apresentadas por eles.

A garantia de recursos para a promoção da igualdade racial que um fundo especificamente voltado para isso proporcionaria não deve ser menosprezada. Ainda assim, não se deve esquecer que o art. 56 do Estatuto da Igualdade Racial fornece aos militantes e gestores instrumentos de ação e de cobrança de alguma relevância. Todo o artigo merece ser analisado e usado cuidadosa e intensamente, pois ele pode dotar de sustentação legal demandas eventualmente apresentadas, de maneira muito genérica, em disputas políticas (Nascimento, Gonçalves e Tavares, 2023).

*

A alteração normativa indicada (a retirada da previsão de um Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial) diz muito sobre uma das maiores dificuldades para a implementação de políticas de promoção da igualdade racial (e outras políticas sociais): dirigir recursos para seu financiamento. Um exemplo retirado da área da educação é esclarecedor e conduz a reflexão para outro capítulo do estatuto, que, aliás, saiu do texto.

O projeto inicial do Estatuto da Igualdade Racial continha um capítulo (o sexto) intitulado “do sistema de cotas”. Nele se estabelecia, entre outras,³⁶ a reserva de vagas para “descendentes afro-brasileiros” nas universidades. No substitutivo da 1ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o capítulo (agora sétimo) foi mantido, junto com todas as reservas de vagas inicialmente previstas, em termos

36 Havia previsão de reserva de vagas também nos concursos para cargos públicos, nas empresas do setor privado com mais de vinte empregados e nas listas de candidaturas em eleições proporcionais. Para a surpreendente exclusão desse último dispositivo, pouco antes da promulgação do estatuto, ver Rabat (2022, p. 117 e segs.).

talvez até mais ambiciosos.³⁷ A partir de então, o capítulo começou a esvaziar-se. Nos três substitutivos sucessivamente apresentados na 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a reserva de vagas em instituições de ensino passou a constar de uma subseção (“Do sistema de cotas na educação”) na seção sobre educação constante do Capítulo II (“Do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer”). A subseção tendia a adotar a forma de um enquadramento normativo geral ao que, mais tarde, se aprovaria no Projeto de Lei nº 73/1999, destinado a transformar-se na Lei nº 12.711/2012 (cotas nas universidades). No fim, o Senado Federal retirou do texto até aquela subseção, restando, no estatuto, a determinação genérica do art. 15 (“o poder público adotará programas de ação afirmativa”), inserido de última hora nessa seção.

Um dos argumentos para se expurgar do estatuto a reserva de vagas nas instituições de ensino superior foi justamente a existência de discussão específica sobre a matéria, por conta do PL nº 73/1999, que, efetivamente, veio a transformar-se em lei. Trata-se, indiscutivelmente, de medida de grande impacto, tendente a produzir efeitos significativos ao longo do tempo. Ela se caracteriza, ademais, por confrontar de maneira muito aguda os argumentos tradicionalmente usados contra as políticas de promoção da igualdade racial. Há, no entanto, pelo menos um motivo para que a reserva de vagas em instituições (públicas) de ensino superior seja de mais fácil aprovação do que outras medidas de porte. Os custos financeiros imediatos de sua implementação são baixos. Nesse sentido, ela se distingue claramente da criação de um fundo de promoção da igualdade racial, que incide imediata e diretamente sobre o confronto distributivo referente aos recursos financeiros do Estado. Ademais, trata-se de uma medida que não afeta diretamente o setor privado, que se mostra mais resistente à regulamentação estatal. Situação análoga se verifica quando contrapomos a reserva de vagas no preenchimento de cargos públicos à reserva de vagas em empresas privadas.

Com exceção do tema das cotas, que nele entra em meio à tramitação, o Capítulo II (“Do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer”) apresentou trajetória algo anômala em relação a outras partes do Estatuto da Igualdade

37 Ver, por exemplo, o *caput* do art. 52 do substitutivo: “Fica estabelecida a cota mínima de vinte por cento para a população afro-brasileira no preenchimento das vagas relativas: I - aos concursos para investidura em cargos e empregos públicos na administração pública federal, estadual, distrital e municipal, direta e indireta; II - aos cursos de graduação em todas as instituições de educação superior do território federal; III - aos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)”.

Racial. Do projeto inicial até o primeiro substitutivo da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, ele seguiu o padrão ascendente predominante. Mas o que anteriormente chamamos de fase descendente da tramitação não se verificou nesse capítulo. A redação final é praticamente igual à que recebeu no momento de auge. São regras em geral programáticas, que quase não envolvem custos de implementação, destinadas a valorizar aspectos da cultura brasileira de matriz africana cuja importância talvez seja objeto de relativo consenso na sociedade.

*

O Capítulo IV (“Da questão da terra”) do projeto original, dirigido especificamente à regulamentação da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, seguiu de perto, por sua vez, a tendência geral da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, ganhando corpo até o primeiro substitutivo ao PL nº 6.264, apresentado na 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 16/7/2008, com 100 artigos, que continha, no Capítulo IV (“Do direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos às suas terras”), regras bastante detalhadas sobre “os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro da propriedade definitiva das terras” (art. 40).

Já no segundo substitutivo ao PL nº 6.264, apresentado, em 11/12/2008, na 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, com 82 artigos, o texto referente às terras dos remanescentes das comunidades de quilombos foi drasticamente reduzido. O tema passou a ser tratado como uma seção do Capítulo IV, agora intitulado “Do acesso à terra e à moradia adequada”, composta de cinco artigos de conteúdo genérico,³⁸ que chegaram até a redação final do estatuto, com exceção do que dizia que “os órgãos competentes devem priorizar, nos processos de registro da propriedade, as comunidades dos quilombos expostas a situações de conflito e sujeitas à perda da posse de suas terras”, retirado da futura lei na versão imediatamente

38 Mesmo normas genéricas devem ser tidas em consideração por militantes e gestores que atuam para a promoção da igualdade racial e no apoio aos remanescentes das comunidades dos quilombos. Uma norma como a do art. 33 do estatuto sempre pode ser mobilizada, inclusive judicialmente, para fins de obter suporte público adequado ao desenvolvimento de atividades agrícolas: “Para fins de política agrícola, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento especial diferenciado, assistência técnica e linhas especiais de financiamento público, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura”.

posterior (terceiro substitutivo da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, de 9/9/2009).

Por outro lado, o Capítulo IV, dividido, em sua versão final, em duas seções (“Do acesso à terra” e “Da moradia”), incorporou quatro artigos genéricos referentes ao apoio às “atividades produtivas da população negra no campo” (art. 28) e três artigos referentes ao acesso à moradia, talvez concebidos como uma forma de compensar a redução apontada no parágrafo anterior. Esses três artigos (arts. 35, 36 e 37) merecem atenção, pois podem ser mobilizados para estimular a formulação de políticas públicas destinadas à população negra, ainda mais tendo em conta o conceito de “direito à moradia adequada” contido no parágrafo único do art. 35, que “inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana”.

*

O Capítulo VII (“Dos meios de comunicação”) do PL inicial (nº 3.198/2000) não se alterara significativamente ao longo da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, até que, na derradeira redação saída da Câmara dos Deputados, a do terceiro substitutivo da 2ª Comissão Especial, de 9/9/2009, foram retiradas do texto as referências às proporções específicas de “imagens de pessoas negras” que deveriam obrigatoriamente ser apresentadas em “filmes e programas veiculados pelas emissoras de televisão” e nas “peças publicitárias destinadas à veiculação nas emissoras de televisão e em sala cinematográficas”. Elas foram substituídas pela determinação genérica de que seja “adotada a prática de conferir oportunidades de emprego para atores, figurantes e técnicos negros” (arts. 44 e 45 do estatuto). Da mesma maneira, a norma que chegou ao art. 46³⁹ do estatuto afinal promulgado, embora talvez não tão inócua, se bem mobilizada, quanto as dos arts. 44 e 45, se caracterizou pela

39 O dispositivo análogo do segundo substitutivo da 2ª Comissão Especial da Câmara dos Deputados, com marcação em itálico do trecho mais importante a ser retirado na versão imediatamente posterior: “Art. 58. Os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica ou fundacional, as empresas públicas e as sociedades de economia mista ficam obrigadas a incluir cláusulas de participação de artistas negros, *em proporção não inferior a vinte por cento do número total de artistas e figurantes*, nos contratos de realização de filmes, programas ou quaisquer outras peças de caráter publicitário”.

exclusão do percentual específico de artistas negros a participar obrigatoriamente “nos filmes, programas ou quaisquer outras peças de caráter publicitário” contratadas pela administração pública.

Merece registro, por fim, que o art. 64 do Estatuto da Igualdade Racial, em alguma medida refletindo a pretensão do art. 27 do projeto inicial, introduziu a primeira referência a crimes cometidos por meio da rede mundial de computadores na Lei nº 7.716/1989.

2.4. Por que políticas de promoção da igualdade racial?

As políticas de promoção ativa da igualdade racial – não por acaso tratadas, com certa frequência, como políticas de discriminação positiva – são repetidamente criticadas por colocarem em causa os princípios da igualdade perante a lei e da generalidade e abstração da norma jurídica. Até aqui se buscou expor o primeiro grande esforço de inclusão de políticas dessa natureza na ordem jurídica brasileira e os obstáculos enfrentados para que iniciativas realmente efetivas sejam consagradas legalmente. Mas pouco se tratou da justificação das normas propostas.

Ora, a reserva de vagas para a população negra em instituições de ensino e no preenchimento de cargos no serviço público trouxe recentemente o tema das políticas afirmativas a primeiro plano no Brasil. Sua discussão pública, tanto em função de iniciativas legislativas como de questionamentos judiciais, ajudou a sedimentar a interpretação favorável à juridicidade e à constitucionalidade das políticas de cotas. Sempre vale a pena, contudo, voltar à questão. Primeiro, porque o tema é complexo. Segundo, porque os riscos de retrocesso estão sempre presentes. Ainda mais quando parece estar em curso uma mudança de direção nos Estados Unidos, país cuja influência de toda ordem, inclusive ideológica, certamente contribuiu para a formação de decisões favoráveis às cotas no Judiciário brasileiro.

Em estudo elaborado em 1997, por solicitação do deputado Luiz Alberto, defendi que o Estado democrático de direito resulta da conjugação algo contraditória de dois elementos (ou princípios), o liberal e o democrático. Enquanto o primeiro desses elementos privilegia a igualdade formal, tendendo a resistir a intervenções estatais (inclusive legislativas) que discriminem (negativa ou positivamente) as pessoas e grupos a que a lei se dirige, o segundo elemento, que privilegia a igualdade material, preocupa-se com a “expansão da cidadania” e com a “generalização das

condições de participação formal e substantivamente igualitária de todos nos processos decisórios mais gerais da comunidade, tanto quanto nas relações cotidianas entre cidadãos” (Rabat, 2000, p. 35).

Mais recentemente, em um sofisticado estudo de hermenêutica jurídica, Adilson José Moreira (2019)⁴⁰ trabalhou a noção de hermenêutica negra, que se sobrepõe parcialmente à noção de princípio democrático tal como eu o formulara. Seria interessante avaliar os fatores teóricos que justificam essa sobreposição.⁴¹ A reflexão sobre a hermenêutica negra destaca, no entanto, pelo menos dois aspectos pouco (ou nada) enfatizados no artigo publicado nos *Cadernos Aslegis* (Rabat, 2000): que a preocupação democrática com a igualdade material não prescinde da valorização (e incorporação) do ponto de vista dos grupos concretamente subalternizados à interpretação das normas e que situações de desigualdade e de subalternidade envolvem vivências coletivas, não podendo ser avaliadas de uma perspectiva meramente individual ou individualizante.

Os dois trabalhos participam dos esforços teóricos de legitimação das políticas de promoção da igualdade racial. Ambos destacam o “papel central da raça no processo de estratificação social” (Moreira, 2019, p. 90). É provável, contudo, que o texto que escrevi enfatize mais o papel estruturante desempenhado pelo princípio da igualdade formal na articulação interna da ordem jurídica moderna e contemporânea, de tal maneira que nem ele nem o princípio da igualdade material podem ser excluídos do processo de interpretação das leis (e das situações fáticas a que elas se aplicam) sem a “modificação estrutural da ordem constitucional vigente, seja em benefício da exclusividade de um dos princípios acima expostos, seja pela assunção de um terceiro” (Rabat, 2000, p. 39). Uma consequência dessa premissa é que a legitimidade das políticas de discriminação positiva

40 Um bom exemplo da sofisticação teórica do livro encontra-se na reflexão sobre a construção da subjetividade jurídica (Moreira, 2019, p. 126 e segs.).

41 Há inúmeros trechos no livro citado que podem servir de ponto de partida para uma reflexão comparativa dessa natureza. Por exemplo: “Um jurista que pensa como um negro deve estar ciente de que ele precisa interpretar o Direito a partir do ponto de vista de um subalterno. Quero dizer com isso que a existência de uma pessoa dentro de uma democracia liberal não impede a reprodução da condição de subordinação. Os indivíduos podem ser considerados como sujeitos de direito, mas eles possuem uma inscrição social hierarquizada, seja por causa de disparidades de classe, seja por causa de estigmas culturais” (Moreira, 2019, p. 88).

depende da avaliação concreta da situação a que elas se aplicam, não se devendo afastar o princípio da igualdade formal sem razões substantivas para fazê-lo.

A terceira seção do artigo destina-se a recordar, se é que é possível esquecer, que há poucos casos na história em que o recurso à discriminação positiva se justifica com tanta clareza quanto o das políticas de promoção da igualdade dirigidas à população negra brasileira.

3. O Estatuto da Igualdade Racial na longa duração histórica

A história do Estatuto da Igualdade Racial – de sua tramitação e dos anos em que tem estado em vigor – constitui um verdadeiro roteiro para o estudo dos esforços recentes de promoção da igualdade racial no Brasil, dos pontos em que se avançou e dos pontos em que se estagnou ou mesmo retroagiu. O pouco uso do estatuto desde sua promulgação, por exemplo, chama a atenção. Ele não se tornou uma referência cotidiana para a atuação dos movimentos sociais. Seu texto mal foi alterado ao longo dos anos.⁴² Certa falta de radicalidade das determinações nele contidas teria sido uma das razões para o relativo descaso. É possível, contudo, que também tenha faltado um esforço de apropriação da lei após sua promulgação. Ademais, nem sempre os governos que se seguiram a sua entrada em vigor deram a devida consideração às determinações dotadas de maior potencial emancipatório.⁴³ Uma das motivações para a publicação deste artigo é lembrar que o estatuto existe e pode se revelar um instrumento relevante de atuação antirracista.

A história do Estatuto da Igualdade Racial faz parte, ademais, de uma história mais ampla, a história da questão racial no Brasil e no mundo. Como já se assinalou, a lei marca uma passagem de época, em que a primazia dos esforços de condenação social e legal do racismo abriu espaço para o crescimento do projeto complementar de promoção ativa da igualdade racial. É importante considerar essa mudança não apenas como interna à ordem jurídica e política, mas também como externa, por expressar mudanças mais amplas na sociedade brasileira. Essas mudanças, por sua

42 As únicas alterações foram introduzidas pela Lei nº 14.553/2023.

43 Ver Nascimento, Gonçalves e Tavares (2023) para um exemplo de descaso crescente para com as normas do estatuto.

vez, só podem ser entendidas em profundidade como parte da história, muito mais abrangente, da rearticulação de forças que caracterizou a formação do Brasil como país independente⁴⁴ e, na verdade, a formação do mundo moderno.

Obviamente, um tema dessa dimensão não pode ser tratado aqui com a devida amplitude e profundidade (ou mesmo rigor, pois exigiria uma pesquisa mais extensa e intensa). Nem por isso, contudo, se deve abrir mão de trazê-lo à baila, ainda que pontualmente. As discussões atuais nunca estão isentas de pressupostos sobre o passado. Eles precisam ser minimamente explicitados e discutidos, até para não se revelarem simplificações excessivas, o que pode acontecer mesmo quando a discussão das questões atuais se sofisticava.

Um dos pontos cruciais a salientar é que a história de que tratamos não é linear, mas marcada, de um lado, por avanços e recuos – interligados, aliás, de maneira complexa – e, de outro, por pontos de ruptura de grande relevância, cuja identificação é crucial para seu entendimento. Três rupturas significativas servirão de referências para a construção da narrativa. A ruptura crucial, no caso, como em muitos outros, diz respeito ao surgimento do *mundo moderno*, em que todas as cartas se reembaralharam.⁴⁵ A seguir, duas rupturas internas à história do Brasil – tradicionalmente resumidos em duas palavras, *independência* e *abolição* – guiarão a reflexão, sem descuidar de sua ligação com fenômenos sociopolíticos de amplitude mundial, como as revoluções burguesas e a revolução industrial.

44 O Estatuto da Igualdade Racial assenta nessa constatação, como se nota, por exemplo, no parágrafo único do art. 4º: “Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País”.

45 Cabe uma analogia com Federici (2017), que evita tratar a história das relações entre mulheres e homens como uma continuidade que se vem desenvolvendo “desde sempre” para propor uma reconfiguração completa a partir da modernidade. Todo o subcapítulo “Colonização, globalização e mulheres” mostra como o tema do livro se articula com o deste artigo: “a *plantation* prefigurou não apenas a fábrica, mas também o uso posterior da imigração, além da globalização voltada a reduzir os custos do trabalho. Em particular, a *plantation* foi um passo crucial na formação de uma divisão do trabalho que – por meio da produção de ‘bens de consumo’ – integrou o trabalho dos escravos à reprodução da força de trabalho europeia, ao mesmo tempo que mantinha os trabalhadores escravizados e os assalariados geográfica e socialmente separados” (Federici, 2017, p. 207).

3.1. Mundo moderno

Chamamos de moderno – algo eurocentricamente – o período em que a economia europeia, movida por uma dinâmica comercial e produtiva nova, começou a expansão que progressivamente a colocaria no centro de uma grande rede mundial de comércio marítimo, a estender-se da América à extremidade oriental da Ásia. O mesmo processo que, na Europa ocidental, preparava o surgimento da manufatura e da produção capitalista, levava, em outros lugares do mundo, ao enraizamento de outros modos de produzir e viver. Dois casos relevantes e conhecidos são o da reafirmação de formas particularmente opressivas de exploração feudal no leste europeu (a chamada “segunda servidão”) e o da implantação do chamado escravismo colonial na América.

O segundo caso nos interessa especialmente por constituir a matriz das relações entre descendentes de europeus e descendentes de africanos na América e, em particular, no Brasil.⁴⁶ Essa matriz se constituiu – aos poucos, ao longo do primeiro século de colonização portuguesa – ao redor de uma grande rede comercial e produtiva que vinculava o Brasil com a Europa e a África. Nessa rede, a mão de obra africana (escravizada) desempenhava papel crucial. De um lado, porque o comércio de trabalhadores escravizados era um dos maiores negócios da época, talvez o maior. De outro lado, porque a produção colonial destinada à Europa⁴⁷ – baseada na monocultura agrícola extensiva – se fazia basicamente com mão de obra escravizada, africana ou de ascendência africana. Esses fatores (expansão comercial e colonial europeia, tráfico de pessoas escravizadas na África, uso extensivo de mão de obra africana escravizada nas colônias americanas) assentam as bases da relação entre europeus e africanos (e seus descendentes) no território que viria a ser o do Brasil (e em inúmeras outras partes da América).

É um erro desconsiderar que, no mundo real, as relações humanas são sempre mais complexas que nos esquemas conceituais; ou que nossa perspectiva do que aconteceu em séculos passados tende a ser fortemente influenciada pela experiên-

46 Como já referido, o Estatuto da Igualdade Racial se dirige especificamente, nos termos do *caput* do art. 1º, e de outros artigos, à população negra. Daí a ausência de referências a outras relações raciais hierarquizadas neste artigo.

47 A que se acrescentava a relevante produção americana destinada à troca, na África, com os fornecedores de mão de obra escravizada (produção de tabaco, por exemplo).

cia e visão do mundo que carregamos hoje. O significado das relações (e mesmo das hierarquias) raciais, por exemplo, não foi sempre o mesmo, nem se enquadra em qualquer moldura unívoca. Assim, lugares de importância dentro da rede produtiva e comercial da colônia foram eventualmente ocupados por pessoas inesperadas dentro do quadro mental que carregamos (mulheres e africanos, por exemplo). Da mesma maneira, nem sempre fatores relevantes para compreender as relações sociais e raciais do período colonial aparecem com destaque em nosso campo de visão, quase sempre concentrado no elemento escravocrata (a eventual influência de regulamentos feudais europeus na formação do Brasil é um exemplo de outro tipo de fator a considerar⁴⁸). A realidade, enfim, deve ser estudada e compreendida em toda a sua riqueza e diversidade.

Erro maior, contudo, é desconsiderar as determinações fundamentais de uma situação histórica por conta de fatores secundários, mesmo quando eles são relevantes e até indispensáveis para compreendê-la e também seus desdobramentos. Ora, a determinação fundamental para se compreender as relações raciais que se formaram no período e lugar que estamos analisando foi a escravização de milhões de africanos e africanas e de seus descendentes, durante séculos, para assim participarem no circuito comercial e produtivo centrado na Europa. A criação de um mercado escravista com forte marca racial não é um acontecimento trivial, sequer na história do escravismo. Da forma em que ele se constituiu na América, era praticamente uma regra que europeus não poderiam ser escravizados e africanos, sim. Objetivamente, ademais, o processo histórico em curso, pela mera transferência de mão de obra da África para um circuito econômico centrado na Europa, contribuía para o enfraquecimento da primeira e o fortalecimento da segunda,⁴⁹ favorecendo

48 Ver, sobre isso, as seguintes observações de Hebe Maria Mattos e Keila Grinberg: “O estatuto da pureza de sangue em Portugal, limitando o acesso a cargos públicos, eclesiásticos e a títulos honoríficos aos chamados cristãos velhos (famílias que já seriam católicas há pelo menos quatro gerações) remonta às Ordenações Afonsinas (1446/7), atingindo os descendentes de mouros e judeus. As Ordenações Manuelinas (1514/21) estenderiam as restrições também aos descendentes de ciganos e indígenas. As Ordenações Filipinas (1603) acrescentariam à lista os negros e mulatos. Pombal revogaria, em 1776, as restrições aos descendentes de judeus, mouros e indígenas, mas as restrições aos descendentes de africanos se manteriam, para só serem rompidas no Brasil pela Constituição de 1824” (Mattos e Grinberg, 2000, p. 43).

49 Um indício relevante dos efeitos do tráfico sobre o desenvolvimento da África: “acrescentando-se às catástrofes naturais, o tráfico de escravos e as guerras mortíferas por ele acarretadas causaram perdas demográficas de grande escala e, notadamente, a diminuição, durante um longo período, do número de mulheres em idade de procriar. Tais perdas fizeram com que a população total da África

teses sobre a hierarquia das raças, que alcançariam o auge, possivelmente, já no fim do século XIX.

Outro ponto importante diz respeito ao grau de exploração e opressão da mão de obra. Não se tratava de um regime escravista qualquer. Nossa imagem das condições de vida da pessoa escravizada está profundamente marcada pela lembrança do escravismo colonial na América, aquele que formou nosso imaginário. Mas o grau de violência e exploração do trabalhador que o caracterizava não é intrínseco ao escravismo. Certamente, a ideia de que uma pessoa possa ser dona de outra é inaceitável em qualquer circunstância, mas o nível de exploração do trabalho pode variar, no escravismo, com tanta amplitude como no assalariamento. A explicação daquele grau de exploração e violência deve ser buscada, em parte, pelo menos, em outro lugar. A influência do capital comercial expansionista está provavelmente no cerne da explicação.

Ignácio Rangel (1981) afirmava que a Europa que se expandira para outras partes do mundo no início da modernidade conjugava em sua formação social elementos de feudo e de capital comercial. E que era esse segundo vetor – o capital mercantil – que lhe imprimia “dinamismo prodigioso” e “ferocidade”. Ora, essa ferocidade estava presente em todas as iniciativas dinamizadas pelo capital mercantil voltado para o comércio de longa distância, com sua tendência para o grande lucro, para a opressão e a exploração. O que se defende aqui é que a especial violência e opressão do escravismo colonial na América fazem parte desse quadro global. A dinâmica própria do capital comercial expansionista é tão relevante para explicar sua ferocidade quanto o próprio escravismo.

O ponto que interessa ressaltar aqui, de qualquer maneira, é que a ferocidade específica do escravismo colonial (ou comercial) se expressava por meio de profundas clivagens raciais.

diminuiu nos séculos XVII e XVIII” (Ajayi, 2010, p. 5); “a abolição da escravidão permitiu parar com a deportação maciça dos africanos. Tudo indica que, no começo do século XIX e pela primeira vez desde o século XVII, a população tendeu a crescer no conjunto do continente. Esse movimento acentuou-se entre 1850 e 1880, depois declinou um pouco no início da colonização [do próprio território africano], antes de prosseguir, lentamente de início e depois em um ritmo mais acelerado, a partir dos anos 1930” (Ajayi, 2010, p. 7).

3.2. Independência

Ao se tratar do tema da desigualdade racial no período de ruptura política geralmente referido pela palavra “Independência”, é preciso, mais uma vez, combinar fatores e acontecimentos internos com os externos ao país. Os ventos da revolução burguesa sopravam por toda a parte. Os ideais do liberalismo, que impulsionaram as revoluções americana e francesa, estavam nas penas da elite brasileira e emolduravam sua visão do mundo. De acordo com Florestan Fernandes, “os estamentos senhoriais estavam engolfados num processo revolucionário” (Fernandes, 2006, p. 89); nunca “mais as ‘elites no poder’ iriam se revelar tão abertas diante da inovação cultural e tão seguras ou confiantes em face dos seus resultados” (Fernandes, 2006, p. 88). A manutenção do regime escravista, uma prioridade para aquelas elites, cuja riqueza assentava no tráfico e na exploração do trabalho escravo no eito e ao redor dele, estabelecia, no entanto, um claro limite ao ímpeto transformador.

A diferença do Brasil com o resto do mundo ocupado pela expansão europeia tampouco nesse ponto era tão radical. Em um país muito mais avançado no rumo do capitalismo, como os Estados Unidos, em que, além disso, a revolução da independência fora anterior e muito mais profunda, o escravismo subsistiu, em vastas regiões, enquanto se revelou compatível com a expansão do mercado mundial – e talvez até favorável a ela. A reação de potências europeias, a começar pela França, contra a revolução haitiana, cuja inspiração nos princípios revolucionários franceses é inegável, revela também os limites do projeto iluminista.⁵⁰ Seus princípios não constituíam uma proposta para os povos subjugados.

A adesão ao ideário liberal, em alguma medida verdadeira, e a irrelevância da adesão ao abolicionismo na primeira metade do século XIX constituíam a contradição fundamental da elite – e da sociedade – brasileira do período. Ela é fundamental para o entendimento das relações raciais no país. De um lado, a Constituição de 1824 eliminara, como visto, os resquícios do estatuto de sangue, que, embora de sabor feudal, se aplicavam já quase exclusivamente à população negra;⁵¹ de outro

50 É sempre esclarecedor, ao se tratar das revoluções americana e francesa, referir-se à revolução haitiana, sua contraface.

51 Não se deve subestimar a permanência subterrânea de valores feudais, que logo viriam a expressar-se, de acordo com Keila Grinberg (2002, p. 176), na reação política conservadora conhecida como Regresso: “segundo o projeto dos *saquaremas*, a organização da sociedade imperial brasileira deveria continuar a ser pautada de acordo com os princípios hierárquicos tradicionais do antigo Império

lado, o temor às revoltas das populações escravizadas, que o exemplo da revolução haitiana só aumentou, dava suporte à legislação excludente, como a proibição do direito de votar dos libertos, mesmo que dispusessem da renda então exigida para o sufrágio, e à violência repressiva frente a qualquer indício de “desordem”. Inicialmente, a defesa do direito de propriedade ocupou um lugar central nesse liberalismo escravista.⁵²

Pelo menos uma importante figura pública de ascendência africana, Antonio Pereira Rebouças, em sua larga experiência como parlamentar e advogado, acolheu e defendeu essa visão do liberalismo, embora escoimada do racismo muito presente entre seus defensores brancos. Para ele, de acordo com Keila Grinberg (2002, p. 185), “era possível a existência de uma sociedade liberal escravista que não fosse racista: ela não seria racista a partir do momento em que, livre da escravidão, qualquer cidadão teria igualdade de oportunidades sociais, políticas e econômicas”. A ele se contrapuseram alguns dos sabinos, correligionários de outra importante figura pública de ascendência africana, Francisco Sabino Álvares Vieira.⁵³ Esses sabinos (e não todos os sabinos, pois a Sabinada acolhia outras vertentes) colocavam em risco o projeto político de Rebouças, pois apontavam para a existência de demandas políticas específicas da população negra, que se contrapunham à ordem vigente.

português [ao contrário do que acontecia com os “liberais históricos”] [...]. Nem mesmo a escravidão era entendida [pelos “regressistas”] a partir do ponto de vista [...] de defesa da propriedade. A manutenção do regime de trabalho escravo e a limitação do acesso aos direitos civis eram entendidas como parte da continuidade da estrutura social do antigo regime português”.

- 52 Que não se tratava de uma peculiaridade brasileira, mostram os inúmeros exemplos de próceres liberais europeus e norte-americanos que se pronunciaram a favor dos direitos dos proprietários em debates sobre a extinção do escravismo. Tal posicionamento se assenta parcialmente no fato de que o liberalismo é uma visão do mundo e da sociedade em que o valor da propriedade privada é imensamente destacado, abrindo espaço para alianças explícitas ou implícitas entre proprietários (de coisas e pessoas), ainda mais fáceis de formular quando as pessoas “apropriadas” faziam parte de povos subjugados pela expansão europeia. Ver Losurdo (2006).
- 53 Tanto um como outro se projetaram no contexto das lutas pela Independência na Bahia, havendo elementos comuns em suas trajetórias. Francisco Sabino, ainda de acordo com Keila Grinberg (2002, p. 150), “era conhecido pela habilidade com que praticava sua profissão de cirurgião, pela notabilidade que alcançou em sua carreira, tornando-se catedrático da escola de medicina da Bahia (onde era colega de Manoel Maurício Rebouças [irmão de Antônio]), pelo exercício do jornalismo e pela quantidade de livros que possuía em sua biblioteca, cujos volumes incluíam exemplares de Voltaire e Montesquieu, igualmente encontrados na coleção de Antonio Pereira Rebouças”.

Essa contraposição esteve presente, de alguma maneira, em toda a história posterior do Brasil. A percepção, profundamente arraigada em Rebouças, de que as lutas da independência e os ventos liberais propiciavam condições para a ascensão social de pessoas como ele não era uma mera ilusão. Era sua própria história de vida, como também a de Francisco Sabino ou, com ainda maior destaque, nos círculos “fidalgos” imperiais, a de Francisco Gê Acaiaba de Montezuma (nome adotado por Francisco Gomes Brandão, na linha de tantos outros tomados pelos ímpetus nativistas da época) (Lacombe, 1947; 1º, 2011). Pesava a favor da ascensão social de setores da população negra, inclusive durante o período colonial, o número de escravizados e, principalmente, de seus descendentes livres. O peso demográfico criava, para alguns, a oportunidade de ocupar lugares de alguma significação social, econômica e política. Essas oportunidades, como costuma acontecer, se ampliaram sob os ventos da mudança que sopravam no início do século XIX.

Mas havia outra realidade por baixo dessa. Os ventos da mudança paravam de soprar; a elite recém-consolidada via agora o mundo com outros olhos, os olhos da ordem, da hierarquia. Mais importante: o tráfico de gente nunca fora tão intenso, realimentando as clivagens raciais; a crueldade do trabalho escravo não diminuía. A trajetória posterior do próprio conselheiro Rebouças revela a força dessa outra realidade, mais profunda. Ele, o defensor da ordem e da propriedade, que não hesitara em apoiar a repressão aos sabinos, se viu preso na armadilha das tensões raciais, sendo visto, também por sua cor e origem, como um promotor de ideias perigosas. E isso apenas por se revelar “um dos únicos a defender um projeto de sociedade escravista efetivamente liberal, com preocupações com a extensão da cidadania a um conjunto maior de habitantes do país” (Grinberg, 2002, p. 154), ou seja, por se posicionar, na prática, como um fiador da cidadania dos descendentes de africanos livres. Sua carreira política terminou aí.⁵⁴

A vitória conservadora, consolidada nos anos 1850, significaria a derrota não apenas de projetos liberais de cunho localista, voltados para a descentralização política, mas também da concepção liberal de superação da sociedade escravista

54 A complexidade da situação se manifesta, ainda, no fato de que sua família não deixou de ocupar posição de alguma relevância na sociedade imperial. Seu filho, André Rebouças, é consensualmente considerado um dos mais importantes líderes abolicionistas a atuar a partir do interior da elite da época.

representada pelo discurso de Rebouças, que, ainda que lentamente, pensava poder livrar-se da pecha da escravidão com a extinção do tráfico, a autocompra do escravo e a igualdade de direitos civis entre os cidadãos de todas as cores. (Grinberg, 2002, p. 187)

As clivagens raciais sedimentadas ao longo do período colonial seguiam funcionando com poderosos instrumentos de organização da sociedade imperial.

3.3. Abolição

A importância da extinção formal do trabalho escravo não deve ser subestimada. É provável que tenha sido a mudança de maior porte ocorrida na história do Brasil. E foi assim percebida no momento mesmo em que aconteceu. Joaquim Maria Machado de Assis lembrou, em melancólica crônica publicada no periódico *A Semana*, de 14/5/1893, que, em 13/5/1888, quando até ele, “o mais encolhido dos caramujos”, saiu à rua para comemorar, “todos respiravam felicidade, tudo era delírio. Verdadeiramente, foi o único dia de delírio público que me lembra ter visto” (Machado de Assis, 1963, p. 583).

Não menos importante, contudo, é lembrar que, naquele mesmo período, fatores desfavoráveis à emancipação substantiva da população negra brasileira se conjugaram para dificultar que o abolicionismo se completasse. Hoje talvez os jornais falassem em “tempestade perfeita”. Tal desfecho não era necessariamente de se esperar naquela conjuntura. Apesar do acúmulo de desvantagens objetivas a recair, ao longo de quase quatrocentos anos, sobre os ombros da população de ascendência africana no Brasil, algumas brechas se abriam para a ascensão social de contingentes não tão reduzidos de pessoas não brancas, até por constituírem a larga maioria dos brasileiros. Casos como os de Machado de Assis e dos irmãos Rebouças,⁵⁵ que receberam reconhecimento geral como expoentes em suas respectivas áreas de atuação, um, na literatura, os outros, na engenharia, embora certamente minoritários, o eram provavelmente menos do que viria a acontecer em meados do século seguinte.

55 André Rebouças e Antônio Rebouças, filhos do conselheiro Antonio Pereira Rebouças, extensamente referido ao se tratar do período da independência. A relevância dos dois irmãos é testemunhada não apenas pelas inúmeras ruas, avenidas e túneis denominados Rebouças, como também pelas próprias obras cuja construção lideraram, como a ferrovia Curitiba-Paranaguá, no Paraná, um grande feito da engenharia brasileira do século XIX.

O fato é que, a partir da segunda metade do século XIX, e especialmente no último quartel do século, outros fatores de subalternização da população de ascendência africana vieram se juntar às desvantagens tradicionalmente presentes no tecido social brasileiro.⁵⁶ Dois deles são de crucial relevância, em especial por seus efeitos combinados: a ascensão do chamado “racismo científico” e o fluxo migratório europeu para o país.

A ascensão das teses pseudocientíficas a respeito da hierarquia entre raças, combinada com as obsessões eugênicas da época, que viriam a culminar com a eugenia nazista, não foi uma patologia nacional alemã, mas uma visão do mundo amplamente disseminada por países europeus e no norte da América, com toda a autoridade advinda de ter sido formulada nos supostos grandes centros do saber mundial. É nessa época que surgem coisas como o uso da palavra “mongolismo” (ou seja, referido aos mongóis) para designar a síndrome de Down. Não por acaso, a afirmação dessas teses coincidiu com a efetiva colonização do interior do continente africano, servindo, inclusive, como justificação ideológica para a chamada “partilha da África”. O que hoje nos vem à mente quando nos referimos ao racismo encontrou nesse período, possivelmente, sua mais completa tradução.

Muitas pessoas resistiram à falsa ciência, tanto nos países que a criaram como no Brasil. A leitura dos textos de Manoel Bomfim (1993), ou mesmo de uma liderança política e intelectual incontestada da elite brasileira da época, como Alberto Torres (1978),⁵⁷ nos lembra que, por mais importante que seja contextualizar o que pensam ou pensaram pessoas ou grupos de pessoas e reconhecer a

56 Ver, também, nota 51.

57 Atente-se ao seguinte trecho do livro de Alberto Torres, originalmente publicado em 1914: “A este período de simpatia e de liberalismo sucedeu, como era de prever, a reação dos interesses radicados nas velhas correntes históricas. Entre os traços expressivos deste refluxo nenhum se destaca com eloquência mais vigorosa do que a luta contra o princípio, ou contra o ideal, da igualdade humana. [...] e, pois que a época era de renascimento científico, e o argumento científico trazia uma arma nova, de tremendos efeitos, a reação vestiu roupagens científicas, apoiando seus preceitos com todos os aparatos da observação e da experiência. [...] Não se poderia achar prova mais clara da natureza política deste movimento, do que a que mostram a semelhança e simultaneidade das diversas doutrinas aristocráticas, predominantes na ciência social. Gobineau e Malthus, Vacher de Lapouge, certas filiações políticas e sociais do darwinismo, Nietzsche, surgiram, de origens e de fontes diversas, quase na mesma geração, chegando, por métodos todos científicos, à mesma conclusão: a afirmação da superioridade morfológica, irredutível, de certas raças e certos povos” (Torres, 1978, p. 58).

influência de sua época em seus conceitos e preconceitos, nem por isso se deve esquecer que a queda na esparrela do racismo científico não era uma fatalidade, mas uma fraqueza, muito frequentemente estimulada pelo desejo de preservar privilégios. Seja como for, a tese da hierarquia das raças – por mais que fosse um verdadeiro atestado da inviabilidade da nação – ganhou foros de verdade científica entre nós, inclusive junto a pensadores que, em outros aspectos, contribuíram decisivamente para o conhecimento de nossa realidade. Para sanar nosso “defeito de cor”, cresceram os esforços de atração de trabalhadores europeus, em grande número, para atuar nos setores mais dinâmicos da economia brasileira.⁵⁸

Deu-se o acaso histórico de que, naquele exato momento, houvesse um excesso populacional na Europa, com imensos contingentes de pessoas buscando melhores condições de vida em outras regiões. Uma parte ponderável delas veio para o Brasil. Ainda que isso tenha enriquecido ainda mais a diversidade populacional do país, foi, naquele momento, um segundo fator decisivo para frear a ascensão social da população negra brasileira, justamente nas partes do território nacional que se tornaram ou tendiam a se tornar economicamente dominantes. Sem nos estendermos muito no tema, fiquemos pela transcrição de um curto trecho dos escritos de Clovis Moura, que expressivamente ilustra a questão:

[...] o ex-escravo, que até antes da Abolição se encontrava no seu centro [do processo produtivo], recebeu, imediatamente, o impacto oriundo da concorrência de outra corrente populacional que vinha para o Brasil vender a sua força de trabalho: o imigrante. Esse fluxo migratório, ao entrar no mercado de trabalho, deslocava o ex-escravo do centro do sistema de produção para a sua periferia, criando as premissas econômicas de sua marginalização. Em São Paulo principalmente, quando a mão de obra escrava deixou de existir já havia em curso processo migratório regular que, inclusive na agricultura, competia com o trabalho escravo em faixas de atividades cada vez maiores. Por este motivo, tudo aquilo que era *novo* na sociedade *nova* que se criava com o trabalho assalariado, foi suprido quase que exclusivamente pelo imigrante que chegava, como excedente populacional da Europa, aliviando as tensões sociais no Velho Continente e vendendo, no Brasil, a sua mão de obra, como trabalhador livre”.
(Moura, 2021, p. 46)

58 Certamente não foi irrelevante para esse esforço o fato de que a extinção do trabalho escravo poderia ocasionar uma queda significativa e brusca da oferta de mão de obra, com a consequente pressão para o aumento dos salários, principalmente nas áreas economicamente mais dinâmicas.

Esse contexto nacional e internacional – tão desfavorável a uma perspectiva igualitária quanto às relações entre grupos humanos de distintas origens – revaloriza os esforços iniciais de produção de legislação antirracista. Mesmo a transformação das ofensas raciais em contravenções penais não era um processo simples, tanto mais que provavelmente se tinha reduzido, frente ao que acontecera no começo do século, a presença de pessoas negras em cargos de decisão no Brasil. Não esqueçamos que, poucas décadas antes, talvez poucos anos antes, a hierarquização “científica” das raças povoava o imaginário dos centros mundiais de poder e das elites brasileiras.

Mas medidas punitivas certamente não bastam. Ainda que eventualmente esteja em curso um processo “espontâneo” de redução das desigualdades raciais no Brasil, o que absolutamente não é algo garantido, não se pode exigir que uma parcela significativa da população brasileira, cuja contribuição para a emergência de tanto do que o país tem de melhor é inegável, espere décadas ou séculos para que o processo se complete. Ainda mais que não se trata de uma situação que possa alterar-se estruturalmente no plano individual. São necessárias medidas como as cotas nas instituições de ensino superior, que mudam a face da instituição de imediato. Não se trata apenas de trazer justiça para indivíduos (até porque as pessoas excluídas das universidades por conta das cotas também deveriam estar lá); não se trata sequer de apenas trazer justiça para coletividades particulares; trata-se também de que o país se veja como efetivamente é.

3.4. E agora?

O início do processo de descolonização, ainda em marcha, foi talvez o fenômeno mais importante do século XX. Alcançar uma situação de maior equilíbrio entre os europeus e os descendentes de europeus e os demais segmentos da população mundial constitui um vetor de democratização das relações humanas de âmbito planetário. O objetivo, de uma perspectiva democrática, não pode ser outro senão o da generalização das condições de participação igualitária nas decisões coletivas e nas relações cotidianas entre pessoas e grupos. O uso da palavra “generalização” já implica, aliás, que a opressão de origem europeia não pode ser a única a se ter em conta. Mas a análise tampouco deve desconsiderar que, objetivamente, ela cumpriu

um papel de maior magnitude que o de opressões de outras origens na formação das discriminações negativas características do mundo moderno. E ainda cumpre.

Todo o processo de descolonização tem sido marcado, enfim, por ambiguidades e contradições. Em parte, porque ele ocorre, simultaneamente, dentro dos países e nas relações internacionais, o que torna ainda mais intrincada a associação entre os diversos fatores envolvidos no processo. Países que contribuíram – no mínimo, com o exemplo – para a adoção, no Brasil, de uma iniciativa estatal de grande impacto positivo, como a reserva de vagas para a população negra em instituições de ensino superior, são os mesmos que boicotaram a III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância – promovida, em 2001, pelas Nações Unidas, em Durban/África do Sul, e amplamente considerada um marco para o movimento antirracista brasileiro – e a conferência que a sucedeu, em 2009.⁵⁹

O apoio ao processo de descolonização no plano internacional – um processo intrinsecamente antirracista – é tarefa de todas as pessoas (e grupos) engajadas no projeto democrático. Mas a descolonização é também um processo interno aos países – e é nesse plano, especialmente em países como o Brasil, que seu vínculo com o antirracismo e com a promoção da igualdade racial é mais óbvio e imediato. Aqui, também, as ambiguidades e contradições aparecem por toda a parte. Enquanto defensores da promoção da igualdade racial descuidam muitas vezes dos obstáculos à igualdade decorrentes da situação de dependência estrutural do país, defensores de supostos projetos nacionais parecem incapazes de ver que a fratura decorrente da distância, a prolongar-se no tempo, entre os rendimentos e as condições materiais de vida de brancos, de um lado, e de pretos e pardos, de outro,⁶⁰ é um entrave ao desenvolvimento pleno do país e de seu povo.

59 A complexidade dos fatores envolvidos em toda essa problemática aparece com ainda maior nitidez quando se considera que tanto o secretário de estado Colin Powell, que se retirou da conferência de 2001, em meio a sua realização, como o presidente dos Estados Unidos que evitou comparecer à conferência de 2009, eram de ascendência africana. Uma instigante reflexão sobre contradições desse tipo se encontra em Zakaria (2021).

60 Veja-se, quanto a isso, os expressivos gráficos 6 e 7 constantes de artigo publicado neste número da *Agenda Brasileira* (Lima, 2023).

4. Conclusão

Talvez a inversão da ordem de exposição anteriormente adotada – partindo da segunda para a primeira parte – contribua para esclarecer o objetivo e o conteúdo deste artigo. O ponto de partida de qualquer discussão sobre políticas de promoção da igualdade racial destinadas à população negra é a constatação de que se acumularam ao longo do tempo – e ainda se encontram em funcionamento – mecanismos estruturais de subordinação econômica, social, política etc. desse vasto segmento da população brasileira. Um dos objetivos deste artigo é sugerir, primeiro, que tal situação remete à ampla rearticulação das relações entre as populações dos diversos continentes iniciada nos primórdios da idade moderna, sob o influxo do capital comercial europeu, e, segundo, que aqueles mecanismos não cessaram de atuar e até se reforçaram, em aspectos relevantes, após a extinção do regime escravagista, e isso não apenas no Brasil.

Essa situação de dramática desigualdade justifica amplamente a adoção de políticas sociais atentas a hierarquizações raciais espúrias, com o objetivo de promover sua rápida superação. Elas devem ser formuladas e implementadas com rigor, com base em reflexão sofisticada e contínua sobre os caminhos a seguir. A análise da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial constitui relevante fonte de informação sobre propostas concretas já discutidas no Congresso Nacional, a se ter em conta nesse momento de reconstrução daquelas políticas, seja para reabrir a discussão de capítulos do próprio estatuto, seja para inspirar a legislação específica sobre cada matéria. Afinal, é importante que a reflexão e a discussão sejam cumulativas no tempo, a cada etapa se reavaliando o que se fez antes, tanto por respeito aos esforços que antecederam os atuais como porque se trata de postura produtiva para a formulação de políticas de promoção da igualdade racial efetivas.

Referências

1º diplomata negro: Francisco Gomes Brandão, o Francisco Montezuma, Visconde de Jequitinhonha. **Portal Geledés**, 10 jan. 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/1o-diplomata-negro-francisco-gomes-brandao-o-francisco-montezuma-visconde-de-jequitinhonha/>. Acesso em: 6 out. 2023.

AJAYI, J. F. Ade. África no início do século XIX: problemas e perspectivas. In: AJAYI, J. F. Ade (ed.). **História geral da África, VI: África do século XIX à década de 1880**. Brasília: Unesco, 2010.

ALENCAR, Rafael Augusto da Costa. **Ações afirmativas no Brasil: um estudo de caso sobre o Estatuto da Igualdade Racial**. 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BOMFIM, Manoel. **A América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 62. ed. Brasília: Edições Câmara, 2023.

BRASIL. **Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 (Lei Afonso Arinos)**. Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1390-3-julho-1951-361802-norma-pl.html>. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003**. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10778-24-novembro-2003-497669-norma-pl.html>. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.198, de 2000a**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=983438&filename=Dossie+-PL+3198/2000. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.264, de 2005**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=624842&filename=Tramitacao-PL%206264/2005. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.912, de 2002** (apensos PL nº 3.198/00, PL nº 3.435/00 e PL nº 6.214/02). Institui ações afirmativas em prol da população brasileira afro-descendente. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=106904&filename=PRL%201%20PL319800%20=%3E%20PL%206912/2002. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, v. 55, n. 109, 16 jun. 2000b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16JUN2000.pdf#page=113>. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, v. 64, n. 170, 30 set. 2009. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30SET2009.pdf#page=73>. Acesso em: 6 out. 2023.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Editora Globo, 2006.

GRINBERG, Keila. **O fiador dos brasileiros: cidadania, escravidão e direito civil no tempo de Antonio Pereira Rebouças**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: Ipea, 2002.

JESUS, Vinicius Mota de. **Do silêncio ao Estatuto da Igualdade Racial: os caminhos da igualdade no direito brasileiro**. 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

LACOMBE, Américo Jacobina. O Visconde de Jequitinhonha. **Revista Brasileira**, n. 19, p. 80-99, 1947. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=139955&pagfis=21167&url=http://memoria.bn.br/docreader#>. Acesso em: 6 out. 2023.

LIMA, Pedro Garrido da Costa. Mercado de trabalho, população negra e desafios brasileiros. **Agenda Brasileira: Racismo**, n. 7, p. 179-197, 2023.

LOSURDO, Domenico. **Contra-história do liberalismo**. São Paulo: Ideias e Letras, 2006.

MACHADO DE ASSIS, Joaquim Maria. **Obra completa**. Rio de Janeiro: Editora José Aguilar, 1963. v. III.

MATTOS, Hebe Maria; GRINBERG, Keila. O desaparecimento de Antonio Pereira Rebouças: memória, escravidão e liberalismo no Brasil. In: REIS FILHO, Daniel Aarão (org.). **Intelectuais, história e política (séculos XIX e XX)**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2000.

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

MOURA, Clóvis. **O negro**: de bom escravo a mau cidadão?. São Paulo: Editora Dandara, 2021.

NABUCO, Joaquim. **O abolicionismo**. Brasília: Senado Federal, 2003.

NASCIMENTO, Guilherme Martins do; GONÇALVES, Carolina Lima; TAVARES, Francisco Mata Machado. **Promoção da igualdade racial pelo governo federal**: uma análise dos planos plurianuais ao Estatuto da Igualdade Racial. Brasília: Enap, 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7650/1/5.%20ID%20133.pdf>. Acesso em: 6 out. 2023.

OLIVEIRA, Reinaldo José de. Anemia falciforme e o surgimento do SUS: frente de resistência e pioneirismo de Berenice Kikuchi. In: RIBEIRO, Djamilia; ALMEIDA, Lizandra Magon; ROCHA, Maurício (orgs.). **Uma nova História, feita de histórias**: personalidades negras invisibilizadas da história do Brasil. São Paulo: Jandaíra, 2021

RABAT, Márcio Nuno. Princípio da igualdade, ação afirmativa e democracia racial. **Cadernos Aslegis**, v. 4, n. 12, p. 34-47, set.-dez. 2000.

RABAT, Márcio Nuno. A composição por raça/cor das casas de representação política e as eleições proporcionais de 2022. **Agenda Brasileira**, n. 5, p. 108-137, 2022.

RANGEL, Ignácio. A história da dualidade brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 1, n. 4, out.-dez. 1981.

TORRES, Alberto. **O problema nacional brasileiro**. São Paulo: Editora Nacional; Brasília: INL/MEC, 1978.

ZAKARIA, Rafia. **Contra o feminismo branco**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.



LÉLIA GONZALEZ

Lélia Gonzalez (1935-1994) foi uma importante intelectual e ativista brasileira. Considerada a primeira mulher negra a se dedicar aos estudos de raça e gênero no Brasil, desenvolveu forte pesquisa e militância na área. Tornou-se **indispensável para o pensamento sobre a mulher negra na sociedade brasileira**, bem como para o próprio movimento negro, trazendo sempre uma perspectiva popular e humana.

Do *ki-lombo* ao quilombo: resistência, identidades, territorialidades e direitos

Renato S. P. Gilioli¹

1. Introdução

As comunidades quilombolas consistem em um fenômeno cultural de afirmação da identidade e da territorialidade negras no Brasil que adquiriu *status* legal positivado desde a Constituição Federal de 1988. Elas deitam raízes em um passado de resistências interatlânticas e pan-americanas, de construções de espaços de produção econômica, sobrevivência material, reprodução e expansão de uma cultura que remonta a tempos imemoriais, vinculando-se à africanidade tão característica e definidora de nosso país.

Somos uma nação com passado colonial arraigado e com políticas públicas de gestão de suas populações que, por séculos, mantiveram os povos indígenas, os africanos escravizados e para cá trazidos e os seus descendentes em situação de severa subalternidade. Esse quadro começou a se reverter de maneira efetiva apenas muito recentemente, tendo como um de seus marcos centrais a Carta Magna vigente.

Diante desse retrospecto e dos grandes desafios que as comunidades quilombolas viveram e ainda vivem, este ensaio pretende fazer um exercício de recuperação da memória social e política quilombolas. O objetivo é tentar restabelecer sentidos comuns e pontes entre um passado de ações que precisavam confrontar a ordem jurídica vigente para a sobrevivência comunitária até os quilombos que atualmente buscam afirmar-se territorial, econômica e simbolicamente, projetando um futuro de crescente participação, de efetiva garantia de direitos e de prosperidade para essas comunidades tão relevantes para a compreensão e delineamento de nosso destino como povo no concerto das nações.

1 Consultor legislativo na Câmara dos Deputados na área de educação, cultura e desporto. Graduado em História, mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

Para tanto, recuperamos os significados, as práticas sociais e os mecanismos de afirmação e sobrevivência material e cultural quilombola. Utilizamos o termo *ki-lombo* como referência às comunidades originadas de escravizados fugidos durante o período escravista, bem como a grafia “quilombo” para as comunidades negras rurais originadas dos *ki-lombos* (e que os continuaram) ou aquilombadas após a abolição da escravatura em 1888. Como linha de continuidade histórica, propomos a noção de quilombismo para designar as territorialidades, as afirmações simbólicas e as lutas por direitos civis dos quilombolas – e das comunidades negras brasileiras em sentido lato – em qualquer tempo.

Consideramos o fenômeno do quilombismo desde suas primeiras manifestações na América portuguesa. Passamos pelas transformações das políticas públicas encetadas desde a emergência do Estado nacional brasileiro em 1822, as quais proporcionaram transformações no sentido dos quilombos em nosso país, inclusive após o fim da escravidão em 1888 e durante boa parte do século XX. Caracterizada a mutação do conceito e das próprias comunidades em termos gerais, seguimos no processo que chegou ao reconhecimento constitucional das comunidades quilombolas em 1988 como culminância de um período de resistência às pressões das autoridades e do entorno territorial. Essa virada simbólica vinculada à positivação dos quilombos no ordenamento jurídico pátrio representou impulso que alimentou um novo período de lutas antirracista e esforços de conquista de direitos civis para os quilombolas. Desde a Carta Magna de 1988, a gestão dessas populações progressivamente tendeu a se distanciar de um intervencionismo exógeno e – em maior ou menor grau – destrutivo para, aos poucos, conferir maior protagonismo aos quilombolas em nossa vida nacional, ainda que em meio a avanços e retrocessos conjunturais.

2. O *ki-lombo* na América portuguesa

Ki-lombo é um termo banto que significa, entre outras acepções, “aldeia sagrada, lugar sagrado”, “povoação”, “acampamento”. Geralmente configurados em espaços menores e mais sujeitos à repressão colonial, os *ki-lombos* foram uma manifestação de resistência dos negros escravizados em contexto escravista. Eram

uma recriação territorial e simbólica, bem como uma recomposição de hierarquias sociais africanas em terras estrangeiras. A resistência do escravizado forjou-se, no entanto, muito antes do *ki-lombo*. Desde a captura em seus territórios originários africanos, os escravizados buscaram recuperar sua liberdade. Nos barracões em que eram aprisionados no continente negro, eles somente eram submetidos por meio da tortura, do barbarismo e da morte como exemplo para conter rebeliões. Ademais, “os traficantes começaram a perceber na prática, já na própria África, que os cativos de uma mesma etnia não podiam permanecer reunidos em um mesmo local. E, se isso fosse inevitável, deveria demorar o mínimo possível” (Prudente e Gilioli, 2013, p. 57).

Mesmo separando famílias, grupos sociais e etnias, no navio negreiro já começava a se formar uma nova cultura entre os escravizados. “Os africanos que falavam diferentes línguas e tinham diferentes costumes reuniam-se para tentar preservar suas vidas e identidades” (Prudente e Gilioli, 2013, p. 57). Chegados às terras da América portuguesa e de outras colônias europeias, as similaridades culturais e linguísticas existentes em África, bem como as estruturas fundamentais da visão de mundo dos africanos, foram mantidas, adaptadas e reconvertidas em um núcleo básico, ainda que reduzidíssimo, de reprodução daquelas culturas no Brasil. Isso ocorria em maiores proporções nos grandes quilombos, em menor grau em pequenos quilombos e, pelo seu mínimo, nas senzalas e outras prisões de cativos.

O caso do *’nganga* (ou feiticeiro) reflete bem essa situação. Como o negro brasileiro tinha sido destituído pela escravidão de sua família e de seu clã, que eram suas referências de vida e de morte na África, ele reconstruiu seus valores a partir do *’nganga*. [...]

Na África, os *’ngangas* provavelmente constituíram a nobreza sacerdotal. No Brasil, eles praticamente não podiam manifestar-se nas senzalas. Quando identificados eram executados ou vendidos para longe. Quando fugiam, tornavam-se lideranças nos quilombos.

O quilombo dos Palmares foi o mais conhecido. Era, na verdade, um Estado de características africanas nas Américas. Inclusive as autoridades coloniais estabeleciam relações políticas e econômicas com a República de Palmares no mesmo nível das relações diplomáticas com outros Estados. (Prudente e Gilioli, 2013, p. 59-60)

Não importando as dimensões, os *ki-lombos* eram influenciados por múltiplas formas de organização africanas, desde confederações com lideranças colegiadas, modelos sociais de vida coletivista, até rígidas estruturas de poder militar, sacerdotal e político comandadas por reis soberanos vistos como sagrado (como foi o caso de Zumba de Palmares). No entanto, não eram somente territórios de resistência antiescravista, conforme se lê a seguir:

[...] o quilombo era muitas vezes ponta de lança no difícil e notável processo de ocupação das matas virgens do território brasileiro, processo ora combatido ora estimulado pelas autoridades. Com efeito, produzia uma extensa rede comercial e social que ligava vários setores: as instituições coloniais, as organizações sociais dos chamados negros da terra (indígenas) outras colônias da América do Sul e Caribe, a Europa e mesmo remotamente a própria África em um sistema comum.

Em meio à aguda heterogeneidade social, política e econômica existente até pelo menos o fim da escravidão, o quilombo foi um lugar privilegiado para a realização intensa de trocas culturais e comerciais. Lá conviviam escravos fugidos, ex-escravos, homens livres pobres, indígenas da sociedade colonial, indígenas de suas sociedades originais ou de missões, além de haver contatos – ora frequentes, ora mais esporádicos – com comerciantes, religiosos e mesmo funcionários estatais.

O quilombo representava essa ampla e sólida rede social, tão necessária ao desenvolvimento da sociedade brasileira, proporcionando singular encontro de setores tão diferentes da sociedade e trazendo a contribuição das experiências das aldeias e reinos africanos na ocupação de terras brasileiras.

Mas além de transformar ambientes extremamente hostis em regiões habitáveis e propensas para o desenvolvimento social e econômico, o quilombo era, sobretudo, exemplo de organização social baseada na pequena propriedade de produtividade eficiente. A produção agrícola das comunidades negras que alcançavam uma relativa estabilidade sempre se dirigiu no sentido do desenvolvimento da policultura, aos poucos se desdobrando em um intenso comércio com a sociedade circundante. (Prudente e Gilioli, 2013, p. 68)

Os *ki-lombos* eram, desse modo, territórios de reconstrução das células sociais africanas e de agregação de outros povos subalternizados no espaço dominante, como indígenas e brancos pobres que não desejavam viver sob o signo das

autoridades constituídas, mas que também com ela se relacionavam. Tal era a capilaridade que os *ki-lombos* tinham que:

[...] a notícia da independência do Haiti, o primeiro Estado soberano moderno negro das Américas, em 1804, chegou em cerca de uma semana à Província de São Paulo (que englobava os atuais Estados de São Paulo e Paraná) através dos sistemas de informação dos negros, enquanto demorou cerca de um mês para chegar ao mesmo destino através das instituições oficiais brasileiras. Alguns brasões utilizados em luta pelos negros do Haiti chegaram a ser apreendidos à época pela polícia paulista em mãos de negros brasileiros. (Prudente e Gilioli, 2013, p. 79)

Na medida em que havia um fluxo regular de escravizados da África, o *ki-lombo* era a contraface sociopolítica que estabelecia focos de resistência à sociedade oficial e que, ao mesmo tempo, era responsável por parte expressiva do abastecimento do mercado interno – por exemplo, de alimentos para a subsistência, não somente para as populações quilombolas, mas também para a sociedade colonial.

3. Independência, escravidão e territorialidade: ressignificações do *ki-lombo*

O tráfico de escravizados para o Brasil teve proporções incomparáveis na história mundial, mas foi impressionantemente concentrado nas décadas de 1810 e 1820, não por coincidência o imediato pré e pós-independência. O comércio de seres humanos provia lucros impressionantes (estimados em 300% a 800%) e foi fonte relevante de financiamento do processo independentista. Somente no curtíssimo período entre 1810 e 1830, vieram quase 30% dos escravizados que aportaram ao longo de 350 anos no Brasil. A maioria (80%) desembarcou no Rio de Janeiro.

A Constituição imperial de 1824 avalizou o sistema escravista e algumas exclusões de direitos civis essenciais. Pelo inciso I do art. 6º, entre os cidadãos brasileiros incluíam-se, no máximo, “os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos, ou libertos”. O império representou, para os quilombolas e para as

comunidades negras, pouca ou nenhuma mudança do *status quo* vigente – ao contrário, foi um reforço dos instrumentos de controle da escravaria.

Após os gigantescos afluxos de africanos mencionados nas primeiras décadas do século XIX, “o fim do tráfico em 1850 estancou a vinda de africanos para cá. Mais do que isso: a imigração europeia passou a ser substancialmente estimulada, enquanto a de africanos foi virtualmente proibida” (Prudente e Gilioli, 2013, p. 52) ou, no mínimo, desestimulada, em especial no período republicano e ao menos até o começo da década de 1880.

Até a primeira metade do século XIX, a renovação perene dos influxos culturais africanos no Brasil foi alimentada pelos escravizados, que mantiveram a capacidade de reprodução das estruturas sociais africanas em território brasileiro, dos *ki-lombos* às senzalas.

No ambiente estranho da América, onde as culturas africanas só podiam se reproduzir em seu núcleo mínimo e quase sempre na clandestinidade, a comunidade negra dos despossuídos [...], em sua heroica luta por sobrevivência e dignidade, amalgamou valores comuns, fundou novos conceitos e acrescentou aspectos das culturas ameríndia e europeia à sua lógica intrínseca. (Prudente e Gilioli, 2013, p. 53)

Desde meados do século XIX, as comunidades negras brasileiras passaram a se organizar de maneira mais independente em relação aos influxos culturais que cada vez menos chegavam da África. Assim, foi produzida, estruturalmente, grande parte dos fundamentos e características do que se pode chamar de cultura brasileira até o presente.

Enquanto existiu escravidão em nosso país, a cultura afro-brasileira tinha sua expressão mais sofisticada e plena nos *ki-lombos*. Neles, as formas de organização social, política e religiosa africanas e afro-brasileiras eram sintetizadas sob a forma de hierarquias de poder simbólico reconstruídas e reelaboradas em contexto exógeno ao africano – chegando, em certas ocasiões, a exercer poderes paralelos ao oficialmente constituído.

Com o reordenamento social brasileiro produto dos efeitos da Lei de Terras de 1850 – que induziu o aumento das arbitrariedades de proprietários de terra contra posseiros, entre outros aspectos –, da Guerra do Paraguai, do fim da escravidão, da

crescente urbanização e industrialização, das políticas fundiárias de cotas em favor de imigrantes europeus e contra os “trabalhadores nacionais”, especialmente negros e indígenas, e das correlatas políticas de embranquecimento da população e de promoção de ações baseadas na eugenia, as comunidades negras vivenciaram complexos processos de reorganização.

4. De 1888 a 1988: um século de mutações nas lutas por direitos

Os *ki-lombos* converteram-se, após a abolição, em comunidades rurais que, embora não fossem estritamente clandestinas como no período escravista, eram constantemente acoissadas na medida em que a posse – e até mesmo a propriedade legalmente constituída, por exemplo, sob a forma de doação a ex-escravos de terras em inventários – sobre seus territórios era desconsiderada, questionada e, muitas vezes, anulada, por meios jurídicos, como desapropriações, ou por meios ilegais e criminosos. A situação de penúria das comunidades rurais negras desde o fim da escravatura, bem como a recusa de apoio estatal para a manutenção e o desenvolvimento dos antigos *ki-lombos* e demais territórios negros, promoveu, além da vulnerabilidade crescente dessas comunidades, a diminuição de suas populações nos territórios ocupados. Elas foram, muitas vezes, expulsas de suas terras e induzidas ao êxodo rural. Essa é uma das razões pela qual o reconhecimento dos quilombos pela Constituição de 1988 teve tamanha repercussão, simbolismo e relevância.

Por seu turno, nos espaços urbanos em expansão, o papel e o lugar que tinha o *ki-lombo* na sociedade escravista passaram a ser desempenhados, em parte, pelas comunidades periféricas, as quais ganharam o nome genérico de “favelas”. Mais uma vez, a cultura negra ali existente continuava a ter de se reproduzir pelo seu mínimo e de se recriar de novas formas. Uma de suas expressões eram as feiras:

[...] as autoridades começaram a regulamentar locais e dias para estas feiras, além de cobrar taxas, processo que durou muitas décadas até se estabilizar (desde as décadas de 1820/30 até por volta das décadas de 1860/70), dando origem às feiras livres de rua como as conhecemos hoje no Brasil.

[...] na África, elas são muito tradicionais e têm uma longa história. Lá eram muito mais do que meros entrepostos comerciais, sendo verdadeiros centros de difusão cultural [...], de difusão de novas técnicas de produção, de intensa atividade artística e constituíam-se em verdadeiras células de troca de informações. No Brasil, algumas dessas características permaneceram e ainda podem ser observadas [...]. (Prudente e Gilioli, 2013, p. 75-76)

Em paralelo, os antigos *ki-lombos* tipicamente rurais, reatualizados diante do fim da escravidão, permaneciam, a despeito de uma relativa maior autonomia do que a que detinham as comunidades negras urbanas, em situação socioeconômica e política ainda subalternizada pelo entorno. Por exemplo, o antigo quilombo da Gávea, no Rio de Janeiro, era vital para o abastecimento da capital do Império e, depois, tornou-se a Rocinha (“pequena roça”), comunidade que foi cada vez mais crescendo e passou a ficar mais próxima do núcleo urbano carioca, conforme este foi se ampliando. Esse processo derivou na plena incorporação dessa comunidade à capital. Processos similares ocorreram em outros centros do país.

As manifestações culturais negras foram criminalizadas por muito tempo. O Código Penal de 1890 estabelecia a vadiagem e a capoeiragem como contravenções penais, ensejando prisão daqueles assim identificados, sendo que o samba e seus instrumentos eram associados a essas tipificações. O samba somente passou a ser aceito oficialmente nos anos 1930, para a promoção política do regime varguista. Resquícios da discriminação e preconceitos contra as manifestações culturais negras permanecem, entretanto, até o presente.

Embora não houvesse mais a escravidão positivada em lei desde 1888, as condições de trabalho das comunidades negras frequentemente, quando sob o domínio econômico da sociedade oficial, se manifestavam sob formas de exploração extremas, hoje denominadas “formas de trabalho análogas à escravidão” (inciso III do art. 5º e art. 243 da Constituição Federal de 1988; ver, também, os arts. 149 e 149-A do Código Penal).

No plano das estruturas sociais, simbólicas e religiosas, a figura do *’nganga* deu lugar ao pai de santo – sacerdote dos *candomblés* vinculados ao culto aos *Orixás*, de origem *iorubá*, ou ao dos *Inquices*, entidades equivalentes de origem cultural *banta* – e aos mestres *griôs*. Manifestações como o samba, com raízes da *semba* angolana, os dialetos afro-brasileiros – a exemplo dos registrados por Aires da Mata Machado

Filho (1943) em cantos de trabalho em Minas Gerais nos anos 1930 e 1940 –, as congadas, a capoeira, o jongo e a embolada,² batuques e a medicina tradicional reatualizavam as tradições culturais das comunidades negras rurais, sucessoras dos *ki-lombos*.

As irmandades religiosas negras existentes até o Império e estruturantes das vidas cotidianas das comunidades negras foram acrescidas, nos espaços urbanos, por outras organizações, como as sociedades de apoio mútuo, uma vigorosa imprensa negra e pela organização política, cujo exemplo mais conhecido é a Frente Negra Brasileira (FNB, 1931-1938) – partido político que congregava membros da comunidade negra da direita à esquerda e que chegou a contribuir com batalhões para a Revolução Constitucionalista de 1932 –, e por manifestações artístico-culturais como o Teatro Experimental do Negro (TEN), liderado por Abdias do Nascimento desde os anos 1940.

Com a vertiginosa urbanização do país desde a segunda metade do século XX, as maiores lutas das comunidades negras em favor de igualdade e de acesso efetivo à cidadania se situaram cada vez mais nas cidades e no terreno da luta política. As comunidades urbanas periféricas urbanas tornaram-se não só alvo de políticas de segurança – muitas vezes em prejuízo de seus próprios habitantes –, mas também espaço de crescente mobilização dos movimentos sociais. Junto à abertura democrática do fim dos anos 1970, registrou-se a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU, 1978). O fim do regime militar e a pressão social por mudanças efetivas no país impulsionaram o processo constituinte em 1987-1988, no qual a temática dos direitos das comunidades negras ganhou novos contornos e dimensões.

5. A atual Constituição e os novos sentidos das comunidades quilombolas

Um dos objetivos da República Federativa afirmados no art. 3º de nossa Carta Magna é: “IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Entre os princípios gerais, estabeleceu-se que o Brasil deve ser presidido, nas relações internacionais, pelo

2 O jongo e embolada são análogos ao *rap* e ao *hip hop* estadunidenses, que foram incorporados desde os anos 1970 e ressignificados em nossa cultura.

“repúdio ao terrorismo e ao racismo” (art. 4º, VIII). Por sua vez, o art. 5º reza, em seu inciso XLII, que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”. Nos direitos culturais, o art. 215, § 3º, determinou o estabelecimento do Plano Nacional de Cultura (PNC), de duração plurianual, para orientar ações dos poderes públicos a determinadas finalidades, entre as quais a “valorização da diversidade étnica e regional” (art. 215, § 3º, V). No art. 242, o § 1º determina que “o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro”.

Complementarmente a esses dispositivos específicos, há os que dispõem de forma específica sobre “os remanescentes das comunidades de quilombos” (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT) e “os antigos quilombos” (art. 216, § 5º). Pelo art. 68 do ADCT da Constituição de 1988, “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Chama a atenção o fato de que o dispositivo vem logo após o art. 67 do ADCT, pelo qual “a União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição”. De acordo com o art. 216, § 5º, da Carta Magna, “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. Ou seja, foi reconhecida toda e qualquer forma de cultura material e imaterial vinculada aos “antigos quilombos” como patrimônio cultural.

A Constituição representou inegáveis avanços na positivação jurídica da luta antirracista e do reconhecimento oficial das comunidades quilombolas, resultantes de ampla mobilização e pressão dos movimentos negros organizados sobre as autoridades ao longo dos anos 1980. Da mesma forma, há outros avanços que remetem também a inovadores direitos aos povos indígenas. Sabe-se, também, que, por si só, o texto de uma carta constitucional não é suficiente para efetivar os direitos nela afirmados. Por essa razão, para além de seus avanços, ela pode ser vista como ponto de partida para um novo ciclo de demandas de igualdade e direitos civis para as comunidades negras que se desenvolveu a partir de então.

A Constituição de 1988 deu fim a um ciclo de cem anos majoritariamente pautados por leis discriminatórias, das quais elencamos alguns exemplos:

- Decreto nº 528/1890 (Lei Glicério), que proibiu a imigração africana e asiática ao Brasil;
- Lei nº 97/1892, que acabou com a proibição da entrada de asiáticos, mas manteve a de africanos;
- Decreto nº 6.455/1907, que estabelecia uma cota praticamente excluindo o acesso de “trabalhadores nacionais” (em grande parte negros e indígenas) à terra (“art. 46. Em núcleos destinados a estrangeiros apenas se poderá vender a nacionais um número de lotes inferior a 10% dos que aqueles ocuparem”), disposição reafirmada no art. 53, que tratava dos “núcleos auxiliados pela União”, e no art. 78, com cota equivalente em favor dos imigrantes para a “ocupação de lotes rurais”;
- Art. 121 da Constituição Federal de 1934, cujo § 6º determinava, entre outros aspectos, que “a entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante [...]”, que tinha como finalidades principais, à época, criar mecanismos jurídicos para recusar imigrantes japoneses e para manter a restrição à imigração de africanos; em períodos históricos específicos, houve também desejos e tentativas de restrição à imigração judaica;
- Art. 138, alínea “b”, da Constituição Federal de 1934, segundo o qual incumbia à União, aos estados e aos municípios “estimular a educação eugênica”;
- Art. 2º do Decreto-Lei nº 7.967/1945, que determinava cotas para estrangeiros de cada nação e regra na admissão de imigrantes, que deveria atender a “necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia”.

Observe-se que o Decreto-Lei nº 7.967/1945, que dispunha sobre a priorização da imigração branca europeia, com propósitos de embranquecimento da população, somente foi revogado muito tardiamente, por ocasião da edição da Lei de Imigração de 1980 (Lei nº 6.815/1980). Do mesmo modo, o Decreto nº 6.455/1907, que previa cotas de terra a favor dos imigrantes europeus e contrariamente aos

“trabalhadores nacionais”, foi formalmente revogado apenas quando da edição do Decreto nº 11/1991, embora já não fosse aplicado na prática havia algum tempo.

Como se constata, leis racialmente discriminatórias vigoraram por muito tempo no país. Houve honrosas exceções, ainda que muito genéricas e pouco, ou nada, efetivas:

- Constituição de 1946, que vedava a propaganda de “preconceitos de raça ou de classe” (§ 5º do art. 141);
- Lei nº 1.390/1951 (Lei Afonso Arinos), que incluiu entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor;
- Constituição de 1967, que proibia a distinção racial e previa a punição, na forma da lei, para o preconceito de raça (§ 1º), além de retomar, no § 8º, a vedação à propaganda “de preconceitos de raça de ou classe” prevista no citado § 5º do art. 141 da Constituição de 1946.

No caso da Lei Afonso Arinos, as poucas denúncias que ocorriam com base naquela lei raramente ou nunca derivaram em sanções judiciais efetivas, tendo permanecido letra morta de maneira quase perene. Nem mesmo os poderes públicos cumpriam a Lei Afonso Arinos e os referidos dispositivos das Constituições de 1946 e 1967. Portanto, até a Constituição de 1988, de fato, predominou um arcabouço normativo-jurídico hostil ou, na hipótese mais branda, indiferente/ineficaz diante de situações de discriminação, de desfavorecimento e de negação de direitos civis às comunidades negras e também aos povos indígenas e a grupos como o das pessoas com deficiência.

Uma primeira guinada em sentido de acolher as lutas antirracistas que viam se avolumando por conta da mobilização dos movimentos negros nos anos 1980 e que foram potencializadas no âmbito do processo constituinte manifestou-se por ocasião da edição da Lei Caó (Lei nº 7.716/1989), que elevou à categoria de crime (não somente contravenção penal, como na Lei Afonso Arinos) os atos decorrentes e motivados por “discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”. Note-se, no entanto, que essa revisão da ineficaz Lei Afonso Arinos somente se efetivou um ano após a promulgação da Constituição

de 1988, o que indica o quanto a Carta Magna apresentou-se como preâmbulo e fundamento para as novas lutas antirracistas subsequentes.

Mesmo com a garantia de direitos aos quilombolas insculpida na Constituição, sua efetiva proteção demorou a se configurar em ações mais efetivas dos poderes públicos. Ainda hoje há óbices significativos no processo de reconhecimento das propriedades, da territorialidade e de proteção ao patrimônio cultural quilombola. Pelo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022, 87,41% dos quilombolas brasileiros vivem em terras ainda não oficialmente tituladas (Dourado, 2023).

O Decreto nº 4.887/2003 é a norma do Poder Executivo federal que “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Seu principal avanço centra-se no art. 2º, que definiu o conceito de comunidade quilombola e estabeleceu a autoatribuição como critério para defini-las:

Art. 2º consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, *segundo critérios de autoatribuição*, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, *a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.*

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a *garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.*

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração *critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes* das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental. (Brasil, 2003, grifos nossos)

O *caput* do art. 2º chegou a ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade (Adin), mas o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Adin nº 3.239, reconheceu a constitucionalidade plena do dispositivo e afastou a tese do “marco temporal”, que seria prejudicial aos quilombolas.

A edição da Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) consagrou mais uma etapa da luta antirracista aberta pelo ciclo iniciado com a promulgação da Constituição de 1988. Segundo o seu art. 1º, o estatuto destina-se a “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica”. Na sequência, são definidos os conceitos de “discriminação racial ou étnico-racial”, “desigualdade racial”, “desigualdade de gênero e raça”, “população negra”, “políticas públicas” e “ações afirmativas”, com destaque para a autodeclaração como critério para definição da população negra e com o estabelecimento de que ações afirmativas são medidas a serem adotadas não somente pelos poderes públicos, mas também pela iniciativa privada.

Além de disposições gerais e setoriais da maior relevância, o Estatuto da Igualdade Racial também reservou vários dispositivos voltados aos quilombolas, evocando direito à saúde (art. 6º), uma medida meramente autorizativa e simbólica “permitindo” às instituições de pesquisa e agências de fomento fazerem pesquisas científicas que tratem de relações étnicas, quilombos e população negra (art. 12, o que sempre lhes foi permitido, mas foi reafirmado), proteção do patrimônio cultural quilombola (art. 18), acesso à terra, a financiamento “tratamento especial diferenciado” nas políticas agrícolas (arts. 27 a 32), conforme se lê a seguir:

Art. 6º, parágrafo único. Os moradores das comunidades de remanescentes de quilombos serão beneficiários de incentivos específicos para a garantia do direito à saúde, incluindo melhorias nas condições ambientais, no saneamento básico, na segurança alimentar e nutricional e na atenção integral à saúde.

[...]

Art. 12. Os órgãos federais, distritais e estaduais de fomento à pesquisa e à pós-graduação poderão criar incentivos a pesquisas e a programas de estudo voltados para temas referentes às relações étnicas, aos quilombos e às questões pertinentes à população negra.

[...]

Art. 18. É assegurado aos remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à preservação de seus usos, costumes, tradições e manifestos religiosos, sob a proteção do Estado.

Parágrafo único. A preservação dos documentos e dos sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, tombados nos termos do § 5º do art. 216 da Constituição Federal, receberá especial atenção do poder público.

[...]

Art. 27. O poder público elaborará e implementará políticas públicas capazes de promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo.

[...]

Art. 28. Para incentivar o desenvolvimento das atividades produtivas da população negra no campo, o poder público promoverá ações para viabilizar e ampliar o seu acesso ao financiamento agrícola.

Art. 29. Serão assegurados à população negra a assistência técnica rural, a simplificação do acesso ao crédito agrícola e o fortalecimento da infraestrutura de logística para a comercialização da produção.

Art. 30. O poder público promoverá a educação e a orientação profissional agrícola para os trabalhadores negros e as comunidades negras rurais.

Art. 31. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Art. 32. O Poder Executivo federal elaborará e desenvolverá políticas públicas especiais voltadas para o desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos, respeitando as tradições de proteção ambiental das comunidades.

Art. 33. Para fins de política agrícola, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento especial diferenciado, assistência técnica e linhas especiais de financiamento público, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura.

Art. 34. Os remanescentes das comunidades dos quilombos se beneficiarão de todas as iniciativas previstas nesta e em outras leis para a promoção da igualdade étnica.

Pela Lei nº 12.512/2011, estão, entre as áreas beneficiadas pelo Programa de Apoio à Conservação Ambiental, “territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais” (art. 3º, III). Essa norma também modificou a Lei nº 11.326/2006, tornando beneficiários da

Política Nacional de Agricultura Familiar “integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do *caput* do art. 3º” (art. 3º, § 2º, VI).

Após iniciativas pontuais de algumas instituições de ensino superior federais e de leis com reserva de vagas para candidatos negros na educação superior pública estadual do Rio de Janeiro, na primeira década do século XXI, foi editada a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), que estabeleceu, para ingresso em instituições federais de ensino, reserva de vagas para estudantes egressos da escola pública e de baixa renda (cotas sociais) e subcotas raciais (inicialmente para pretos, pardos e indígenas, ampliadas também para pessoas com deficiência em 2016).

Em 2023, está em apreciação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.384/2020, cujo substitutivo da Câmara dos Deputados – já aprovado, seguindo para apreciação do Senado Federal – apresenta pontos que interessam à temática: inclui os quilombolas nas reservas de vagas já existentes; estabelece prioridade para a assistência estudantil aos cotistas que se encontrarem em situação de vulnerabilidade social; e insta as instituições federais de ensino superior (Ifes) a promover políticas de ações afirmativas para inclusão de negros, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação *stricto sensu*. Em suma, no momento de escrita deste texto está em discussão a ampliação do direito de acesso à educação em instituições federais de ensino para quilombolas.

Por sua vez, o STF decidiu favoravelmente às políticas antirracistas, avaliando a constitucionalidade de várias normas: as cotas raciais para ingresso na educação superior pública (Lei nº 12.711/2012) em 2012; as cotas raciais em vagas de concursos públicos federais (Lei nº 12.990/2014) em 2017; e o reconhecimento da equiparação da injúria racial ao crime de racismo, bem como de sua imprescritibilidade, em 2021.

Eventos como a Feira de Troca de Sementes e Mudas Tradicionais das Comunidades Quilombolas, que chegou à sua 14ª edição em 2023, fortalecem a preservação dos conhecimentos e a troca de práticas de produção agrícola entre os quilombos, trazendo-lhes protagonismo como comunidades essenciais e estratégicas do setor produtivo nacional, bem como promovendo a proteção do patrimônio cultural e a continuidade de tradições históricas de alto valor social e simbólico para nosso país.

Ações governamentais estabelecidas em 2023 também conferiram maior protagonismo aos quilombolas: bolsas de estudo e de pesquisa para essas comunidades, bem como a discussão para inserir diretrizes de educação quilombola para além dos conteúdos relacionados à “história e cultura afro-brasileira e indígena” (inclusões efetuadas em 2003 e 2008 na Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB). Essas diretrizes serão aplicadas em escolas de educação básica onde há estudantes quilombolas ou que são localizadas em quilombos.

O impacto da medida tende a ser significativo, uma vez que, segundo dados do Censo de 2022, o Brasil tem 1,3 milhão de quilombolas (0,65% da população brasileira), distribuídos em 1.696 municípios e concentrados sobretudo na região Nordeste (mais de 900 mil). É a primeira vez na história que o IBGE efetuou um levantamento censitário desse segmento da população. Ainda que esses números possam estar subrepresentados, é um avanço sua inclusão na pesquisa, auxiliando a formulação de políticas públicas.³

6. Conclusões: quilombismo como tradição e horizonte em favor dos direitos civis

A sucessão de leis e medidas antirracistas que se verificou desde a Constituição de 1988 estabeleceu uma série de compromissos oficiais do Brasil com garantias de direitos e ações afirmativas para amplos segmentos da população, em especial negros, indígenas, pessoas com deficiência e outros grupos vulneráveis. A isso se seguiram políticas para grupos específicos, como os quilombolas.

Por que os quilombolas foram e são protagonistas tão significativos no âmbito das políticas antirracistas? Primeiramente porque são um grupo evidentemente mais vulnerável entre os grandes grupos desfavorecidos pelo racismo estrutural, por discriminações diversas e por ações- ora por parte dos poderes públicos, ora por agentes privados - que historicamente ameaçam e dificultam o usufruto dos territórios ancestrais quilombolas.

3 Esses e outros dados podem ser acessados no tópico “Quilombos do Brasil” no site do jornal *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha-topicos/quilombos-do-brasil/>. Acesso em: 19 set. 2023.

No entanto, uma linha de continuidade une, com densidade e transcendência histórica, as expressões oriundas da organização clandestina dos *ki-lombos* no período escravista (colônia e império) com as reconfigurações das comunidades negras rurais iniciada no pós-abolição. Essas comunidades quilombolas mantiveram-se constantemente sujeitas às pressões do entorno, às investidas das autoridades, à indução ao êxodo rural e à tentativa de desarticulação de suas tradições, modos de vida comunitários e patrimônio cultural.

A despeito do clima hostil que atravessou o trato dispensado aos quilombolas ao menos por um século desde 1888, suas comunidades simbolizaram a resistência e a permanência de um núcleo de cultura africana reproduzida em solo brasileiro e sua autonomização cultural e simbólica decorrente da cessação do influxo demográfico de africanos desde o fim do tráfico de escravizados. Esse núcleo estrutural e estruturante das comunidades quilombolas – e das comunidades negras, de modo geral – se enraizou profundamente na sociabilidade nacional e na constituição de nossa identidade brasileira.

É por meio desse núcleo que permaneceu viva e ativa a luta antirracista desde a abolição de 1888 até a Carta Magna de 1988. Este marco constitucional representa, simultaneamente, um ponto de chegada na positivação de direitos aos quilombolas – e, de maneira mais geral, às comunidades negras e povos indígenas – e também o estabelecimento de um novo horizonte orientado à conquista e garantia de direitos civis. Por essa razão, pode-se entender o fenômeno do quilombismo como ponto nodal da dinâmica social brasileira e de busca de efetiva igualdade a todos os cidadãos.

Referências

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1824. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco F.º, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Arquivo Nacional, 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 62. ed. Brasília: Edições Câmara, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4887-20-novembro-2003-497664-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-norma-pe.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.455, de 19 de abril de 1907**. Aprova as bases regulamentares para o serviço de povoamento do solo nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6455-19-abril-1907-502417-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945.** Dispõe sobre a imigração e a colonização, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-7967-18-setembro-1945-416614-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1989/lei-7716-5-janeiro-1989-356354-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12288-20-julho-2010-607324-publicacaooriginal-128190-pl.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.** Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12512-14-outubro-2011-611618-publicacaooriginal-133836-pl.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

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. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12711-29-agosto-2012-774113-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

DOURADO, Isabel. Brasil tem 1,3 milhão de quilombolas, mostra mapeamento inédito do Censo 2022. **Correio Braziliense**, 27 jul. 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2023/07/5112183-brasil-tem-13-milhao-de-quilombolas-mostra-mapeamento-inedito-do-censo-2022.html>. Acesso em: 20 set. 2023.

MACHADO FILHO, Aires da Mata. **O negro e o garimpo em Minas Gerais**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

PRUDENTE, Celso Luiz; GILIOLI, Renato S. P. **Os povos bantos no Brasil**. Mogi das Cruzes: Oriom, 2013.



ANDRÉ REBOUÇAS

André Rebouças (1838-1898) foi engenheiro, professor, abolicionista e monarquista. **Primeiro engenheiro negro a se formar pela Escola Militar**, obteve bolsa de estudos e estudou na França e Inglaterra. De volta ao Brasil, foi encaminhado diretamente pelo imperador D. Pedro II para participar da Guerra do Paraguai, da qual foi um importante estrategista. **Planejou e construiu as docas da Alfândega e da Gamboa, no Rio de Janeiro, a rede de abastecimento não só da então capital, mas também de São Luís, de Cabedelo, do Recife e de Salvador.** Dos bastidores, participou da campanha abolicionista ao lado de Nabuco, Patrocínio e Luiz Gama.

Por uma memória nacional plural: a valorização da história e cultura afro-brasileira no combate ao racismo estrutural

José Ricardo Oriá Fernandes¹

1. Introdução

Era um domingo, dia 7 de junho de 2020. O mundo vivia um dos momentos mais difíceis de sua história recente, em virtude da pandemia da covid-19, que grassava em várias partes do planeta. Até o mês de junho daquele ano, já tinham sido vítimas do novo coronavírus cerca de 500 mil pessoas.² Para completar essa trágica situação, os moradores da cidade inglesa de Bristol derrubaram a estátua de Edward Colston e a lançaram no rio Avon, como forma de protesto contra este antigo traficante de escravos (Figura 1). Esse protesto de iconoclastia política se deu no contexto das lutas antirraciais que se seguiram ao trágico assassinato do afro-americano George Floyd³ por um policial militar, em Minneapolis, no estado de Minnesota.

Em tempos de pandemia, em que grande parte da população se encontrava confinada em suas moradias para atender as normas da vigilância sanitária e conter a propagação do vírus letal, a imagem da queda da estátua e seu lançamento no rio viralizaram nas redes sociais e plataformas digitais de todo o mundo. As manifestações de protesto, no contexto do movimento *Black Lives*

- 1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de educação, cultura e desporto. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará (UFC), doutor em História da Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutor em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É autor de artigos sobre patrimônio cultural e museus e do livro *O Brasil contado às crianças: Viriato Corrêa e a literatura escolar brasileira* (Annablume, 2011).
- 2 De acordo com um monitoramento da universidade norte-americana Johns Hopkins, o mundo já tem mais de 10 milhões de infectados e 500 mil mortos. O Brasil responde por 11% das mortes totais no planeta (G1, 2020a).
- 3 George Floyd morreu por asfixia em 25 de maio de 2020, após um policial da cidade de Minneapolis, Derek Chauvin, ter ajoelhado em seu pescoço até sufocá-lo. O policial foi julgado e condenado à prisão (BBC, 2020).

Matter,⁴ se iniciaram nos Estados Unidos e tomaram conta de diversos países, advogando contra a permanência de monumentos históricos que evocam figuras relacionadas à colonialidade e à escravidão.

Edward Colston (1636-1721) era sócio de uma empresa britânica responsável pela escravização de 84 mil africanos no século XVII e fez fortuna à custa do tráfico negreiro. Vale registrar que, mesmo antes de sua derrubada, a população local de Bristol já havia solicitado ao governo a retirada do monumento da praça pública, sem ter obtido nenhuma resposta. A derrubada da estátua é a demonstração cabal de que a sociedade, hoje, exige uma reparação histórica acerca desse passado sensível, marcado pelo genocídio e pelo trabalho escravo, e que deixou memórias traumáticas na população afrodescendente.

O que esse fato tem a ver com a discussão em torno do racismo estrutural em nosso país? A exemplo da Inglaterra, nosso país conviveu com o comércio infame de almas no tráfico negreiro, que fez a riqueza de muitos países europeus e a desgraça do continente africano e levou à maior diáspora de todos os tempos da história. O Brasil, em especial, foi o território que mais recebeu negros escravizados e foi o último país a abolir o trabalho escravo.

No nosso país também tivemos, nesse mesmo período da pandemia, manifestações de iconoclastia e protesto contra monumentos que evocam figuras de nossa história. Estamos nos referindo aos bandeirantes, que, durante muito tempo, foram considerados heróis e, hoje, bem sabemos, foram também responsáveis pelo genocídio de populações indígenas e a destruição de quilombos, sob o pretexto de busca de ouro e metais preciosos.⁵

4 O movimento *Vidas negras importam* tem sua origem na comunidade afro-americana e foi fundado em 13 de julho de 2013 pelas ativistas Alicia Garza, Patrisse Cullors e Opal Tometi. O assassinato de Floyd viralizou nas redes sociais e plataformas digitais. Em reação a esse ato, a derrubada de estátuas adquiriu maior repercussão em vários países da Europa e, sobretudo, nos Estados Unidos, onde estátuas de Cristóvão Colombo tiveram a cabeça decepada (Guimón, 2020).

5 “Nome dado às comunidades negras compostas, na sua maioria, por escravos fugitivos ou revoltosos, sem prejuízo de outros que, recém-chegados da África, procuravam esses agrupamentos [...]. Os quilombos instalavam-se em locais muito distantes e de difícil acesso, em terras praticamente virgens. Ali, os quilombolas refaziam a estrutura social africana” (Azevedo, 1999, p. 378). A formação de quilombos constituiu uma das principais formas de resistência dos negros à opressão do sistema escravista implantado no Brasil desde a colonização.

Figura 1 – Derrubada da estátua de Edward Colston em Bristol, Inglaterra



Fonte: G1 (2020b).

O presente artigo pretende mostrar que, nos últimos anos, os movimentos sociais, sobretudo os ligados às questões étnico-raciais, contestam o racismo institucional e estrutural na sociedade brasileira e lutam para ter o reconhecimento e a valorização de sua história, seja na escola, seja na constituição do patrimônio histórico nacional e, até mesmo, no espaço público. Pretendemos, inicialmente, abordar, de forma sintética, como a historiografia oficial consagrou uma determinada imagem acerca da escravidão em nosso país, bem como relegou às minorias étnicas, sobretudo os povos indígenas e negros, a um silenciamento de sua participação na história nacional. Em seguida, mostraremos que o papel histórico do Movimento

Negro Unificado (MNU) em torno do resgate da memória de Zumbi dos Palmares⁶ permitiu uma nova abordagem na historiografia, ao evidenciar a luta e resistência do segmento afro-brasileiro no decorrer da história do Brasil, desmistificando a ideia de que a abolição da escravatura foi uma concessão das classes dominantes.

Vale ressaltar, também, que a luta do movimento negro teve ressonância no contexto do processo de redemocratização do país e muitas de suas demandas foram encampadas na Carta constitucional de 1988. Daremos, assim, ênfase à análise dos dispositivos constitucionais que possibilitam a construção de uma memória plural, pautada na diversidade e no reconhecimento do patrimônio afro-brasileiro e indígena na constituição da identidade nacional.

2. A historiografia oficial e o mito da democracia racial

Quando criança, fui ensinada que a população negra havia sido escrava e ponto, como se não tivesse existido uma vida anterior nas regiões de onde essas pessoas foram tiradas à força. Disseram-me que a população negra era passiva e que “aceitou” a escravidão sem resistência. Também me contaram que a princesa Isabel havia sido sua grande redentora. No entanto, essa era a história contada do ponto de vista dos vencedores, como diz Walter Benjamin. O que não me contaram é que o Quilombo dos Palmares, na serra da Barriga, em Alagoas, perdurou por mais de um século, e que se organizaram vários levantes como forma de resistência à escravidão, como a Revolta dos Malês⁷ e a Revolta da Chibata.⁸ Com o tempo, compreendi que a população negra havia sido escravizada, e não era escrava – palavra que denota que essa seria uma condição natural, ocultando que esse grupo foi colocado ali pela ação de outrem. (Ribeiro, 2019, p. 7-8)

- 6 De todos os quilombos brasileiros, o de Palmares foi o de maior notoriedade, seja pela dimensão geográfica, tendo ocupado territórios dos atuais estados de Alagoas e Pernambuco, seja por sua organização social, cuja liderança coube a figuras emblemáticas como Ganga-Zumba e Zumbi, seja também por sua duração durante o período colonial.
- 7 Movimento social de contestação ao regime escravocrata, ocorrido em Salvador, em 1835, e que contou com a participação de negros escravizados, seguidores da religião islâmica, denominados “malês”.
- 8 Movimento liderado pelos marinheiros, no ano de 1910, tendo à frente a figura de João Cândido Felisberto, que denunciava os maus tratos, incluindo o uso da “chibata” e as condições de trabalho na Marinha brasileira. O movimento foi duramente reprimido pelo governo da República.

Esse trecho nos dá a exata dimensão de como ficou impregnada no imaginário da população brasileira uma certa concepção do processo de escravidão, que perdurou no Brasil por mais de três séculos. Isso se deve, conforme salientou a escritora e filósofa Djamila Ribeiro, à história oficial amplamente divulgada nos bancos escolares.

De forma sintética, passemos a uma análise crítica de nossa história, pautada na renovação dos estudos historiográficos mais recentes, que redimensionam o papel dos povos originários e dos negros escravizados, provenientes do continente africano.

Desde os primórdios de nossa colonização, o Brasil contou com o nefasto estatuto da escravidão. Primeiramente, os indígenas, chamados de “negros da terra”, foram apresados pelos bandeirantes e forçados ao trabalho escravo. Com o desenvolvimento do capitalismo mercantil, o tráfico negreiro tornou-se um comércio bastante lucrativo, e o Brasil passou a contar com a mão de obra oriunda da África para a manutenção da lavoura canavieira. Fazia parte da sustentação do sistema colonial, implantado na América portuguesa, a *plantation*, alicerçada no monopólio comercial da coroa sobre a colônia, no desenvolvimento da monocultura do açúcar e no trabalho escravo.

A chamada “diáspora negra” representa um dos capítulos mais cruéis da história. Populações africanas foram escravizadas e forçadas a migrar para as Américas. Era o chamado “tráfico negreiro”. O comércio internacional de escravos africanos intensificou-se com a conquista e colonização da América, no século XV. Esse tráfico trouxe da África para o Novo Mundo milhões de indivíduos e provocou a morte de outros milhões nas guerras internas. Provocou consequências nefastas que ainda hoje se fazem presentes no continente africano, seja no processo de empobrecimento das populações, seja na desestruturação social das comunidades africanas.

Foram mais de 12 milhões de africanos escravizados transportados da África para a América em navios negreiros ao longo de 300 anos. Uma história criminosa que fundou o mundo que conhecemos hoje. A sociedade moderna nasceu do tráfico transatlântico, e atualmente *esse infame comércio é reconhecido como a maior tragédia da humanidade.* [...]

A história brasileira está intimamente ligada ao tráfico transatlântico. *O Brasil foi o território americano que mais recebeu africanos escravizados em toda a história* – de acordo com os dados da *Slave Voyages*, aproximadamente 4,8 milhões de homens e mulheres desembarcaram nos portos brasileiros –, e muitas das fortunas do país foram criadas a partir desse comércio de gente. (Santos, 2021, p. 14, grifos nossos).

Mesmo após a abolição do trabalho escravo no Brasil, as elites políticas, respaldadas na historiografia oficial, tentaram difundir a ideia de que, em nosso país, a escravidão se deu de forma diferenciada em relação a outras nações.

No Brasil, há a ideia de que a escravidão aqui foi branda do que em outros lugares, o que nos impede de entender como o sistema escravocrata ainda impacta a forma como a sociedade se organiza. É necessário reconhecer as violências ocorridas durante o período escravista. (Ribeiro, 2019, p. 11-12)

A partir de então, formulou-se, também, o mito da democracia racial. Para a filósofa Marilena Chauí (2000, p. 9), “um mito fundador é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e ideias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo”. Para a autora, o mito fundador de nossa história foi construído desde os tempos da colonização, quando o Brasil era visto como “paraíso terreal”. Esse discurso foi sendo reelaborado e ressignificado em diferentes momentos de nossa história, sendo a ele agregado o discurso de uma história sem conflitos sociais e de natureza interétnica. O Brasil é quase sempre definido a partir de sua marcante miscigenação racial. Na verdade, o tema da miscigenação racial está presente em vários livros didáticos, sobretudo os de história, sendo quase sempre mostrado de forma positiva. Nesse processo de miscigenação racial, é dado ao colonizador português o papel de “civilizador” da nação, imputando à natureza e ao destino um papel na história. Aos povos originários que já habitavam o território, bem como aos negros escravizados provenientes da África, era-lhes dado um papel secundário na narrativa histórica oficial.

A tese da democracia racial brasileira foi muito bem explicitada na obra do sociólogo pernambucano Gilberto Freyre (1933, 1947). O mito da democracia racial assenta-se em algumas falácias que, de tanto serem repetidas, passaram a fazer parte do imaginário social. Para justificar o tráfico negreiro, difundiu-se a ideia de

que o índio era selvagem e não se adaptava ao trabalho imposto pelo branco. Já o negro, por sua índole mansa, não teve problemas de integração, adaptando-se ao trabalho escravo.

Outra falácia advinda do mito da democracia racial é a de que, comparado a outras regiões do mundo onde também foi implantado o trabalho escravo, no Brasil a escravidão foi relativamente branda, pois aqui houve intenso processo de miscigenação entre brancos e negros, resultando na figura do mulato ou mestiço. Assim, a miscigenação racial democratizou nossas relações sociais. Sabemos que o mito da democracia racial, tal qual formulado por Gilberto Freyre, ocultou o processo de luta e resistência do negro e a sua condição de escravo, bem como minimizou os conflitos sociais e de classe, ainda hoje presentes na sociedade brasileira, marcada pelo preconceito racial, desigualdade econômica e exclusão social.

Para se contrapor ao discurso falacioso da suposta “democracia racial”, as palavras do jurista Silvio Almeida são bastante elucidativas para mostrar a existência do racismo estrutural em nosso país:

o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção. O racismo é parte de um processo social que ocorre “pelas costas dos indivíduos e lhes parece legado pela tradição”. Nesse caso, além de medidas que coíbam o racismo individual e institucionalmente, torna-se imperativo refletir sobre mudanças profundas nas relações sociais, políticas e econômicas. (Almeida, 2020, p. 50)

O mito da democracia racial encontrou espaço de reprodução e ampla divulgação nos bancos escolares, de modo que o ensino de história nas escolas brasileiras foi marcado por uma visão eurocêntrica, em que se imputava ao português o papel proeminente na colonização. Os povos originários, que já se encontravam no território que depois veio a se chamar Brasil, juntamente com os negros escravizados, eram vistos como meros figurantes do processo histórico.

Apesar da renovação teórico-metodológica da história nos últimos anos, o conteúdo programático dessa disciplina na escola fundamental continua primando por uma visão monocultural e eurocêntrica de nosso passado. Inicia-se

o estudo da chamada “história do Brasil” a partir da chegada dos portugueses, ignorando-se a presença indígena anterior ao processo de conquista e colonização. Exalta-se o papel do colonizador português como desbravador e único responsável pela ocupação de nosso território. Oculta-se, no entanto, o genocídio e o etnocídio praticados contra as populações indígenas no Brasil.

Os africanos, que aportaram em nosso território na condição de escravos, são vistos como mercadoria e objeto nas mãos de seus proprietários. Nega-se aos negros a participação na construção da história e da cultura brasileiras, embora tenham sido eles a mão de obra predominante na produção da riqueza nacional, trabalhando na cultura canavieira, na extração aurífera, no desenvolvimento da pecuária e no cultivo do café, em diferentes momentos de nosso processo histórico.

Quando se trata de abordar a cultura dessas minorias, ela é vista de forma folclorizada e pitoresca, como mero legado deixado por indígenas e negros, dando-se ao europeu a condição de portador de uma “cultura superior e civilizada”. Currículos escolares e livros didáticos que silenciam e chegam até a omitir a condição de sujeitos históricos às populações negras e ameríndias têm contribuído para elevar os índices de evasão e repetência de crianças provenientes dos estratos sociais mais pobres. A grande maioria dos alunos adentra o ensino formal e sai precocemente sem concluir seus estudos na educação básica, entre outros motivos, por não se identificarem com uma escola moldada ainda nos padrões eurocêntricos, que não valoriza a diversidade étnico-cultural de nossa formação.

Tradicionalmente, a participação do negro em nossa história é vista de forma lacunar e sem a devida dimensão de que o negro sempre se insurgiu contra sua condição de “escravizado”. Ele lutou e resistiu tanto individualmente como participando de motins e revoltas e integrando mocambos e quilombos, que desafiaram a existência do próprio sistema colonial.

Essa história precisa ser contada à luz das novas abordagens historiográficas que colocam o elemento afro-brasileiro como sujeito e ator de sua própria história, ainda mais em um país que, mesmo após a sua emancipação de Portugal (1822), manteve o estatuto da escravidão, cuja herança nefasta ainda se faz presente nos dias de hoje, com números e indicadores sociais que atestam a existência de preconceito e discriminação contra o segmento negro.

3. 13 de maio ou 20 de novembro: datas para comemorar ou refletir?

“Valeu, Zumbi!
O grito forte dos Palmares,
Que correu terras, céus e mares,
Influenciando a Abolição.
Zumbi, valeu!”

*Kizomba: festa da raça,
samba-enredo da Unidos de Vila Isabel, 1988*

Em que momento de nossa história surge a reivindicação em torno da memória de Zumbi e sua identificação com o movimento negro? Quando a data de 20 de novembro, considerada a data da morte do líder quilombola, passa a ser comemorada? Por que o 13 de maio é tão questionado pelo movimento negro organizado em nosso país?

Os afro-brasileiros recém-libertos do cativeiro em 1888 foram praticamente abandonados pela nascente República brasileira. Sem direitos, como acesso a terras e à educação, viram-se à margem da sociedade, em meio à violência e relegados a subempregos, situação que se perpetua até os dias atuais. Vigorava, ainda, durante o período da Primeira República, uma política de miscigenação da população, com vistas ao embranquecimento do povo brasileiro. Acreditava-se erroneamente que, em poucas gerações, o Brasil se tornaria um país branco, devido à forte miscigenação.

Mesmo após a abolição, e ao longo do século XX, muitas associações, sociedades e coletivos voltados às pessoas negras surgiram nos principais centros urbanos do país. Eram locais de convivência, incentivo e promoção dos artistas negros e educação dos menos favorecidos. Nesse contexto, destacam-se as seguintes agremiações: Frente Negra Brasileira, Associação Cultural do Negro, Associação do Negro Brasileiro, Legião Negra, Cruzada contra o Preconceito Racial, União dos Homens de Cor e Teatro Experimental do Negro. Essas entidades tiveram papel fundamental nas conquistas de direitos dos afro-brasileiros em âmbito local e nacional. Elas produziram jornais, publicaram livros e promoveram seminários e saraus de valorização da cultura negra.

A ideia de “consciência negra” emergiu em nosso país por meio da figura de Zumbi dos Palmares, a partir da década de 1970, com os grupos negros organizados contra a ditadura civil-militar. A ideia inicial partiu de um grupo de intelectuais negros reunidos em associações no Rio Grande do Sul. Eles elegeram o dia da morte de Zumbi (20 de novembro) como a data comemorativa de luta e resistência do negro em prol de sua liberdade. Esse movimento questionava a falta de representatividade do dia 13 de maio,⁹ quando a Lei Áurea foi assinada pela princesa Isabel, como data comemorativa.

Ao comemorar essa data, exaltando a figura da princesa Isabel, omitia-se o protagonismo de toda a luta e resistência dos negros ao longo dos três séculos de escravidão no Brasil. A partir disso, esses estudiosos debateram a favor da exaltação de Zumbi dos Palmares, reconhecido como herói da resistência negra.¹⁰ Assim, o dia 20 de novembro passou a ser considerado o Dia Nacional da Consciência Negra.

Mas o que vem a ser consciência negra? Segundo o escritor e militante afro-brasileiro Nei Lopes, é uma:

ideologia que se expressa, na África e na Diáspora, mediante a aquisição, pelo indivíduo negro, de autoconhecimento e de autoestima em relação à sua originalidade étnica e cultural e na aplicação desse conhecimento na condução de seu destino, para a resolução de questões específicas do povo negro. Na África do Sul, ela foi fundamental na luta contra o *apartheid*, assim como nos Estados Unidos e no Brasil é decisiva na luta pelos direitos da população negra. (Lopes, 2006, p. 46)

O Dia da Consciência Negra, em âmbito nacional, foi incluído como data comemorativa no calendário escolar, no contexto da Lei nº 10.639/2003,¹¹ que tornou obrigatório o ensino de história da África e cultura afro-brasileira no currículo da educação básica. Como comemoração nacional, passou a constar do calendário ofi-

9 A data de 13 de maio já foi feriado nacional em alusão à abolição da escravatura. Em 1890, foi assim estabelecida pelo governo provisório da República (Decreto nº 150-B, de 1890) e permaneceu até a década de 1930, quando foi revogada pelo governo de Getúlio Vargas. Sobre as comemorações do 13 de maio, consultar Moraes (2023).

10 Zumbi dos Palmares foi elevado à condição de herói nacional e teve seu nome inscrito no Panteão da Liberdade e da Democracia Tancredo Neves, localizado em Brasília, por intermédio da Lei nº 9.315/1996.

11 Para maiores informações sobre a introdução do estudo da história e cultura afro-brasileira no currículo escolar da educação básica, consultar Fernandes (2005).

cial através da Lei nº 12.519/2011, sendo feriado estadual em algumas unidades da federação, a exemplo de Alagoas, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rio de Janeiro, São Paulo, além de feriado distrital.¹²

4. Em busca de uma memória plural: o patrimônio cultural afro-brasileiro e indígena

“Enquanto o negro brasileiro não tiver acesso ao conhecimento da história de si próprio, a escravidão cultural se manterá no país.”

João José Reis (1993, p. 189)

A Constituição Federal (CF) de 1988 representou um marco ao trazer inovações no que se refere à preservação do patrimônio cultural em nosso país. Uma delas se refere ao enquadramento do direito à memória como parte constitutiva dos direitos culturais, ampliando-se o exercício da cidadania além dos direitos civis, políticos e sociais, já consagrados no ordenamento jurídico brasileiro. Adotou-se um novo conceito de patrimônio cultural, não mais restrito aos bens materiais, incluindo-se, também, os bens intangíveis, e delegou-se à sociedade o papel de corresponsável na defesa de nossa memória.

Pioneiramente, o legislador constituinte, sensível às mudanças epistemológicas no âmbito das ciências humanas e motivado pelas reivindicações dos diversos movimentos sociais que emergiram na cena política nacional na década de 1980, introduziu, na Carta de 1988, o princípio da cidadania cultural. Pela primeira vez na história constitucional do país, passou-se a falar em direitos culturais, que passaram a ser também considerados “direitos fundamentais”, cabendo ao Estado assegurar a todos os brasileiros o seu pleno exercício: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (art. 215, *caput*).

12 Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.268/2021, do Senado Federal, que “declara feriado nacional o Dia de Zumbi e da Consciência Negra” (Brasil, 2021). A ele estão apensadas outras proposições similares.

O reconhecimento de que somos um país de marcante diversidade cultural está também consagrado no texto constitucional e encontra-se presente em diversos artigos. O § 1º do art. 215 estabelece que o Poder Público, em suas diferentes instâncias e esferas (federal, estadual e municipal), tem a obrigação constitucional de proteger, promover e valorizar os bens e valores culturais dos diferentes segmentos étnicos que compõem a sociedade brasileira: “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. No parágrafo seguinte, determina, também, que as datas cívicas e efemérides históricas das diferentes matrizes étnicas são elementos fundamentais para a construção de uma identidade nacional que se pretende plural, democrática e cidadã: “A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais” (art. 215, § 2º).

Sabemos que não há no mundo país que não promova o ensino da história pátria como instrumento de afirmação de sua identidade nacional e de pertencimento dos seus cidadãos. Assim, o art. 242, § 1º, da CF determina que: “O ensino de História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro”. Por conta da reivindicação do movimento negro organizado, que emergiu com maior intensidade a partir dos anos 1980, foi sancionada a Lei nº 10.639/2003, que inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “história e cultura afro-brasileira”. Posteriormente, tornou-se também obrigatório o estudo da história das comunidades indígenas no currículo escolar da educação básica, por força da Lei nº 11.645/2008.

Os povos indígenas têm seu lugar garantido no texto constitucional, através de capítulo específico, que demonstra, por parte do legislador, a necessidade de se preservar essa cultura ancestral: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (art. 231, *caput*).

Às comunidades indígenas é assegurado o uso de suas línguas maternas e de seus processos próprios de aprendizagem, conforme estatui o art. 210, § 2º, da Constituição. O texto estabelece, entre outras questões, que a educação indígena ficará a cargo da União, em colaboração com as agências federais de fomento à cultura e de

assistência aos indígenas, devendo desenvolver programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilíngue e intercultural aos povos indígenas. Na promoção dessa modalidade de educação, deve-se ter em mente que um de seus objetivos é “proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas: a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências” (art. 78, I, da Lei nº 9.394/1996).

Em relação especificamente ao segmento afro-brasileiro, podemos citar a decisão do Poder Público em tombar todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (art. 216, § 5º). Apesar dessa determinação constitucional, até a presente data, apenas dois sítios quilombolas foram objeto de tombamento por parte do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a saber: a Serra da Barriga, território do antigo Quilombo de Palmares, e o Quilombo do Ambrósio, localizado no município de Ibiá, em Minas Gerais. Segundo estudiosos do assunto, essa omissão do Poder Público na “não decisão” de tombar antigos quilombos revela uma espécie de “racismo institucional e cultural” (Pereira e Farranha, 2020).

No art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o legislador constituinte teve a sensibilidade histórica de reconhecer a importância dos quilombos e quilombolas na formação de nossa identidade cultural ao estabelecer que: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir os títulos respectivos”.¹³

Posteriormente, a Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) reforçou o direito à identidade cultural ao assegurar aos remanescentes das comunidades quilombolas o direito à preservação de seus usos, costumes, tradições e manifestos religiosos (art. 18). Também determinou que o Poder Público deve garantir o “reconhecimento das sociedades negras, clubes e outras formas de manifestação coletiva da população negra, com trajetória histórica comprovada, como patrimônio histórico e cultural, nos termos dos arts. 215 e 216 da Constituição Federal” (art. 17). Importante também destacar que essa lei instituiu, no seu art. 20, o registro da capoeira como bem imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro

13 As comunidades remanescentes de quilombos ainda lutam pela regularização fundiária, fazendo valer seu direito constitucional à terra, esteio de sua identidade cultural. O Censo 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revela que o Brasil tem mais de 1,3 milhão de quilombolas; menos de 5% vive em territórios demarcados.

e reconheceu o samba como importante manifestação artística, devendo o Poder Público incentivar “a celebração das personalidades e das datas comemorativas relacionadas à trajetória do samba e de outras manifestações culturais de matriz africana, bem como sua comemoração nas instituições de ensino públicas e privadas” (art. 19).

Hoje, devido a esses dispositivos legais mencionados, e com o avanço da historiografia brasileira, que passou a incorporar em sua produção os excluídos da história oficial, há uma tentativa de construção de uma memória plural, que venha a subsidiar uma nova política cultural para o país. A Constituição Federal de 1988 tenta, assim, corrigir uma omissão e fazer uma reparação histórica ao estabelecer em vários dispositivos a importância de outros elementos formadores do processo civilizatório nacional que devem ter suas identidades culturais preservadas para as atuais e futuras gerações de brasileiros.

5. À guisa de conclusão

“Brasil, meu nego/deixa eu te contar/
a história que a história não conta/
o avesso do mesmo lugar [...]
desde 1500/ tem mais invasão do que descobrimento, /
tem sangue retinto pisado/ atrás do herói emoldurado.”

*História para ninar gente grande,
samba-enredo da Mangueira, 2019*

A exemplo do ocorrido em Bristol, com a derrubada da estátua de Edward Colston e posterior colocação em um museu da cidade,¹⁴ no Brasil, também tivemos um significativo ato iconoclasta em relação a um monumento histórico. Esse monumento evoca um personagem histórico bastante controverso ligado ao movi-

14 Hoje, a estátua encontra-se no museu municipal de Bristol, exposta à visitação pública. Ela foi colocada na posição horizontal e contém as pichações feitas pelos manifestantes. Ao se tornar um objeto museológico, sua exposição passa a ter uma nova narrativa. Não se trata mais do suposto herói, exaltado em praça pública sob um pedestal. Na expografia do museu, ao conter a pichação e uma linha do tempo que mostra os principais fatos relacionados à estátua, ocorre uma ressignificação do monumento, que, ao exaltar um personagem histórico controverso, retrata, implicitamente, um passado sensível da história da civilização ocidental.

mento das bandeiras, o qual, por sua vez, levou, em grande parte, ao extermínio de várias comunidades indígenas e à destruição de quilombos. Estamos nos referindo à estátua de Borba Gato,¹⁵ localizada no bairro de Santo Amaro, na cidade de São Paulo.

Em 24 de julho de 2021, ainda em plena pandemia da covid-19, esse monumento foi alvo de um protesto. O coletivo denominado Revolução Periférica¹⁶ colocou pneus na base da estátua e ateou fogo. Foi, sem dúvidas, a maior manifestação do tipo no Brasil e teve grandes repercussões na mídia, pois o ato foi filmado pelos próprios manifestantes.¹⁷ A imagem de Borba Gato em chamas viralizou nas redes sociais e plataformas digitais, provocando, de imediato, as mais diferentes reações (Figura 2).

Figura 2 – Incêndio na estátua de Borba Gato em São Paulo



Fonte: Damasceno e Verpa (2021).

- 15 Manuel Borba Gato (1649-1718) é um os mais conhecidos bandeirantes paulistas. Juntamente com seu sogro Fernão Dias Paes, também bandeirante, liderou expedições em busca de jazidas de esmeralda e prata na região serrana do atual estado de Minas Gerais.
- 16 A página do Instagram (@revolucaoperiferica) do grupo de ativistas sociais tem a seguinte chamada: "A REVOLUÇÃO PERIFÉRICA começou quando o favelado se deu conta que era oprimido".
- 17 Os manifestantes foram presos, depois colocados em liberdade, mas ainda respondem a processo judicial por danos ao patrimônio público. Interessante ressaltar que, após o ato iconoclasta, em 14/8/2021, o grupo realizou uma aula pública intitulada "Quem foi Borba Gato?", em frente à estátua.

Ao assumir a responsabilidade pelo ato iconoclasta, Paulo “Galo” Lima, considerado o principal líder do grupo, postou no perfil do grupo no Instagram (@revolucaooperiferica), justificando por que tinha atado fogo ao monumento: “O Borba Gato é um recado da burguesia. É a elite dizendo: sempre que você passar dessa linha, vai existir um bandeirante na porta de vocês, com uma arma, pronto para matar, roubar, abusar sexualmente”. Em outra postagem, ele reivindica: “Nós estamos em guerra. E não temos uma estátua de 13 metros de Zumbi dos Palmares dizendo: aqui é nosso!”.

Ao questionar os monumentos tradicionais ligados à escravidão ou ao genocídio, os movimentos sociais promovem uma discussão acerca da importância de se descolonizar o patrimônio histórico nacional. Alguns setores mais conservadores, ligados meramente à questão estética, defendem a manutenção de estátuas e esculturas no espaço público, mesmo que estas evoquem personagens controversos de nossa história, a exemplo dos bandeirantes.¹⁸ Outros defendem que essas peças sejam retiradas do espaço público e levadas aos museus, onde poderiam ser expostas e melhor contextualizadas. Há os que querem a retirada total desses monumentos e aqueles que, usando de intervenções e *performances*, os ressignificam para denunciar seu caráter colonial, elitista e excludente.

As ações de pichação e destruição são geralmente vistas por parte do poder público e de alguns setores da sociedade como vandalismo. Pela legislação federal vigente, qualquer ato que venha a conspurcar uma edificação ou monumento é considerado crime ambiental, passível de pena de detenção e multa (art. 65 da Lei nº 9.605/1998). Na verdade, o que há é um processo, que não é de hoje, e que se faz presente na história da humanidade desde tempos mais remotos e que denominamos de iconoclastia, que pode ser de cunho religioso ou motivado por questões de ordem político-ideológica.

O que importa aqui registrar é o fato de que essas contestações aos monumentos históricos tradicionais revelam o quanto o espaço público de nossas cidades constitui um campo de disputas simbólicas. Ao final, o que os movimentos sociais reivindicam, sobretudo os ligados à questão étnico-racial, é o direito à memória, o direito de serem também reconhecidos, em praças e parques, seus heróis, seus lugares de luta e resistência cultural, a exemplo dos quilombos e terreiros.

18 Para maiores informações sobre a iconoclastia aos monumentos contestados no Brasil, consultar Fernandes (2023).

As culturas afro-brasileiras nem sempre foram consideradas patrimônios, muito menos patrimônios culturais do Brasil. Perseguidas historicamente ou vistas como folclore e vestígios de um passado que tendia a desaparecer pelas pressões da modernidade, só recentemente começaram a ser consideradas por especialistas da cultura e pelos próprios detentores como patrimônios. (Abreu e Monteiro, 2020, p. 241)

Entendemos que a luta pelo direito à memória, como direito difuso e expressão maior da cidadania cultural, representa, também, o direito à cidade, e o seu exercício aponta para a construção de uma sociedade mais inclusiva e democrática. O que se quer é que os patrimônios afro-brasileiro, indígena e de outras etnias minoritárias sejam reconhecidos e que a valorização dessas memórias ancestrais, que forjaram nosso *ethos* cultural, possa também contribuir para denunciar o racismo estrutural, ainda existente em nosso país.

Por fim, mas não menos importante, recorreremos às sábias palavras da escritora Chimamanda Ngozi Adichie, que soube tão bem mostrar que devemos combater a chamada “história única”. Ela sugere que outras histórias são possíveis. Basta que tenhamos o olhar crítico para o passado, que reverbera no presente e é sempre fonte para novas lições:

A história única cria estereótipos, e o problema com os estereótipos não é que sejam mentira, mas que são incompletos. Eles fazem com que uma história se torne a única história [...]. As histórias importam, muitas histórias importam. As histórias foram feitas para espolar e caluniar, mas também podem ser usadas para empoderar e humanizar. Elas podem despedaçar a dignidade de um povo, mas também podem reparar essa dignidade despedaçada. [...] quando rejeitamos a história única, quando percebemos que nunca existe uma história única sobre lugar nenhum, revemos uma espécie de paraíso. (Adichie, 2019, p. 26 e 32-33)

Referências

ABREU, Martha Campos; MONTEIRO, Livia Nascimento. Patrimônios afro-brasileiros In: CARVALHO, Aline; MENEGUELLO, Cristina (orgs.). **Dicionário temático de patrimônio: debates contemporâneos**. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **O perigo de uma história única**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaíra, 2020. (Col. Feminismos Plurais.)

AZEVEDO, Antonio Carlos do Amaral. **Dicionário de nomes, termos e conceitos históricos**. 3. ed.: Editora Nova Fronteira, 1999.

BBC. Caso George Floyd: morte de homem negro filmado com policial branco com joelhos em seu pescoço causa indignação nos EUA. **G1**, 27 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/05/27/caso-george-floyd-morte-de-homem-negro-filmado-com-policial-branco-com-joelhos-em-seu-pescoco-causa-indignacao-nos-eua.ghtml>. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 62. ed. Brasília: Edições Câmara, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 150-B, de 14 de janeiro de 1890**. Declara os dias de festa nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-155-b-14-janeiro-1890-517534-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.315, de 20 de novembro de 1996**. Inscreve o nome de Zumbi dos Palmares no Livro dos Heróis da Pátria. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19315.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.315%2C%20DE%2020,Art. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10639-9-janeiro-2003-493157-norma-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.645, 10 de março de 2008.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.288, 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.519, de 11 de novembro de 2011.** Institui o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12519.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.268, de 2021.** Declara feriado nacional o Dia de Zumbi e da Consciência Negra. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2259612&filename=Avulso%20PL%203268/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20PLS%20482/2017\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2259612&filename=Avulso%20PL%203268/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20PLS%20482/2017)). Acesso em: 20 ago. 2023.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

DAMASCENO, Victoria; VERPA, Danilo. Estátua do bandeirante Borba Gato é incendiada em São Paulo. **Folha de S.Paulo**, 24 jul. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/estatua-do-bandeirante-borba-gato-e-incendiada-em-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2023.

FERNANDES, José Ricardo Oriá. Ensino de história e diversidade cultural: desafios e possibilidades. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 25, n. 67, p. 378-388, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/sThSK33jrNMh5hQxB7VHWmJ/?lang=pt#>. Acesso em: 28 ago. 2023.

FERNANDES, José Ricardo Oriá. Vandalismo, iconoclastia ou luta pelo direito à memória: o caso da estatuária dos bandeirantes em São Paulo. **Politika**, 27 jun. 2023. Disponível em: <https://www.politika.io/fr/article/vandalismo-iconoclastia-ou-luta-pelo-direito-a-memoria-o-caso-da-estatuaria-dos> Acesso em: 20 ago. 2023

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt Ltda., 1933.

FREYRE, Gilberto. **Interpretação do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1947.

G1. Brasil tem 1.271 mortes por coronavírus em 24 horas, mostra consórcio de veículos de imprensa; são 59.656 no total. **G1**, 30 jun. 2020a. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/30/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-30-de-junho-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2023.

G1. Manifestantes derrubam estátua do traficante de escravos Edward Colston em Bristol, na Inglaterra. **G1**, 7 jun. 2020b. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/07/manifestantes-derrubam-estatu-a-do-trafficante-de-escravos-edward-colston-em-bristol-na-inglaterra.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2023.

GUIMÓN, Pablo. Black Lives Matter, o rumo incerto do grande movimento antirracista. **El País Brasil**, 7 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-07/black-lives-matter-o-rumo-incerto-do-grande-movimento-antirracista.html>. Acesso em: 27 set. 2023.

IBGE. **Censo 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

MENEGUELLO, Cristina. Patrimônio difíceis (sombrios). In: CARVALHO, Aline e MENEGUELLO, Cristina (orgs.). **Dicionário temático de patrimônio: debates contemporâneos**. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.

MORAES, Renata Figueiredo. **As festas da Abolição no Rio de Janeiro (1888-1908)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares; FARRANHA, Ana Claudia. Políticas públicas e não decisão: o tombamento quilombola diante do racismo institucional e cultural. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7, 2020, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2020. p. 1-16. Disponível em: <https://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiebab/paper/viewFile/711/482> Acesso em: 20 ago. 2023.

REIS, João José. Aprender a raça. **Veja**, São Paulo, edição especial: 25 anos: reflexões para o futuro, 1993.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno manual antirracista**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SANTOS, Ynaê Lopes dos. Um pouco de navio negreiro. **Serrote**: uma revista de ensaios, artes visuais, ideias e literatura, São Paulo, Instituto Moreira Sales, n. 38, jul. 2021.

SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo brasileiro**: uma história da formação do país. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2022.

SCHWARCZ, Lília M.; GOMES, Flávio (orgs.). **Dicionário da escravidão e da liberdade**: 50 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.



MARIA FELIPA DE OLIVEIRA

Pescadora, ganhadeira e capoeirista, **Maria Felipa** (18--?-1873) nasceu na Ilha de Itaparica, na Bahia. Após séculos de apagamento, é hoje considerada um **símbolo da coragem da mulher negra engajada na independência do Brasil**. Em 1823, ela comandou um levante de quarenta mulheres contra a resistência portuguesa na Bahia. Após atrair vigias dos navios portugueses, elas os surraram com galhos de cansação - planta parecida com a urtiga, altamente venenosa e que provoca queimaduras graves na pele, ardência e muita dor.

Lei de Cotas de Acesso ao Ensino: avaliação de resultados e panorama legislativo

Jefferson Ricardo Ferreira Chaves¹

1. Introdução

Este artigo aborda a discussão da literatura especializada a respeito da eficácia da política pública implementada pela Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas de Acesso ao Ensino ou Lei de Cotas) e apresentar a discussão legislativa sobre a matéria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

2. Lei nº 12.711/2012

Nesta seção, evidenciamos a origem da Lei nº 12.711/2012, mediante a apresentação das proposições legislativas que ensejaram a promulgação da Lei de Cotas de Acesso ao Ensino. Em seguida, o mecanismo de reserva e distribuição das vagas reservadas nas instituições federais de educação superior (Ifes) e de ensino técnico de nível médio é descrito.

2.1. Projetos de lei originários da Lei nº 12.711/2012

O Projeto de Lei (PL) nº 73/1999, da deputada Nice Lobão, é apontado como a proposição originária da Lei de Cotas de Acesso ao Ensino. Diferentemente da futura legislação, a intenção original da parlamentar era a gradual extinção do exame vestibular, mediante reserva de 50% das vagas das universidades públicas para os estudantes que obtivessem as maiores médias aritméticas das notas ou menções obtidas durante o ensino médio.

Na Câmara dos Deputados, durante a 51ª Legislatura (de 1999 a 2003), foram apensados ao PL nº 73/1999, os PLs nº 2.069/1999 e nº 1.447/1999, que propunham

1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de educação, cultura e desporto. Bacharel em Administração de Empresas, Administração Pública e Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela UnB.

cotas para alunos oriundos de escolas públicas, sem mencionar critérios raciais ou étnicos.

O conteúdo nuclear da Lei de Cotas foi proposto na legislatura seguinte e adveio do PL nº 3.627/2004, de autoria do Poder Executivo. Havia menção expressa de reserva de metade das vagas nas instituições públicas federais de educação superior para os estudantes que cursaram todo o ensino médio nas escolas públicas, mantendo proporção nessa reserva dos autodeclarados negros e indígenas. Como justificativa, na “Exposição de motivos”, assinada pelo então ministro da Educação do governo Lula, Tarso Genro, argumenta-se favoravelmente à matéria nos seguintes termos:

Desde 1967 o Brasil é signatário da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas. Nesta importante Convenção o Estado brasileiro comprometeu-se a aplicar as ações afirmativas como forma de promoção da igualdade para inclusão de grupos étnicos historicamente excluídos no processo de desenvolvimento social.

Estudos recentes de fontes abalizadas apontam que no Brasil a evolução da distribuição de riquezas e de oportunidades não é neutra, cristalizando-se diferenças entre as etnias que compõem a diversidade característica da população brasileira, sendo fato que a população negra e os povos indígenas foram e ainda são sistematicamente desfavorecidos ao longo de toda experiência republicana. (Brasil, 2004)

Em 2005, durante a discussão da matéria na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, o relator do PL naquele colegiado, o deputado Carlos Abicalil, acrescentou, em seu substitutivo aprovado, a reserva de vagas nas instituições federais de ensino técnico de nível médio para alunos que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas. No mesmo ano, a iniciativa foi aprovada na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (relatora deputada Iriny Lopes) e, em 2006, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (relatora deputada Iara Bernardi), sem alterações significativas à matéria votada na Comissão de Educação.

Na 53ª Legislatura (de 2007 a 2011), as iniciativas legislativas principal e apensadas foram aprovadas na Câmara dos Deputados e remetidas ao Senado. No Plenário da Câmara, a matéria foi apreciada e aprovada em 20 de novembro de 2008 (Brasil, 2008). Também no Plenário, o conteúdo-base da futura Lei de Cotas adveio do PL nº 3.627/2004, do Poder Executivo. Ao longo da discussão no principal

colegiado da Câmara, a menção aos pardos foi acrescida, de modo que a reserva de vagas se estenderia aos autodeclarados “negros, pardos e indígenas”. Ainda no Plenário, destacamos emenda, decorrente de acordo durante a votação, que acrescentou o critério de renda às cotas, de modo que metade das vagas já reservadas seriam destinadas aos “estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*” (Brasil, 2008).

No Senado, o PL nº 73/1999 tornou-se o Projeto de Lei da Câmara nº 180/2008² e, após um período de audiências públicas e discussões, o relatório da senadora Ana Rita foi apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania e aprovado em junho de 2012, na 54ª Legislatura (de 2011 a 2015), com poucas mudanças no texto enviado pela Câmara, a exemplo da supressão da reserva de vagas para as universidades estaduais, uma vez que se tratava de legislação federal. Na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, no mesmo mês, o relatório do senador Paulo Paim foi aprovado com a substituição do termo “negros” por “pretos”, para manter consonância com o Estatuto da Igualdade Racial. Ao seu turno, as discussões no Plenário do Senado ocorreram nos dias 4 e 5 de julho e 7 de agosto de 2012, com votação final ocorrida neste último (Brasil, 2012c).

Remetido à sanção presidencial, promulgada a lei em 29 de agosto de 2012, o único artigo vetado foi o segundo, justamente o do conteúdo da proposição originária, o PL nº 73/1999, cujo comando previa a seleção dos alunos advindos do ensino médio com base na média das notas ou menções obtidas ao longo do período de estudos.

Em 2016, em decorrência da aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 46/2015, de origem do senador Cássio Cunha Lima, a reserva de vagas passou a abranger as pessoas com deficiência, resguardando o mesmo comando em proporção à respectiva população da unidade da Federação (UF) com base no último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Antes da edição da Lei nº 12.711/2012, o Partido Democratas ajuizou, em 2009, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/DF no Supremo Tribunal Federal (STF) (Brasil, 2012a) manifestando-se contrariamente às ações afirmativas empreendidas pela Universidade de Brasília (UnB). O STF julgou improcedente a ADPF e considerou constitucional a reserva de vagas promovida

2 A numeração unificada das proposições na Câmara e no Senado passou a vigor apenas no início da 56ª Legislatura, em fevereiro de 2019.

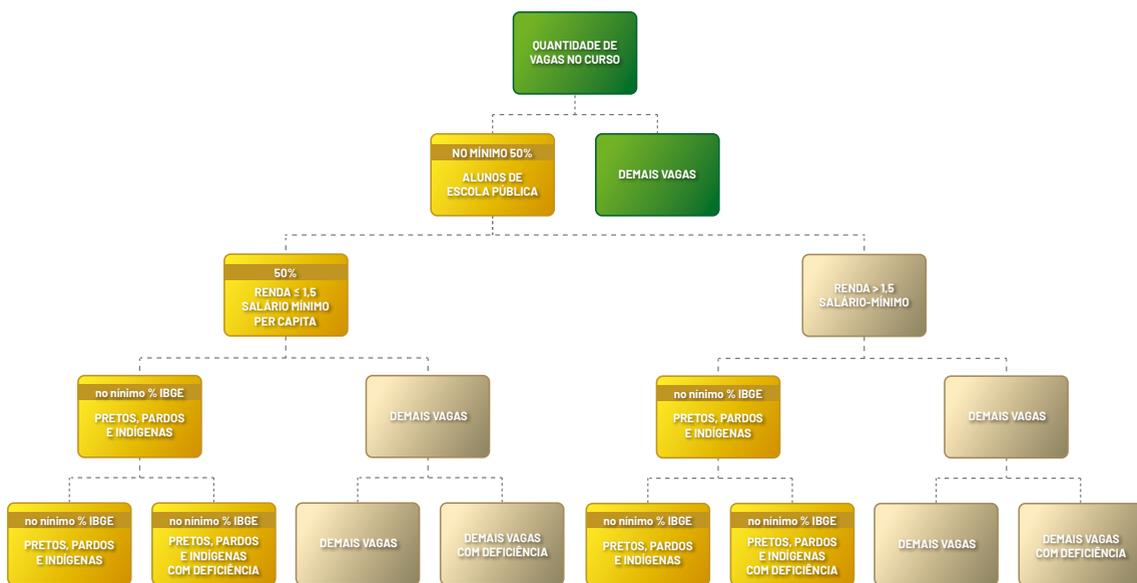
pela UnB. Em outra ação julgada pelo Supremo, no Recurso Extraordinário nº 597.285/RS, o STF firmou a tese de que “é constitucional o uso de ações afirmativas, tal como a utilização do sistema de reserva de vagas (‘cotas’) por critério étnico-racial, na seleção para ingresso no ensino superior público” (Brasil, 2012b), como tema da Repercussão Geral nº 203.

Descrito o percurso legislativo para a aprovação da Lei de Cotas de Acesso e afirmada sua constitucionalidade, a próxima seção descreverá como sucede o mecanismo de reserva de vagas previsto naquela legislação.

2.2. Mecanismo de distribuição das cotas de acesso ao ensino

Para a argumentação acerca da eficácia e do entendimento dos desafios legislativos da política pública de reserva de cotas, importa saber como a lei é aplicada. O mecanismo de distribuição das cotas de acesso à educação superior e ao ensino técnico de nível médio está descrito nos arts. 1º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 12.711/2012. Em uma primeira leitura, por vezes não entendemos a intrincada distribuição de cotas e subcotas previstas na legislação. Para facilitar o entendimento, a figura 1, a seguir, explicita o procedimento de reserva de vagas previsto no conteúdo legal em análise.

Figura 1 – Procedimento de aplicação da Lei nº 12.711/2012 sobre o ingresso nas instituições federais de ensino



Fonte: Ministério da Educação (Brasil, [s.d.]).

Conforme exposto na figura 1, com base na regulamentação,³ a lei prevê que do total de vagas de um curso de graduação 50% das vagas por instituição, curso e turno devem ser reservadas aos estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Adiante, há uma segunda reserva de vagas de acordo com a renda familiar *per capita*: metade para estudantes oriundos de famílias cuja renda mensal *per capita* seja igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo e a outra metade para estudantes cujas famílias tenham renda mensal *per capita* superior a 1,5 salário-mínimo.

A partir dessa primeira repartição com base na renda, para prosseguir, a execução da reserva deve observar o último censo demográfico da UF do local da oferta de vagas da instituição de ensino e identificar a proporção de autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPIs) no mínimo igual à soma desses grupos na população do respectivo estado ou do DF. Dessa última proporção de PPIs, ainda tendo por base o censo demográfico, separa-se o grupo de PPIs com deficiência e o grupo de PPIs sem deficiência.

Com base na figura 1 e na descrição efetuada, com vistas a sintetizar nossa argumentação, o art. 14⁴ da Portaria Normativa MEC nº 18/2012 preceitua que as vagas reservadas serão preenchidas segundo a ordem de classificação, de acordo com as notas obtidas pelos estudantes, em cada um dos seguintes grupos de inscritos:

- I – estudantes egressos de escola pública, com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 (um e meio) salário-mínimo *per capita*:
 - a) que se autodeclararam pretos, pardos e indígenas:
 - 1. que sejam pessoas com deficiência;
 - 2. que não sejam pessoas com deficiência.
 - b) que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas:
 - 1. que sejam pessoas com deficiência;
 - 2. que não sejam pessoas com deficiência.

3 A regulamentação da Lei nº 12.711/2012 é dada pelos seguintes normativos: Decreto nº 7.824/2012; Decreto nº 9.034/2017; Portaria Normativa MEC nº 18/2012; Portaria Normativa MEC nº 21/2012 e Portaria Normativa MEC nº 9/2017.

4 Com redação dada pela Portaria Normativa MEC nº 9/2017.

I – estudantes egressos de escola pública, com renda familiar bruta superior a 1,5 (um e meio) salário-mínimo *per capita*:

a) que se autodeclararam pretos, pardos e indígenas;

1. que sejam pessoas com deficiência;
2. que não sejam pessoas com deficiência.

b) que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas:

1. que sejam pessoas com deficiência;
2. que não sejam pessoas com deficiência.

III – demais estudantes.

Apresentada a origem da Lei de Cotas de Acesso e o mecanismo de reserva e distribuição da reserva de vagas, a próxima seção evidencia a discussão da literatura acerca da eficácia da referida legislação.

3. Discussão sobre a eficácia da Lei nº 12.711/2012

Considerando a eficácia como uma análise de desempenho que envolve a comparação entre objetivos (desempenho esperado) e resultados (desempenho realizado) (Maximiano, 2015; Maximiano e Nohara, 2021) e tendo em vista que o § 16 do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021, preceitua que os órgãos e entidades da Administração Pública, de modo individual ou conjunto, “devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”, é salutar que nos dediquemos a analisar os resultados evidenciados pela literatura especializada acerca do aprimoramento da equidade no acesso à educação superior, previsto pela Lei de Cotas de Acesso ao Ensino.

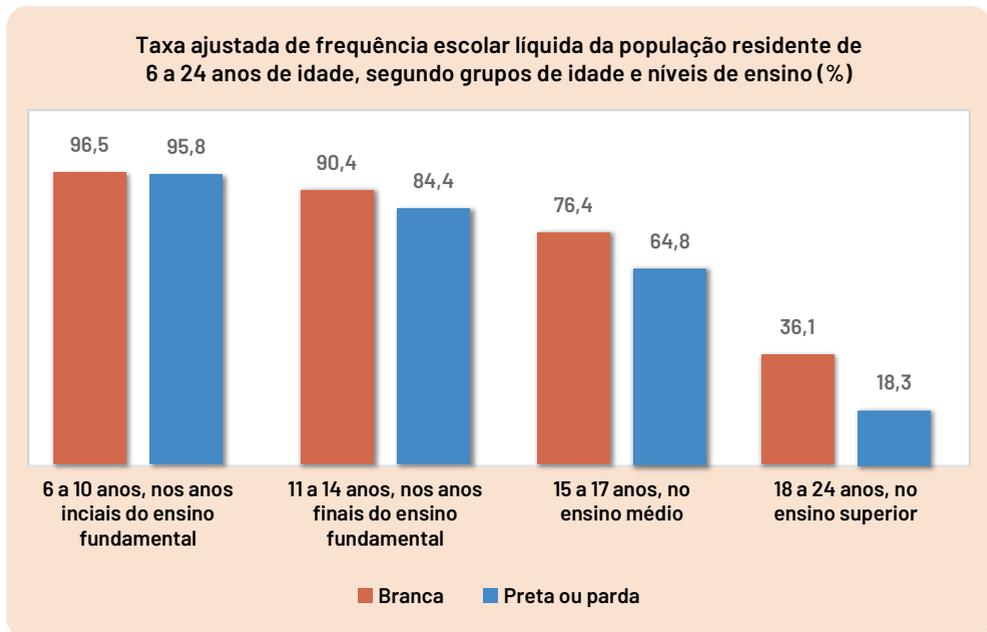
3.1. Constatações iniciais

Em publicações sobre desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil, o IBGE (2019, 2022) destaca que as desigualdades étnico-raciais, além de suas origens históricas, têm características persistentes no contexto social brasileiro, o que nos

permite ratificar o posicionamento de Almeida (2019, p. 41) acerca de um racismo estrutural, decorrente da própria estrutura social, que “se expressa concretamente como desigualdade política, econômica e jurídica”. Nesse mesmo sentido, Leite (2020) assevera que, “longe de ser a decantada democracia racial ou o paraíso mestiço, prevalece aqui um grande fosso social perpetuado pelo racismo” (Leite, 2020, p. 79).

De acordo com as pesquisas do IBGE, em comparação com os brancos, as pessoas pretas e pardas têm desvantagens no acesso ao mercado de trabalho, na distribuição de rendimento e condições de moradia, nos índices de violência, na representação política e nos indicadores educacionais. Consoante a publicação de 2019, o gráfico 1, a seguir, evidencia as desigualdades étnico-raciais acerca da frequência escolar:

Gráfico 1 – Taxa ajustada de frequência escolar líquida da população residente de 6 a 24 anos de idade, segundo grupos de idade e nível de ensino (%)



Fonte: Brasil (2019, p. 7).

Como se pode observar no gráfico 1, em 2018, praticamente não havia diferença entre as proporções de crianças, de 6 a 10 anos de idade, brancas e pretas ou

pardas, cursando os anos iniciais do ensino fundamental (96,5% e 95,8%, respectivamente). Entretanto, a proporção de jovens, de 18 a 24 anos de idade, de cor ou raça branca que frequentava ou já havia concluído o ensino superior (36,1%) era quase o dobro da observada entre aqueles de cor ou raça preta ou parda (18,3%). Ao longo da trajetória escolar, verifica-se que o abandono escolar ainda é significativo no grupo de estudantes pretos e pardos, notadamente da população preta e parda e oriunda de famílias de baixa renda.⁵

Como constatação preliminar, o acesso e a permanência na educação básica e superior podem ser questionados, principalmente para alguns grupos. Entretanto, as políticas públicas educacionais no Brasil têm logrado reduzir essa disparidade. Desde a Constituição de 1988, com o direito à educação básica alçado à condição de direito subjetivo, passando pelo novo marco normativo representado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por programas de livros didáticos, transporte, alimentação escolar, distribuição de renda e pelo financiamento representado pelos fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pode-se afirmar que o Brasil, como resultado do esforço de múltiplos governos de todas as esferas federativas e pela própria determinação da população, tem reduzido as desigualdades de acesso à educação.

Ante essas constatações iniciais, a próxima seção objetiva vislumbrar elementos que permitam considerar a eficácia da Lei nº 12.711/2012.

3.2. Balanço da Lei de Cotas de Acesso ao Ensino

As evidências têm mostrado que a Lei nº 12.711/2012, na medida em que alterou o perfil dos alunos, não trouxe prejuízo acadêmico, uma das argumentações mais vivazes contra essa legislação. O desempenho dos cotistas é similar ao dos estudantes da ampla concorrência. Adicionalmente, constata-se permanência maior entre os beneficiários da reserva de vagas (Vilela *et al.*, 2017; Karruz, 2018).

5 As desigualdades de acesso à educação básica por nível da renda domiciliar *per capita*, sexo, cor/raça e local de moradia (urbano/rural) são desenvolvidas em Ferreira Chaves (2020).

Quando se analisa o perfil dos estudantes nas universidades federais após a Lei de Cotas, é possível constatar que ele ficou mais diverso, portanto, mais inclusivo. A tabela 1, a seguir, evidencia esse aspecto associado à cor/raça e à renda familiar.

Tabela 1 – Participação (%) dos jovens de 18-24 anos, por cor/raça e renda familiar, na população e nas Ifes – Brasil e grandes regiões – 2012/2016

| Região | Branco e amarelo com renda ≤ 1,5 SM | | | | Pretos, pardos e indígenas com renda ≤ 1,5 SM | | | | Independente de cor/raça, com renda > 1,5 SM | | | |
|--------------|-------------------------------------|-----------|-------|------|---|-------------|-------------|-------------|--|-------------|-------|------|
| | 2012 | | 2016 | | 2012 | | 2016 | | 2012 | | 2016 | |
| | Total | Ifes | Total | Ifes | Total | Ifes | Total | Ifes | Total | Ifes | Total | Ifes |
| Norte | 16,6 | 22,3 | 16,7 | 15,9 | 72,8 | 61,5 | 75,3 | 70,4 | 10,6 | 16,2 | 8,0 | 13,7 |
| Nordeste | 20,8 | 30,2 | 22,1 | 23,4 | 72,1 | 48,9 | 72,8 | 60,2 | 7,1 | 20,9 | 5,1 | 16,4 |
| Sudeste | 37,4 | 38,7 | 35,4 | 33,0 | 40,5 | 25,8 | 46,3 | 34,7 | 22,1 | 35,5 | 18,3 | 32,3 |
| Sul | 54,5 | 56,2 | 55,5 | 50,7 | 17,8 | 10,0 | 21,5 | 16,8 | 27,8 | 33,8 | 23,0 | 32,5 |
| Centro-Oeste | 24,2 | 32,8 | 26,2 | 26,6 | 51,6 | 34,6 | 56 | 41,4 | 24,2 | 32,6 | 17,8 | 32 |
| Brasil | 32,1 | 37 | 31,7 | 30,9 | 50,2 | 33,9 | 54,3 | 42,7 | 17,1 | 29,1 | 14,0 | 26,4 |

Legenda: SM = salário-mínimo *per capita*.

Fonte: Senkevics e Mello (2019, p. 192, grifos nossos).

Com base nos dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c) e no Censo da Educação Superior (CES), Senkevics e Mello (2019) compararam os dados referentes à composição demográfica de jovens de 18 a 24 anos na população de cada grande região e do Brasil (coluna “Total”) com os jovens de 18 a 24 anos ingressantes nas instituições federais de educação superior (coluna “Ifes”). Em 2012, antes da Lei de Cotas de Acesso ao Ensino, verifica-se que a população brasileira da faixa etária em análise era composta por 32,1% de brancos e amarelos de baixa renda, 50,2% de PPIs de baixa renda e, independentemente da cor ou raça, 17,1% de jovens cuja renda familiar era superior a 1,5 salário-mínimo

per capita. Entre os ingressantes das Ifes, os respectivos percentuais foram de 37%, 33,9% e 29,1%. Destaque-se que, em 2012, a única classe sub-representada era a dos PPIs com baixa renda, uma vez que seu percentual na população foi de 50,2% e nas Ifes, de 33,9%.

Ainda em remissão à tabela 1, em 2016, após a implementação integral da Lei de Cotas, a participação dos PPIs de baixa renda nas Ifes cresceu 8,8 pontos percentuais, passando de 33,9% para 42,7%. Ao passo que a proporção desse grupo demográfico cresceu 8,2% (de 50,2% para 54,3%) na população total, o crescimento na população de ingressantes das Ifes foi de 26%, evidenciando que a legislação em análise tem logrado diversificar o público ingressante nas instituições federais de educação superior.

É possível analisar também a evolução da composição dos ingressantes nas Ifes pelas categorias contempladas na Lei nº 12.711/2012, conforme tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Participação (%) dos grupos beneficiários da lei de cotas entre os ingressantes das Ifes – 2012-2016

| Ano | EP | EP e PPIs | EP e renda ≤ 1,5 SM | EP, PPIs e renda ≤ 1,5 SM |
|------|-------------|-------------|---------------------|---------------------------|
| 2012 | 55,4 | 27,7 | 48,2 | 24,9 |
| 2013 | 56,7 | 29,9 | 48,6 | 26,8 |
| 2014 | 58,5 | 33,2 | 50,4 | 29,4 |
| 2015 | 62,2 | 34,4 | 52,0 | 29,9 |
| 2016 | 63,6 | 38,4 | 54,8 | 34,0 |

Legenda: EP = escola pública; PPIs = pretos, pardos e indígenas; SM = salário-mínimo *per capita*.

Fonte: Senkevics e Mello (2019, p. 194, grifos nossos).

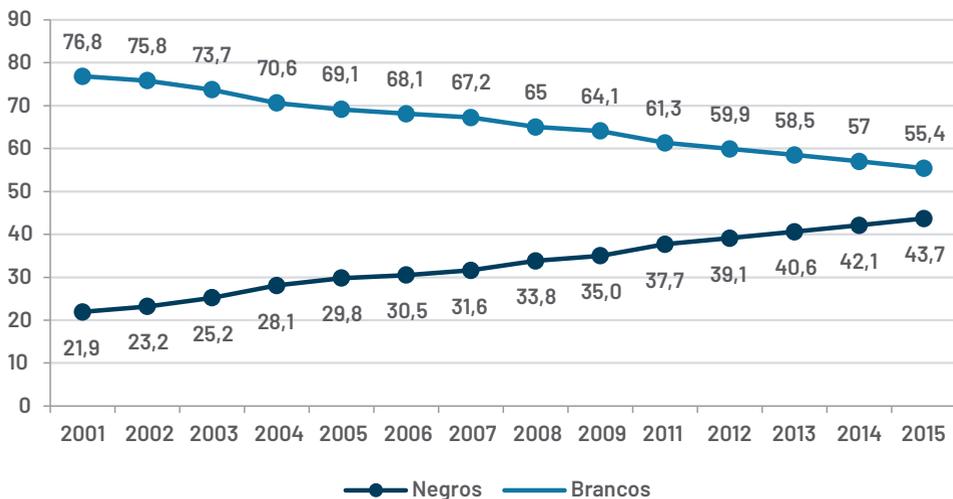
Corroborando nossa afirmação a respeito da característica inclusiva da Lei nº 12.711/2012, de acordo com a tabela 2, há aumento progressivo da participação de todos os potenciais beneficiários da ação afirmativa prevista na Lei de Cotas. Entre 2012 e 2016, a participação de estudantes provenientes do ensino médio em escolas públicas (coluna “EP”) passou de 55,4% para 63,6% (aumento de 14,8%), ao

passo que a participação de estudantes PPIs advindos de escolas públicas (coluna “EP e PPIs”) passou de 27,7% para 38,4% (crescimento de 38,6%). Para os estudantes provenientes da escola pública, PPIs e com baixa renda (coluna “EP, PPIs e renda $\leq 1,5$ SM”), o crescimento percentual foi de 36,5% (de 24,9% para 34%).

No que tange à inclusão racial – enfocando, portanto, uma das categorias de beneficiários da Lei de Cotas, é possível identificar em algumas Ifes uma acréscimo relevante de pretos e pardos, segundo Silva (2020). A autora nota que, antes mesmo da Lei de Cotas, verificava-se uma ampliação da participação de negros na educação superior, em decorrência do aumento do número de vagas e das políticas de democratização de acesso à educação. Considerando a população de quinze ou mais anos de idade, a média de anos de estudo formal da população brasileira aumentou, entre 1992 e 2015, de 5,2 para 8,2 anos. Em 1992, os negros apresentavam média de anos de estudo equivalente a 65,3% da média da população branca (4 e 6,1 anos, respectivamente); em 2015, a média de anos de estudo dos negros representava 82,5% da média da população branca (7,4 e 9 anos, respectivamente).

Ao se comparar a série histórica, de 2001 a 2015, podemos verificar que a frequência dos negros nos cursos de graduação, oferecidos tanto por instituições públicas quanto privadas, tem aumentado, conforme gráfico 2, elaborado com base em dados disponibilizados pela Pnad.

Gráfico 2 – Distribuição das pessoas que frequentam ensino superior de graduação (público e privado) por cor/raça (2001-2015)(%)

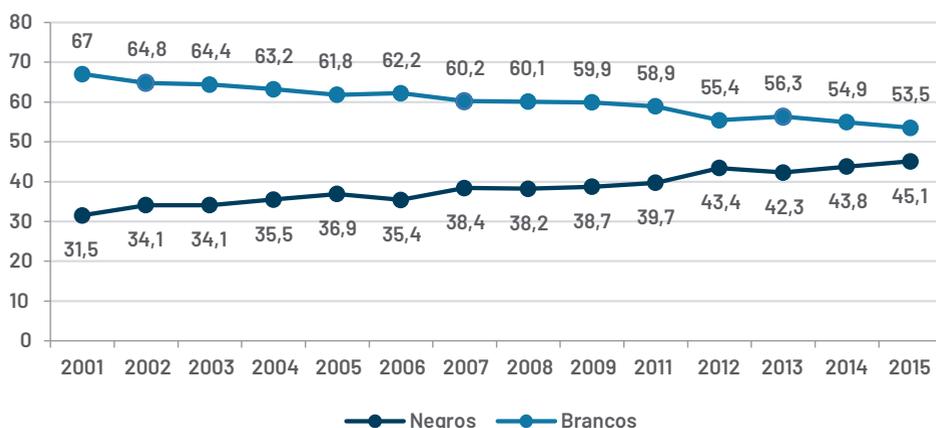


Fonte: Silva (2020, p. 17).

De acordo com o gráfico 2, é possível constatar uma nítida alteração de estudantes negros nos cursos de graduação. Em 2001, 21,9% dos frequentadores eram negros, ao passo que, em 2015, o percentual atingiu 43,7%, com variação percentual de 99,5%. No período analisado, houve aumento de pessoas que se autodeclararam pretas ou pardas (Soares, 2008; Senkevics, 2022); ainda assim, podemos considerar um avanço.

Novamente em relação ao período de 2001 a 2015, considerando somente os frequentadores dos cursos de graduação das instituições públicas de educação superior, o gráfico 3, a seguir, apresenta progressos:

Gráfico 3 – Distribuição das pessoas que frequentam ensino superior de graduação (público) por cor/raça (2001-2015) (%)



Fonte: Silva (2020, p. 18).

Ante os dados apresentados no gráfico 3, enfocando somente a graduação em instituições públicas de educação superior, embora o dado de partida em 2001 (31,5%) seja superior, também se verifica um acréscimo do acesso de negros, com variação percentual de 43,2% (de 31,5% para 45,1%).

O Índice de Inclusão Racial (IIR)⁶ permite verificar em que medida a participação de negros nas instituições de educação superior equivale à proporção de negros

6 O Índice de Inclusão Racial é uma razão entre o percentual de vagas reservadas para pretos, pardos e indígenas (PPIs) nas universidades estaduais e a proporção desses grupos em cada UF (Machado, Eurístenes e Feres Júnior, 2017).

em cada unidade da Federação (UF). Trata-se de mensuração que permite aferir, por exemplo, se a proporção de negros nos cursos de graduação de Minas Gerais condiz com a população negra total daquele estado.

Silva (2020) calculou o citado IIR em 45 Ifes. Os resultados apontam que, para os ingressantes nos cursos de graduação em 2017, o IIR foi maior que 0,90 em 32 das instituições de ensino federais, de modo que o ingresso de negros nessas instituições ocorreu em percentual não inferior a 90% da taxa de participação da população negra na respectiva unidade da Federação. Embora o enfoque do referido estudo não seja uma avaliação em sentido estrito da Lei de Cotas, verifica-se uma tendência de equiparação entre o ingresso de negros nas Ifes e sua representação na população total da respectiva UF.

Para os indígenas, conforme dados de 2019, o IIR calculado evidencia que as universidades têm conseguido espelhar, em suas políticas de inclusão, a população indígena de cada estado. Em parte das UFs, a representação dos indígenas é maior proporcionalmente à da população, porque o quantitativo de indígenas nos estados, de modo geral, é reduzido (Freitas *et al.*, 2022).

Senkevics e Mello (2022b) apontam que os resultados inclusivos do perfil discente foram diferentes conforme o curso de graduação. Ao comparar o perfil de PPIs egressos do ensino médio público dos diferentes cursos, em 2012, antes da implementação da Lei de Cotas, e em 2016, com a implementação integral da Lei nº 12.711, verifica-se que o perfil foi menos alterado nas graduações de Pedagogia, Letras, Serviço Social e Matemática/Estatística. Por sua vez, o perfil se mostrou mais diversificado nos cursos de Relações Internacionais, Medicina, Psicologia, Engenharia e Direito.

Os autores, ainda, citam que as transformações foram mais pronunciadas quanto menor o patamar de inclusão prévio das graduações. Entre as explicações possíveis para esse fenômeno, há o fato de que houve alterações no conjunto de incentivos aos candidatos. Anteriormente, antes da reserva de cotas, ainda que fosse sua preferência ou vocação, jovens que não viam chances de ingressar em determinadas carreiras tendiam a escolher cursos mais facilmente acessíveis (menor relação entre candidato e vaga). As cotas promoveram um reajuste de expectativas que se materializou no ingresso em cursos mais concorridos.

Em suma, é possível demonstrar, de modo causal, que a Lei de Cotas de Acesso logrou o aumento de matrículas do público-alvo da ação afirmativa e que havia um perfil discente antes da ação afirmativa e outro, mais diversificado, depois, o que nos permite vislumbrar a eficácia da política pública capitaneada nessa legislação (Senkevics e Mello, 2022a; Brotherhood, Herskovic e Ramos, 2022; Feres Júnior *et al.*, 2018). Entretanto, a despeito dessa afirmação, algumas considerações e ressalvas precisam ser feitas.

O Relatório Final da Comissão de Juristas para o Combate ao Racismo,⁷ grupo criado pela Câmara dos Deputados em dezembro de 2020 para avaliar e propor estratégias para aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país, evidencia que os aspectos de aprimoramento do acesso à educação superior devem ser ressaltados como positivos. Porém, ao considerar que a ação afirmativa se estrutura no tripé ingresso, permanência e sucesso acadêmico, os dados levantados nos dois últimos elementos sugerem resultados menos expressivos.

Considerando que as políticas de permanência na educação superior – como bolsas de pesquisa, auxílio para alimentação, transporte e moradia – são necessárias para a conclusão da formação acadêmica, elas se mostram insuficientes ou quase ausentes. Conforme o relatório (Brasil, 2021), o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) admittam altas taxas de evasão de estudantes cotistas, o que depõe contra a eficiência, princípio constitucional previsto no *caput* do art. 37 da CF/1988.

Mantidos os custos fixos, representados pela infraestrutura e pelo pessoal contratado (docentes e corpo administrativo), não se afigura razoável, tampouco preza pela prudência no uso de recursos públicos, a falta de garantia de políticas de permanência para os estudantes cotistas, até porque a política foi desenhada para prover acesso a estudantes cujas famílias são de baixa renda. Não se trata somente

7 Comissão composta pelos seguintes juristas: Adilson Moreira; Ana Claudia Farranha Santana; André Costa; André Luiz Nicolitt; Benedito Gonçalves (presidente); Chiara Ramos; Cleifson Dias Pereira; Dora Lúcia de Lima Bertulio; Elisiane Santos; Fábio Francisco Esteves; João Benedito da Silva; José Vicente; Karen Luise Vilanova Batista de Souza; Livia Casseres; Livia Santana e Sant'anna Vaz; Maria Ivatônia Barbosa dos Santos; Rita Cristina de Oliveira; Silvio Luiz de Almeida (relator); Thiago Amparo e Thula Rafaela de Oliveira Pires (Brasil, 2021). O autor deste artigo teve a honra de assessorar a comissão.

de garantir o acesso dos beneficiados pela reserva de vagas, mas a permanência ao longo do curso, para que se reflita em sucesso acadêmico e profissional.

Em outro aspecto, vigente a alteração efetuada desde 2016 na Lei de Cotas, que dispõe sobre a reserva de vagas para as pessoas com deficiência, conforme visto na seção 1.2, não identificamos estudos ou estatísticas oficiais que nos permitam avaliar a eficácia de legislação para esse grupo.

A falta de dados acerca das políticas inclusivas para as pessoas com deficiência pode ser compreendida como um problema replicável para outros grupos e que afeta a análise da eficácia como um todo da Lei nº 12.711/2012, inclusive para avaliar o acesso à educação profissional e técnica de nível médio. O Relatório da Comissão de Juristas (Brasil, 2021) corrobora nosso posicionamento com a seguinte afirmação: “fato é que não existem atualmente meios suficientemente capazes de monitorar e avaliar efetivamente as políticas de reserva de vagas no ensino superior.”

Essa mesma constatação foi admitida pelo Ministério da Educação em recente matéria publicada no jornal *O Globo* (Bandeira, 2023). De acordo com o MEC, há importantes dados de monitoramento da referida legislação que estão desatualizados desde 2019. Consoante a matéria, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão do ministério contratou consultorias para avaliar alguns pontos específicos da lei e criou uma coordenação de equidade que produzirá novos dados sobre o tema.

Em dezembro de 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria para monitorar a execução da política de reserva de vagas para ingresso nas Ifes, no período de 2013 a 2022 (Brasil, 2022). Além do mencionado problema da falta de dados sobre acompanhamento da política de cotas, verificou-se ausência de regulamentação, por parte do MEC, de procedimentos de validação de autodeclaração de estudantes pretos, pardos e indígenas, o que repercute na necessidade de aperfeiçoamento e regulamentação dos procedimentos de identificação racial.

Conforme anteriormente aventado, o TCU confirma que o MEC não possui dados sobre a quantidade de alunos que ingressaram pela reserva de cotas atendidos pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil ou pelo Programa de Bolsa Permanência. Na citada auditoria, haja vista a falta de relatórios sistemáticos sobre a avaliação da implementação da reserva de vagas, o tribunal ressalta as dificuldades para avaliar os impactos da política de cotas.

A análise empreendida nesta seção nos permite considerar que, sob o ponto de vista do acesso, e considerando o histórico excludente e segregador que não garantiu o direito à educação à grande parcela da população, a Lei de Cotas tem sido eficaz. Conforme Leite (2020) sustenta, a Lei nº 12.711/2012 e outras políticas implementadas no período pós-CF/1988 conferiram efetividade aos princípios constitucionais da solidariedade e da igualdade, uma vez que foram criadas condições de acesso ao ensino médio e ao ensino superior para grupos sociais com escassas perspectivas de ingresso e usufruto de direito humano fundamental.

A falta de dados e de um conjunto sistemático de avaliação oficial da Lei nº 12.711/2012 não desconsidera a necessidade de que essa lei precisa continuar e avançar, como mecanismo de reparação e compensação em favor de indivíduos “pertencentes a grupos objeto de discriminação adversa, sistemática e estrutural”, conforme as palavras de Vaz (2022, p. 79) e a argumentação de Almeida (2019).

Ante a afirmação da necessária continuidade das políticas empreendidas pela Lei de Cotas de Acesso ao ensino, a próxima seção pretende abordar o panorama legislativo em tramitação no Congresso Nacional.

4. Panorama legislativo

Como palco legítimo de debates e disputas políticas e *locus* de produção, fiscalização e aprimoramento de políticas públicas, é natural que o Congresso Nacional discuta e interfira na legislação que garante a reserva de cotas de acesso ao ensino. Nesta seção, discutiremos o panorama das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com destaque para a proposição com tramitação mais avançada.

Há diversos projetos de lei que se dedicam a alterar a Lei nº 12.711/2012 e que estão em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional.⁸ Entre os assuntos propostos, destacamos as proposições que pretendem criar grupos de beneficiários da reserva de cotas, a exemplo de estudantes que residam em entidades de acolhimento institucional,⁹ reservar vagas baseando-se somente no critério de vulnera-

8 Pesquisa realizada em 12/7/2023 identificou 43 PLs na Câmara e 3 no Senado com o intuito de alterar disposições previstas na Lei nº 12.711/2012.

9 Como exemplo, citamos os PLs nº 6.250/2013 (deputado Carlos Bezerra), nº 1.292/2015 (deputado Lucio Mosquini), nº 4.722/2016 (deputado Rômulo Gouveia) e nº 6.018/2021 (senador Jorge Kajuru).

bilidade social e extinguir as cotas raciais,¹⁰ vedar a realização de procedimentos de heteroidentificação racial¹¹ e, entre outras medidas, estender a reserva de vagas aos programas de pós-graduação.¹²

Aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 9 de agosto de 2023, tendo a deputada Maria do Rosário como primeira signatária e acompanhada de mais 53 parlamentares, o PL nº 5.384/2020, com seus apensados,¹³ foi aprovado também no Plenário do Senado Federal em 24 de outubro de 2023 e enviado para a sanção presidencial. A matéria votada nas duas casas advém de substitutivo proposto pela relatora de Plenário da Câmara, a deputada Dandara.

A redação final do PL nº 5.384/2020, votada no Plenário da Câmara e proveniente do relatório da deputada Dandara, avança e compreende boa parte das discussões presentes na literatura especializada (Brasil, 2021; Godoi e Santos, 2021; Senkevics, 2018; Senkevics e Mello, 2022a; Bó e Senkevics, 2023) acerca do aprimoramento da matéria, entre as quais destacamos:

- 1) No procedimento de distribuição de vagas, todos (vagas reservadas ou não) concorrem na ampla concorrência e, posteriormente, caso os cotistas não alcancem nota para ingresso, concorrem às vagas reservadas para cotas. A intenção é evitar que um cotista seja “penalizado”, e não seja selecionado, porque a nota de corte do seu subgrupo foi maior do que a nota de corte para a ampla concorrência;
- 2) Avaliação do programa de acesso a cada dez anos, com monitoramento anual por meio de relatório. A redação vigente, ao utilizar o termo “revisão” era imprecisa;
- 3) Definição dos órgãos ministeriais responsáveis pelo acompanhamento da política;
- 4) Prioridade para os estudantes beneficiados pelas cotas no recebimento de auxílio estudantil;

10 Como exemplo, citamos os PLs nº 5.008/2016 (deputado Vinicius Carvalho), nº 5.303/2019 (deputado Dr. Jaziel) e nº 4.125/2021 (deputado Kim Kataguiri).

11 PL nº 461/2020.

12 Como exemplo, citamos os PLs nº 3.402/2020, nº 3.489/2020 e nº 3.552/2020.

13 PLs nº 1.788/2021, nº 3.422/2021, nº 433/2022, nº 2.075/2022 e nº 457/2023.

- 5) Critério de ganhos familiares reduzido para renda igual ou inferior a um salário-mínimo *per capita* na reserva de vagas de 50% das cotas. Como metade das cotas é reservada por critério socioeconômico, identificou-se que mais estudantes podem ser beneficiados por essa medida. As políticas de assistência estudantil devem ser ampliadas para atender a esse grupo;
- 6) Inclusão de políticas afirmativas para inclusão de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência nos programas de pós-graduação *stricto sensu*. A lei vigente não prevê esse tipo de ação afirmativa na pós-graduação;
- 7) Inclusão dos quilombolas como grupo destinatário da reserva de cotas;
- 8) Especificação aprimorada da distribuição das vagas remanescentes. Primeiramente, deverão ser destinadas aos PPI e quilombolas ou a pessoas com deficiência e, posteriormente, completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública; e
- 9) Permitir o uso de outras pesquisas, do IBGE, além do Censo, para o cálculo da proporção de cotistas nas UFs. Como houve atraso na coleta e divulgação dos dados do censo demográfico, as movimentações populacionais podem desatualizar a reserva de vagas em cada Estado. Para manter um cálculo de vagas mais atualizado, será permitido o uso de outras pesquisas do IBGE, como a Pnad Contínua ou outra metodologia.

Pelos motivos expostos, caso as mudanças propostas no Substitutivo aprovado em 9/8/2023 na Câmara sejam aprovadas no Senado, podemos vislumbrar que a Lei de Cotas de Acesso será aprimorada no aspecto de distribuição das vagas, tanto no critério principal quanto no das vagas remanescentes, na definição de prazos para avaliação oficial do programa de acesso – uma crítica recorrente à legislação em comento – e no critério socioeconômico, o que demandará atenção especial às políticas de assistência estudantil, pois, do contrário, a evasão dos cotistas poderá ser mais significativa.

5. Considerações finais

Quando se analisa o trajeto da história educacional brasileira, o direito à educação foi restrito a poucas pessoas e infelizmente pôde ser considerado um privilégio (Cunha, 2013; Teixeira, 1967, 2007).

No contexto da denegação do direito à educação, merece destaque o Decreto nº 1.331-A/1854, que empreendeu a denominada Reforma Couto Ferraz, em alusão ao então ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império. O referido normativo pretendia reformar o ensino primário e secundário do município da Corte, no caso, o Rio de Janeiro. O § 3º do art. 69 do citado decreto previa que não poderiam ser admitidos à matrícula, tampouco frequentar escolas, os escravizados. Embora tenha sido uma legislação de alcance local, há um extenso histórico de atos normativos e leis provinciais que proíbem ou restringem o acesso de pessoas negras e/ou escravizadas à educação formal.¹⁴

Como política pública decorrente do clamor de uma parcela da população, resultante de acordos internacionais de inclusão e desenvolvimento humano pactuados pelo Brasil e como medida de justiça e de reparação histórica, a Lei de Cotas de Acesso ao Ensino se erige como uma das medidas legislativas que permitem alguma reparação ou compensação no contexto de uma discriminação “adversa, sistemática e estrutural”, repetindo os termos utilizados por Vaz (2022, p. 79).

Conforme exposto, passados mais de dez anos de sua edição, embora sejam apontados problemas na sistematização dos dados de monitoramento da política, é possível considerar que a Lei nº 12.711/2012, sob o ponto de vista do acesso e de possibilitar uma convivência com a diversidade, tem sido eficaz.

Aprimoramentos são relevantes e consequência natural dos ciclos das políticas públicas e dos direitos que se renovam e permanecem no horizonte como conquistas almejadas. Nesse sentido, o PL nº 5.384/2020 representa uma iniciativa portentosa para aprimorar a equidade de acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio e na educação superior.

14 Vaz (2022, p. 44-48) detalha os atos normativos que denegaram o acesso à educação às pessoas negras e/ou escravizadas.

Referências

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

BANDEIRA, Karolini. Dados sobre cotas nas universidades não são atualizados desde 2019, admite Ministério da Educação. **O Globo**, 11 ago. 2023. Educação. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2023/08/11/dados-sobre-cotas-nas-universidades-nao-sao-atualizados-desde-2019-admite-ministerio-da-educacao.ghtml#>. Acesso em: 13 set. 2023.

BÓ, Inácio; SENKEVICS, Adriano Souza. Proposta de alteração nas regras para ocupação das cotas no ingresso discente às instituições federais de educação superior. **SciELO Preprints**, 31 jan. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5498>. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país. **Relatório final**. Brasília: Câmara dos Deputados, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/outros-documentos/relatorio-final>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, v. 63, n. 197, 21 nov. 2008. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21NOV2008.pdf#page=103>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 62. ed. Brasília: Edições Câmara, 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Perguntas frequentes. **Entenda as cotas para quem estudou todo o ensino médio em escolas públicas**. Brasília: MEC, [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html>. Acesso em: 9 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Sobre o sistema. **Entenda como funciona o novo sistema de cotas**. Brasília: MEC, [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/sobre-sistema.html>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.627/2004**. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=254614>. Acesso em: 3 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.376/2022 (Plenário)**. Brasília: TCU, 26 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 186**. Brasília: STF, 26 abr. 2012a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&ext=.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 597.285 (Tema 203 da Repercussão Geral)**. Brasília: STF, 9 maio 2012b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5455998>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, Brasília, n. 117, 8 ago. 2012c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/12091?sequencia=393>. Acesso em: 11 set. 2023.

BROTHERHOOD, Luiz; HERSKOVIC, Bernard; RAMOS, João. Income-based affirmative action in college admissions. **Cowles Foundation Discussion Paper**, n. 2.112, 2022. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2628303. Acesso em: 10 abr. 2023.

CARVALHAES, Flávio; FERES JÚNIOR, João; TOSTE, Verônica. **O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013. 21 p. (Textos para Discussão GEMAA, n. 4).

CUNHA, Célio da. Justiça pela inclusão e qualidade na educação. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: Eduerj, 2018. 190 p. (Coleção Sociedade e política.) Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786599036477>. Acesso em: 13 set. 2023.

FERREIRA CHAVES, Jefferson Ricardo. **Desigualdades educacionais**: considerações sobre o acesso à educação básica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/integra-desigualdades>. Acesso em: 10 set. 2023.

FREITAS, Jefferson Belarmino de Freitas *et al.* Ações afirmativas para indígenas nas universidades públicas brasileiras. **Nexo Políticas Públicas**, 17 abr. 2022. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/opinio/2022/A%C3%A7%C3%B5es-afirmativas-para-ind%C3%ADgenas-nas-universidades-p%C3%BAblicas-brasileiras>. Acesso em: 14 set. 2023.

GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da Lei Federal das Cotas Universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan.-mar. 2021.

KARRUZ, Ana. Oferta, demanda e nota de corte: experimento natural sobre efeitos da Lei de Cotas no acesso à Universidade Federal de Minas Gerais. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 405-462, abr. 2018.

IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101972>. Acesso em: 15 set. 2023

LEITE, Geraldo. Cotas raciais na educação e no serviço público. **Cadernos Aslegis**, n. 58, p. 77-98, jan.-jun. 2020. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/todas-as-edicoes-artigos/822-caderno-aslegis-58>. Acesso em: 9 set. 2023.

MACHADO, Marcell; EURÍSTENES, Poema; FERES JÚNIOR, João. Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2017). **Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa (Gema)**, Iesp-Uerj, p. 1-26, dez. 2017.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Fundamentos da administração**: introdução à teoria geral e aos processos da administração. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública**: abordagem integrada da administração e do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2021.

SANTANA, Luciana Alaíde Alves; MEIRELES, Everson; CARVALHO, José Jorge de; NACIF, Paulo Gabriel Soledade. A Lei de Cotas nas Ifes: nenhum retrocesso, nenhum/a negro/a e indígena a menos. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros**, v. 13, n. 36, p. 416-439, mar.-maio 2021.

SENKEVICS, Adriano Souza. Expansão Recente do Ensino Superior: cinco tendências de 1991 a 2020. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. (orgs.). **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, v. 3, n. 4, p. 199-246, 2021.

SENKEVICS, Adriano Souza. De brancos para negros? Uma análise longitudinal da reclassificação racial no Enem 2010-2016. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 1-40, 2022.

SENKEVICS, Adriano Souza. Contra o silêncio racial nos dados universitários: desafios e propostas acerca da Lei de Cotas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 44, p. 1-23, 2018.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas?. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 49, n. 172, p. 184-208, abr./jun. 2019.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. Balanço dos dez anos da política federal de cotas na educação superior (Lei nº 12.711/2012). **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, Inep, v. 6, p. 209-232, 2022a.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. Quais cursos de graduação foram mais transformados pelas cotas? **Nexo Políticas Públicas**, 17 ago. 2022b. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/Quais-cursos-de-gradua%C3%A7%C3%A3o-foram-mais-transformados-pelas-cotas>. Acesso em: 14 set. 2023.

SILVA, Tatiana Dias. **Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2.569).

SOARES, Sergei. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. In: THEODORO, Mário. (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 7. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

VAZ, Livia Sant'Anna. **Cotas raciais**. São Paulo: Jandaíra, 2022.

VILELA, Lara; TACHIBANA, Thiago Yudi; MENEZES FIHO, Naercio; KOMATSU, Bruno. As cotas nas universidades públicas diminuem a qualidade dos ingressantes? **Estudos de Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 652-684, set./dez., 2017.



TEREZA DE BENGUELA

Tereza de Benguela (c. 1700-1770) liderou o Quilombo do Piolho, na região do Mato Grosso, após a morte de José Piolho, seu marido, assassinado por soldados. **Sob sua liderança, a comunidade negra e indígena que abrigava mais de cem pessoas resistiu à escravidão por duas décadas.** Conhecida como rainha Tereza, ela comandou a estrutura política, econômica e administrativa do quilombo, mantendo um sistema de defesa com armas trocadas ou roubadas das vilas próximas. Em sua homenagem, a Lei nº 12.987/2014 instituiu 25 de julho como o Dia Nacional de Tereza de Benguela e da Mulher Negra.

Mercado de trabalho, população negra e desafios brasileiros

Pedro Garrido da Costa Lima¹

1. Introdução

Uma das preocupações centrais da discussão racial e do racismo está vinculada às desigualdades estruturais no mercado de trabalho e em diversos aspectos da vida econômica, especialmente nas disparidades de renda. O debate sobre raça também se relaciona e, em diversos casos, agrava-se com a questão de gênero. Os problemas associados a essas iniquidades compõem desafios centrais do desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Neste artigo, são discutidos aspectos fundamentais do surgimento do mercado de trabalho desigual no Brasil, com base na história econômica e em elementos teóricos, na seção 2. É feito um panorama da desigualdade no mercado de trabalho e na renda por cor ou raça, na seção 3. A seção 4 traz a evolução recente de séries construídas com base em microdados de rendimento real médio por cor ou raça e sexo.² Na seção 5, são analisados exemplos de proposições para enfrentar desigualdades apresentadas pela Comissão de Juristas de Combate ao Racismo no Brasil. Na seção 6, são feitas considerações finais.

1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de política e planejamento econômicos, desenvolvimento econômico e economia internacional. Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB).

2 O autor agradece o auxílio de Luana Sousa Madeira na compilação dos microdados. Erros e omissões são de inteira responsabilidade do autor.

2. Surgimento do mercado de trabalho desigual

Algumas breves explicações para o surgimento do mercado de trabalho desigual brasileiro devem ser buscadas na história econômica e na teoria econômica. Theodoro (2022, p. 96-97) destaca que:

o mercado de trabalho reproduz e potencializa desigualdades, servindo como um dos principais motores desse processo que secularmente afeta o Brasil. Um mercado de trabalho cuja origem tem o gene da relação primeira entre escravizados e homens livres, antes mesmo de sua consolidação como núcleo do sistema produtivo. O Brasil escravista aboliu a escravidão formal, embora nunca tenha abolido a desigualdade herdada do escravismo.

Theodoro (2022) também ressalta que a população negra ex-escravizada, ao longo do século XIX, foi marginalizada e impedida de formar uma classe média negra, inclusive por temor das elites de configuração de uma maioria negra livre no Brasil.³ As portas para a participação política, econômica e intelectual da população negra passaram a se fechar no contexto da abolição, ficando à margem da propriedade da terra e do mercado de trabalho.

A preparação para o trabalho livre, conforme se nota no trabalho de Moura (2020), contou com algumas transformações institucionais, jurídicas e econômicas, destacando-se a Tarifa Alves Branco (1844), a Lei de Terras (1850), a Lei Eusébio de Queirós (1850), a Guerra do Paraguai (1864-1870) e a política de imigração. A ameaça externa da Inglaterra, que, depois de abolir, em 1807, o tráfico em suas colônias, se torna o paladino internacional da luta contra a escravidão, segundo Prado Júnior (2014), define o contexto internacional de pressão sobre o comércio negreiro e a legislação brasileira.

Substituindo o instituto da doação por parte do imperador, a Lei nº 601/1850 (Lei de Terras), criou um mercado de terras (art. 1º), com preços mínimos (art. 14) distantes da possibilidade de compra por parte da população livre indígena ou ex-escrava, ainda dando direito de preferência a donos de terras contíguas aos lotes oferecidos (art. 15), e destinava parte do produto das vendas de terras à importação de colonos (art. 19), para os quais seria fornecido emprego (art. 18). Ademais,

3 Theodoro (2022) justifica o temor de uma revolta negra à semelhança do ocorrido na Revolução Haitiana na passagem do século XVIII ao século XIX, que expulsou as elites brancas.

previa a naturalização de estrangeiros que adquirissem terra ou aqui exercessem atividade econômica (art. 17).

Segundo Moura (2020), os escravos beneficiados com a abolição ficariam impedidos de exigir ou solicitar terras ao Poder Imperial como indenização conseguida por “por direito” durante a escravidão. A proibição de aquisição de terras a não ser pela compra retirou a possibilidade de título de terra para as populações que as ocupavam e nelas produziam para subsistência. A lei deu um cunho liberal à aquisição de terras, mas impossibilitava uma lei abolicionista radical que incluísse a doação, pelo Estado, de parcelas de gleba aos libertos, assim como estimulava o imigrante a transformar-se em pequeno proprietário no Brasil. A modernização proposta conservava a grande propriedade, mas com um trabalhador livre importado, descartando-se a integração do trabalhador nacional, especialmente o ex-escravo negro. Os preços eram proibitivos, e só houve mais vendas após estabelecida a possibilidade de parcelamento da compra.

Na fase de passagem da escravidão para o trabalho livre, o imigrante teve muito mais oportunidade do que o escravo, que não teve nenhuma. Ocorreu estratificação social em três níveis: os escravos sem nenhum direito e possibilidade nula de mobilidade; uma população camponesa de mestiços e negros livres sem terra; e uma população composta de imigrantes que já possuíam terra, constituindo-se em uma camada de pequenos proprietários (Moura, 2020).

Uma alegada inferioridade do negro escravizado para o trabalho assalariado e para a modernização brasileira em geral estava presente nas teses eugenistas subjacentes às políticas estabelecidas pela elite imperial, que procurou o embranquecimento da população por meio da imigração europeia branca para o trabalho nas cidades e em projetos de colonização, proibindo-se diversos ofícios aos negros e ex-escravos e inclusive a imigração de africanos e asiáticos, excetuados japoneses e chineses (Theodoro, 2022).

A incapacidade ou menor propensão do negro ao trabalho livre não se sustenta, tampouco a perspectiva historiográfica sobre a impossibilidade de avanço tecnológico e industrial no capitalismo com a mão de obra escrava, conforme pesquisou Libby (1993). Os escravos não eram estranhos a outras atividades (pré ou proto) industriais, o que torna incorretas as interpretações tradicionais de que o trabalho escravo e a industrialização eram mutuamente excludentes. O autor traz

evidências que demonstram que os escravos brasileiros eram capazes de desempenhar ocupações altamente especializadas e podiam ser sujeitos a formas racionais e complexas de organização do trabalho e empregados em associação com certos melhoramentos tecnológicos que se tornaram disponíveis durante o século XIX. São exemplos citados a presença do trabalho escravo nas atividades artesanais, nos trabalhos urbanos, na indústria têxtil, na metalurgia, na construção naval, na mineração industrial e na operação de máquinas e ferramentas industriais.⁴

Apesar do potencial em participar do mercado de trabalho livre, Theodoro (2022) ressalta que os melhores empregos na economia brasileira que se modernizava e urbanizava no final do século XIX e início do século XX eram destinados aos brancos, especialmente imigrantes, na produção exportadora, na burocracia estatal, em ramos mais prósperos do comércio e na incipiente indústria, ao passo que aos negros eram reservados postos mais precários no pequeno comércio e nos serviços pessoais, particularmente os domésticos, aos quais estão associados o subemprego, a informalidade, a pobreza e a miséria. O autor também destaca que existiam proibições ao exercício de determinadas profissões por negros e escravizados, que se somavam à substituição de negros e escravizados em atividades de pequenas manufaturas ou artesanatos por trabalhadores brancos imigrantes.

A partir da década de 1930 até 1980, o desenvolvimentismo, a modernização, o crescimento econômico pela industrialização e a revalorização da mão de obra nacional permitiram a absorção de parcelas antes marginalizadas da população negra. No entanto, a pobreza urbana, o subemprego e a informalidade ainda eram características da maioria da população negra, que figurava no outro lado do mercado de trabalho, sem assalariamento e proteção pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e pelo incipiente Estado de bem-estar a esse regime vinculado. A concentração de renda, intensificada especialmente nas décadas de 1960 e 1970, formou uma classe média não negra, composta de imigrantes e seus descendentes. No período

4 Libby (1993), na verdade, parece inverter o argumento e, ao não culpar a incapacidade do escravo, que era quem tinha o conhecimento e a prática de produção, sugere a aversão ao trabalho e o desinteresse generalizado pelos processos produtivos, culturalmente inerentes à maior parte da população livre da sociedade escravista brasileira, como obstáculo, ainda que não único, para o desenvolvimento social e econômico. Também parecem evidentes nesse trabalho, ainda que não sejam enfatizados, os efeitos da abertura comercial e a concorrência estrangeira sobre a “indústria nascente” em diversos ramos, como têxtil e metalurgia, em que havia trabalho relevante feito por escravos.

1980-2000, a falta de crescimento econômico prejudicou os mais pobres e aumentou a informalidade e o subemprego urbano e rural (Theodoro, 2022).

A falta de políticas públicas para a absorção de mão de obra negra ao longo do século XX, que se soma à política deliberada de exclusão do trabalhador negro livre a partir da metade do século XIX, criou um mercado de trabalho heterogêneo e desigual no qual a população negra é discriminada, afastada das ocupações mais qualificadas e dinâmicas, inclusive em postos de comando, e mais apartada do processo de crescimento econômico. Nesse contexto, faltam ações afirmativas estatais e proteção contra o racismo (Theodoro, 2022).

As desigualdades no mercado de trabalho e em outras esferas da vida econômica são discutidas na literatura econômica, mas há diferentes perspectivas sobre a formulação de políticas públicas para o enfrentamento desse problema.

Uma perspectiva muito difundida em economia frequentemente aponta a necessidade de investimentos em educação ou capital humano em geral, a partir da consideração de que os trabalhadores recebem salários iguais à sua produtividade marginal individual. Essa produtividade dependeria basicamente da educação individual, considerando-se anos de escolaridade e habilidades técnicas aprendidas. O problema para a população negra estaria na baixa formação individual, que poderia ser reparada com maiores investimentos em educação para esses indivíduos, contribuindo para o aumento geral de educação, habilidades e, nesse sentido, salários e renda.⁵

Outras perspectivas podem ser consideradas estruturais, que levam em conta as desigualdades econômicas estruturais do racismo. Os problemas não estão nas características individuais, mas, sim, na herança de desigualdades sociais vinculada à evolução da economia brasileira. O histórico de discriminação e de inserção subalterna no mercado de trabalho e em outras esferas, moldado igualmente pela forma de regulação econômica estatal, como visto, é reforçado pelo mercado privado hoje em dia e requer atuação, por meio de políticas públicas, sobre as desigualdades existentes. A regulação e a intervenção no mercado de trabalho e nas atividades privadas podem constituir caminho para que as desigualdades apontadas sejam corrigidas ou compensadas.

5 Para uma discussão da literatura sobre capital humano e críticas a essa perspectiva, ver, por exemplo, Wilson e Darity (2022).

Existe ampla literatura atual que indica que a desigualdade econômica e social prejudica o desenvolvimento.⁶ A estratificação social por raça potencializa os problemas associados à estrutura econômica brasileira, que se desindustrializa, piora sua inserção internacional, voltando a especializar-se em produtos primários, e requer políticas industriais para o desenvolvimento econômico e social.⁷ Ademais, os países mais sofisticados e industrializados estão associados a menor desigualdade de renda (Hartmann *et al.*, 2017).

Dessa maneira, deve-se reconhecer que a natureza do racismo é estrutural na sociedade brasileira, conforme destaca Almeida (2021). A esse racismo se soma a desigualdade de gênero, como será visto adiante, de modo que as mulheres sistematicamente ganham menos e têm piores condições no mercado de trabalho.

A discussão internacional, que inclui o contexto de intensificação de políticas industriais, tecnológicas e ambientais sob bases que sejam inclusivas, como notam Lima e Nazareno (2023), também pode ser associada à pesquisa e à demanda recente sobre reparações, a exemplo da análise realizada por Darity *et al.* (2023), que defendem políticas específicas de reparação para a população negra nos Estados Unidos.

No Brasil, além da discussão sobre políticas públicas realizada por diversos autores, a exemplo daqueles citados anteriormente e de Theodoro *et al.* (2008), e pelo movimento negro, podem ser notadas também as propostas recentes da Comissão de Juristas de Combate ao Racismo, avaliadas a seguir.

3. Panorama da desigualdade no mercado de trabalho e na renda por cor ou raça

Com respeito à renda e ao nível de instrução, pelos dados da Síntese de Indicadores Sociais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nota-se que a menor renda da população negra (considerando indivíduos que se declaram pretos e pardos) não está associada, em média, à desigualdade educacional, uma vez que

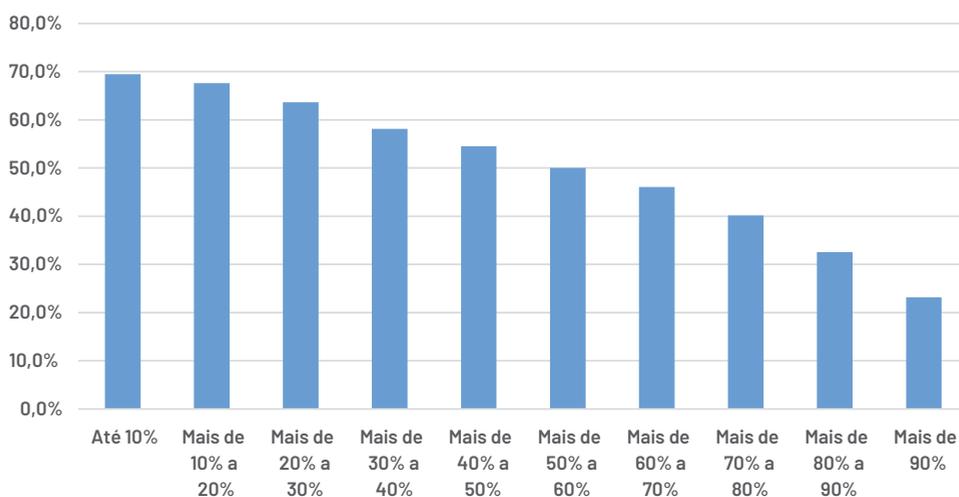
6 Ver, por exemplo, Lima e Piscitelli (2018) e Stiglitz (2016).

7 Ver, por exemplo, Lima (2023).

essa população, para um mesmo nível de instrução individual, ganha menos, de maneira sistêmica, por hora trabalhada.

A participação percentual de pretos e pardos em ordem crescente de rendimento domiciliar *per capita*, em 2021, que pode ser vista no gráfico a seguir, revela a concentração desse estrato da população nos níveis inferiores de renda, o que contrasta com a população branca. Se, por um lado, a população negra soma 69,5% das pessoas que têm menor renda, os 10% mais pobres, por outro, representa apenas 23,2% dos 10% mais ricos.

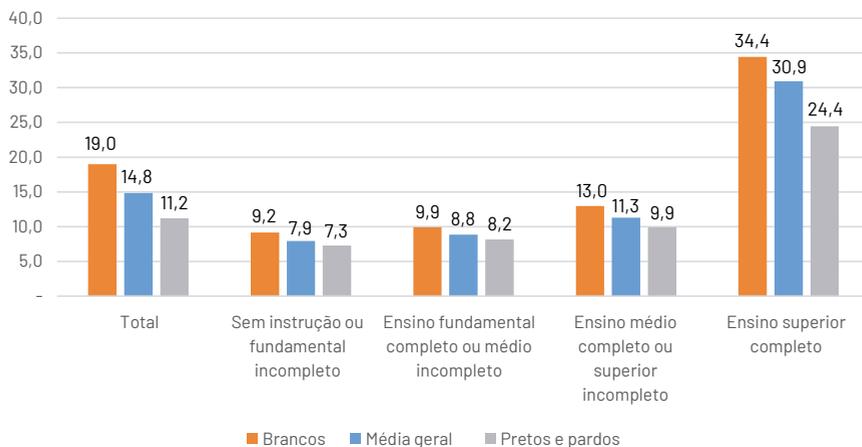
Gráfico 1 – Participação percentual de pretos e pardos em ordem crescente de rendimento domiciliar *per capita* – 2021



Fonte: elaboração própria a partir da Síntese de Indicadores Sociais, do IBGE.

Conforme se observa no gráfico a seguir, os rendimentos por hora trabalhada são, em média, menores para os negros, ainda que dentro de igual nível de instrução. Esses rendimentos são 59,1%, 79,8%, 82,5%, 76,4% e 71,0% da população branca, respectivamente, na remuneração total, no nível sem instrução ou fundamental incompleto, no nível com ensino fundamental completo ou médio incompleto, no nível com ensino médio completo ou superior incompleto e no nível com ensino superior completo.

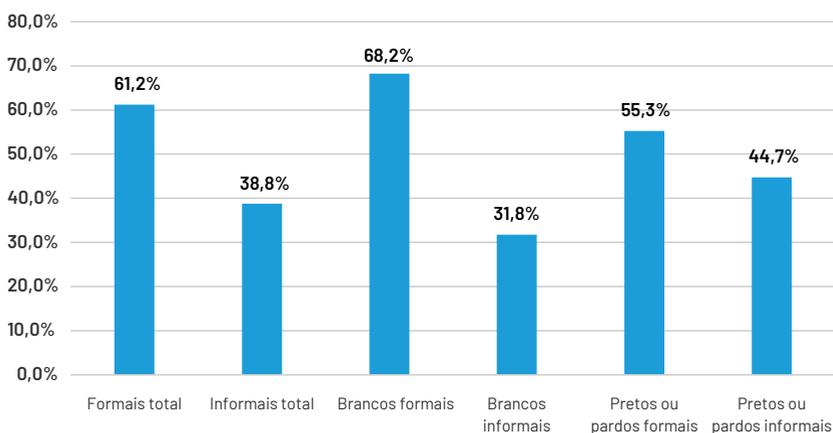
Gráfico 2 – Rendimento-hora (R\$) médio real habitual do trabalho principal das pessoas de catorze anos ou mais de idade ocupadas, por cor ou raça e por nível de instrução – 2021



Fonte: elaboração própria a partir da Síntese de Indicadores Sociais, do IBGE.

Em consonância com o que foi discutido, a população preta ou parda, segundo dados também da Síntese de Indicadores Sociais, do IBGE, está proporcionalmente mais associada a empregos informais, conforme o gráfico adiante, e apresenta contingente de 44,7% na informalidade, em contraste com a população branca, que tem 31,8% de seu total nessa situação.

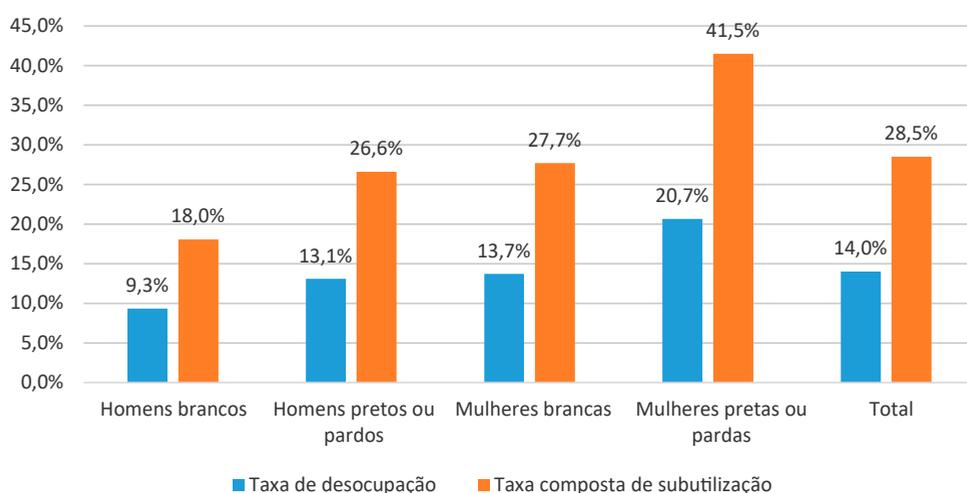
Gráfico 3 – Distribuição percentual das pessoas de mais de catorze anos ocupadas em trabalhos formais e informais, por cor ou raça – 2020



Fonte: elaboração própria a partir da Síntese de Indicadores Sociais, do IBGE.

A população negra também sofre com maior taxa de desocupação, associada ao desemprego, e mais elevada taxa composta de subutilização, que apura a desocupação mais as pessoas subocupadas por insuficiência de horas e aquelas fora da força de trabalho, mas que estão na força de trabalho potencial, conforme exhibe o gráfico adiante. Nota-se que essas taxas são maiores para as mulheres, mas é mantida a posição pior para as mulheres pretas ou pardas.

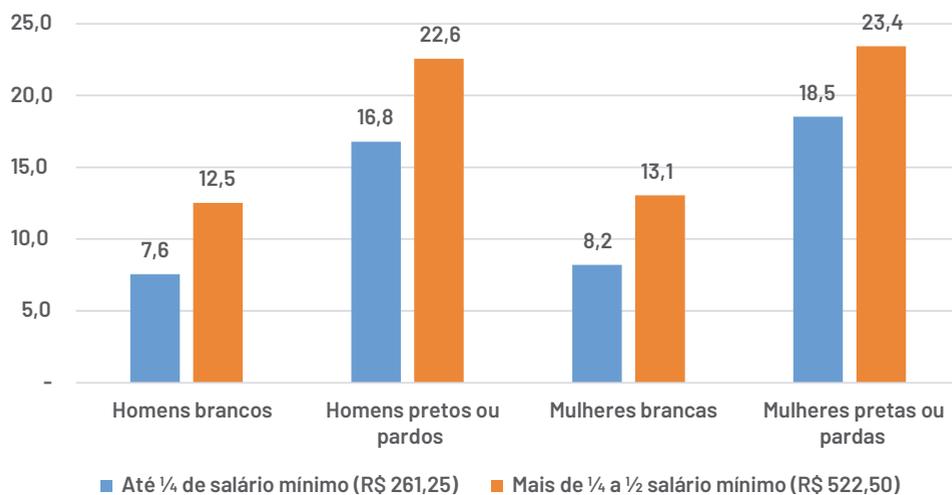
Gráfico 4 – Taxa de desocupação e taxa composta de subutilização, por cor ou raça – 2021



Fonte: elaboração própria a partir da Síntese de Indicadores Sociais, do IBGE.

Assim como foi comentado, a pobreza, medida pela proporção de pessoas com rendimento domiciliar *per capita* com até $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo (R\$ 261,25) e com mais de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (R\$ 522,50), é especialmente associada à cor, tendo a população negra, seja de homens ou mulheres, participação relativa, em 2021, significativamente maior nas faixas ou linhas de pobreza divulgadas pelo IBGE na Síntese de Indicadores Sociais.

Gráfico 5 – Proporção de pessoas por linhas de pobreza segundo o rendimento domiciliar *per capita*, por cor ou raça e sexo – 2021



Fonte: elaboração própria a partir da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE.

4. Rendimento real por raça e sexo: evolução recente

Além dos indicadores evidenciados na seção anterior, é possível notar algumas características da evolução do rendimento por cor ou raça e sexo que revelam outros aspectos da desigualdade no mercado de trabalho.

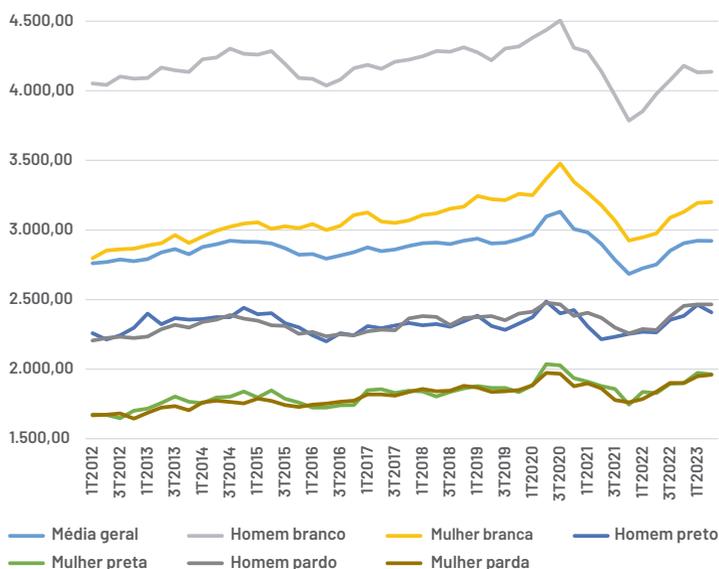
Foi construída uma série de rendimento real de todos os trabalhos de pessoas com mais de catorze anos com renda do trabalho a partir de microdados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua Trimestral do IBGE, para o período compreendido entre o 1º trimestre de 2012 e o 2º trimestre de 2023, por cor e sexo. A evolução desses dados é mostrada adiante, no gráfico 6, enquanto o gráfico 7 exhibe a proporção desses rendimentos por cor e sexo em comparação com a média geral de rendimentos.

Uma questão que se destaca é a falta de diferença significativa de rendimento real entre pessoas pardas e pretas, independentemente do sexo. A condição de ser não branco é determinante para a posição relativa no mercado de trabalho, se se está acima ou abaixo da média.

Com respeito ao sexo, nota-se desigualdade significativa de rendimentos entre homens e mulheres nas diferentes situações de cor,⁸ mas a branquitude evidencia algumas diferenças nos posicionamentos relativos, conforme se nota especialmente no gráfico 7. Os homens brancos constituem o estrato superior, enquanto as mulheres brancas estão acima da média brasileira. Abaixo da média, encontram-se os estratos não brancos.

Adicionalmente, a proporção frente à média geral indica que, no período pesquisado, os homens brancos parecem reduzir levemente sua preeminência, passando de cerca de 147% para 141% da média, após a pandemia. Já as mulheres brancas têm-se distanciado da média, passando de 100% para 110% da média ao longo do período. Entre a população não branca, observa-se que as mulheres pretas e pardas também têm logrado avanço, de 60% para 67% da média.

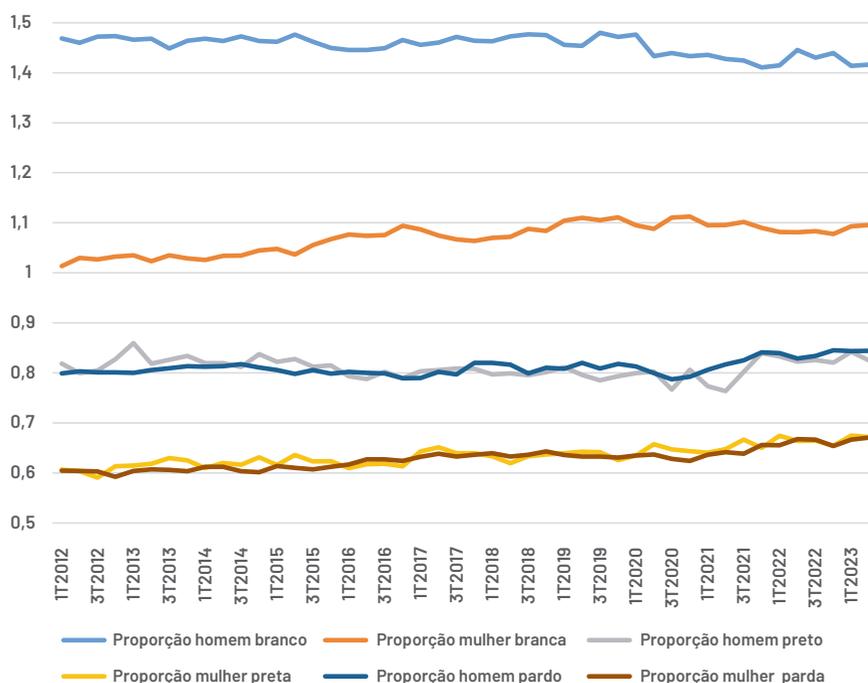
Gráfico 6 – Rendimento (R\$) real de todos os trabalhos de pessoas com mais de catorze anos com renda do trabalho, por cor ou raça e sexo, trimestral – 2012-2023



Fonte: elaboração própria a partir de microdados da Pnad Contínua, do IBGE.

8 No 2º trimestre de 2023, os homens brancos auferiam 29,2% a mais na comparação com as mulheres brancas, ao passo que os homens pretos percebiam valor 22,7% superior ao das mulheres pretas e os homens pardos amalhavam cifra 25,8% acima das mulheres pardas. Na comparação com o 1º trimestre de 2012, a distância entre os rendimentos de homens e mulheres caiu 10,8%, 9,0% e 4,8%, respectivamente, para brancos, pretos e pardos.

Gráfico 7 – Proporção em relação à média geral do rendimento real de todos os trabalhos de pessoas com mais de catorze anos com renda do trabalho, por cor ou raça e sexo, trimestral – 2012-2023



Fonte: elaboração própria a partir de microdados da Pnad Contínua, do IBGE.

5. Exemplos de proposições para enfrentar desigualdades

Exemplos recentes de proposições estruturantes podem ser encontrados no trabalho da Comissão de Juristas de Combate ao Racismo no Brasil, instituída pela Câmara dos Deputados com especialistas e autoridades, que foi presidida por Benedito Gonçalves, ministro do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), e relatada por Silvio Almeida,⁹ que apresentou o Relatório da Comissão com diversas medidas legislativas em 30 de novembro de 2021 (Brasil, 2021).

São discutidas a seguir algumas das diversas contribuições dessa comissão, relativas ao salário-mínimo, cotas raciais nas empresas, cotas raciais nos conselhos de

9 O autor participou da equipe técnica da Consultoria Legislativa responsável pelo assessoramento à comissão.

administração de empresas privadas e públicas, gastos sociais e investimentos públicos, orçamento público, estatísticas públicas e assistência social, que direcionam ações para enfrentar desigualdades de raça e gênero.

Uma questão central no mercado de trabalho é o salário-mínimo, que impõe um piso de remuneração para a base da força de trabalho formal. Sua elevação, por sua natureza, tende a beneficiar mais do que proporcionalmente a população negra, a qual, como visto, está concentrada na base dos salários na economia.

Diante da falta de aumento real do salário-mínimo a partir de 2019, havendo inclusive elevações levemente abaixo da inflação,¹⁰ a Comissão indicou um anteprojeto de lei que estabelecia uma política de elevação com base na variação do produto interno bruto (PIB) trimestral acumulado em doze meses mais a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Essa fórmula tinha a vantagem de trazer para mais próximo do tempo o reajuste, pelo resultado do PIB acumulado do ano imediatamente anterior, enquanto a regra anterior considerava o PIB de dois anos antes. Em 2023, voltou a vigorar a política de salário-mínimo nos moldes anteriores, reinstituída pela Medida Provisória nº 1.172/2023, convertida na Lei nº 14.663/2023.

A preocupação com a discriminação racial nas empresas levou ao resgate de proposta de instituição de cotas raciais no setor privado, o que já foi objeto de reivindicação do movimento negro, a exemplo do Projeto de Lei nº 1.332/1983, de Abdias do Nascimento, sobre o tema. Foi indicado pela Comissão de Juristas um anteprojeto de lei que dispõe sobre ações afirmativas para a inclusão racial nas empresas privadas.

As empresas privadas ficariam obrigadas a assegurar, na composição do seu quadro de empregados e de prestadores de serviço sem vínculo empregatício, em todos os seus estabelecimentos no território nacional, o percentual mínimo de 56% de pessoas negras, ou de percentual equivalente de pessoas negras do município ou do estado em que se localiza o estabelecimento. Houve avanço também na consideração de prestadores de serviço sem vínculo empregatício, para incluir na imposição de cotas também colaboradores contratados sem esse vínculo, por exemplo na forma de pessoas jurídicas ou autônomos.

10 Ver, por exemplo, estudo de Lima e Castro (2022).

O topo da distribuição revela marcantes disparidades. A Iniciativa Empresarial pela Igualdade Racial (2022) verificou que foi de somente 6,5%, no ano de 2022, a participação de pessoas negras em cargos de diretoria e nos conselhos de administração das empresas pesquisadas.

Assim, ainda entre as intervenções diretas no mundo do trabalho, também foi sugerida uma cota no topo da distribuição de renda, por meio de anteprojeto de lei que altera a Lei nº 6.404/1976 e a Lei nº 13.303/2016, para instituir cota mínima de 50% para pessoas negras nos conselhos de administração de sociedades anônimas e de empresas estatais.

A necessidade de aumento de gastos públicos em áreas sociais e investimentos direcionados para a população mais pobre foi motivo de preocupação, em um contexto de redução de dispêndios públicos, autoimposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, conhecido pelo teto de expansão de gastos, além da Emenda Constitucional nº 109/2021, que criava mais regras fiscais restritivas.

Assim, foi indicado um anteprojeto de emenda constitucional que altera a Constituição Federal, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Emenda Constitucional nº 109/2021, para determinar que as políticas fiscais serão realizadas com o objetivo de manter níveis de gastos sociais e investimentos públicos compatíveis com o desenvolvimento econômico e social, o aumento contínuo do bem-estar e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, bem como para fixar aplicação mínima de 2% do PIB para os investimentos públicos da União.

As alterações propostas, além de instituir um parâmetro mínimo destinado investimentos em infraestrutura social (eliminação do déficit habitacional brasileiro, primeiramente em regiões pobres, de favelas e periféricas; universalização do saneamento básico e do fornecimento de água potável; obras de infraestrutura social; e criação de frentes de trabalho para a população pobre), revogavam a Emenda Constitucional nº 95/2016, além de outras restrições fixadas pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Ao atingir a população mais pobre e deixada para trás, as pessoas negras seriam diretamente beneficiadas.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 126/2022, conhecida como PEC da Transição, e do Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, relaxou as restrições fiscais para o ano de 2023 e revogou a Emenda

Constitucional nº 95/2016, mas criou outro teto de gastos e novas regras restritivas para os anos seguintes.

Outra medida relevante é a reforma do orçamento público no sentido da redução das desigualdades de raça e gênero. Foi indicado um anteprojeto de lei complementar que altera a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000, para determinar a classificação das despesas de acordo com seu impacto na redução das desigualdades sociais de raça e gênero, excetuar essas despesas de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira e definir ações de avaliação e transparência acerca dessas despesas.

Ainda no contexto das mudanças no Estado e na sua atuação na economia, foi sugerido um anteprojeto de lei que determina a obrigatoriedade da apresentação de informações sobre raça/cor e identidade de gênero em todos os registros e cadastros na administração pública federal e de produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional segundo raça/cor e identidade de gênero.

Outra medida, no campo da assistência social, foi a sugestão de anteprojeto de lei que institui o benefício universal da infância e adolescência, para conferir aplicabilidade e efetividade ao benefício de que trata o art. 1º da Lei nº 10.835/2004, e reinstituí o Programa Bolsa Família (PBM), com reformulação na estrutura de benefícios. Na época, o PBM havia sido substituído pelo Programa Auxílio Brasil, por meio da Medida Provisória nº 1.061/2021, convertida na Lei nº 14.284/2021.

A assistência se torna essencial para atingir a população mais pobre e excluída do mercado formal de trabalho, formada principalmente por pessoas negras. A evolução recente da assistência foi marcada por retrocessos, havendo melhorias apenas no final de 2022, vinculadas ao ciclo eleitoral, de acordo com Lima e Castro (2022). Em virtude da abertura de espaço fiscal realizada pela Emenda Constitucional nº 126/2022, já com o novo governo eleito, foi recriado o PBM, com mais recursos, por meio da Medida Provisória nº 1.164/2023, convertida na Lei nº 14.601/2023.

6. Considerações finais

O desenvolvimento marcado pela heterogeneidade estrutural e diversas desigualdades no mercado de trabalho é um problema do Brasil que tem ligações indissociáveis com as dificuldades enfrentadas pela população negra.

A história econômica brasileira revela como as disparidades existentes foram sendo criadas na passagem do trabalho escravo para o trabalho livre, na atuação estatal na regulação econômica e na formação do mercado de trabalho, em que o negro foi vinculado às piores ocupações, à informalidade e à pobreza. Embora o desenvolvimento industrial e do mercado interno possam melhorar a situação da população negra, o fim das iniquidades não será resolvido sem a atuação estatal para corrigir o mecanismo de mercado que reproduz as desigualdades.

Ainda que algumas perspectivas teóricas insistam em culpar as características individuais, especialmente a diferença educacional, pelos problemas no mercado de trabalho e em outros aspectos econômicos, o que deve ser enfrentado é a estrutura econômica desigual que prejudicou a evolução de determinados grupos.

A participação de pretos e pardos é mais concentrada nos níveis inferiores de renda, mas, para um mesmo nível médio de instrução individual, a população negra ganha menos, de maneira sistêmica, em média, por hora trabalhada. O argumento de que as remunerações da população negra são menores por causa de menor nível educacional individual fica comprometido com essa evidência.

A condição de gênero piora a situação de cor ou raça, se a inserção for feminina no mercado de trabalho. Ademais, a população preta e parda está proporcionalmente mais associada a empregos informais, sofre com maior taxa de desocupação e mais elevada taxa composta de subutilização e mostra maior concentração na situação de pobreza.

Pelos dados analisados por cor ou raça e sexo no período entre 2012 e 2023, cabe notar que não existe diferença significativa de rendimento real entre pessoas pardas e pretas, independentemente do sexo, o que permite a consideração desse grupo como população negra, nesse aspecto de renda e de subalternidade no mercado de trabalho. Já as disparidades de rendimento por sexo ocorrem em proporções semelhantes para pretos e pardos e para brancos.

A condição de ser não branco é determinante para a posição relativa, acima ou abaixo da média, no mercado de trabalho. Os homens brancos constituem o estrato superior e as mulheres brancas estão acima da média brasileira. Abaixo da média encontram-se os estratos não brancos. Algumas alterações no período recente, entre 2012 e 2023, mostram que os homens brancos parecem reduzir levemente sua distância em relação aos outros grupos, com melhora proporcional para as mulheres brancas e para as mulheres pretas e pardas.

Entre as medidas de alteração desse quadro, estão políticas de desenvolvimento econômico e social inclusivas que melhorem a posição geral no emprego e fixem ações para beneficiar grupos específicos, como é o caso da população negra. Nesse contexto, as políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior têm sido intensificadas pelo mundo, com a preocupação de mudar trajetórias de desigualdades internas.

Podem ser notadas iniciativas recentes que caminham na direção de mudanças estruturais no enfrentamento ao racismo e desigualdades de raça e gênero, a exemplo daquelas avançadas pela Comissão de Juristas de Combate ao Racismo no Brasil, com respeito ao salário-mínimo, a cotas raciais nas empresas, a cotas raciais nos conselhos de administração de empresas privadas e públicas, aos gastos sociais e investimentos públicos, ao orçamento público, às estatísticas públicas e à assistência social.

A política econômica brasileira deve alterar o rumo para beneficiar políticas sociais, de investimento público e industriais, tecnológicas e de comércio exterior, combinadas com ações afirmativas e outras medidas destinadas a reduzir as disparidades no mercado de trabalho e na estrutura econômica, para buscar um desenvolvimento econômico e social inclusivo.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro, Jandaíra, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Juristas de Combate ao Racismo. **Relatório final**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outras-documentos>. Acesso em: 29 ago. 2022.

DARITY JR., William A.; MULLEN, Andrea Kirsten; HUBBARD, Lucas. **The Black Reparations Project: a handbook for racial Justice**. Oakland: University of California Press, 2023.

LIBBY, Douglas Cole. Sociedade e cultura escravistas como obstáculos ao desenvolvimento econômico: notas sobre o Brasil oitocentista. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 445-476, set.-dez. 1993.

HARTMANN, Dominik; GUEVARA, Miguel R.; JARA-FIGUEROA, Cristian; ARISTARÁN, Manuel; HIDALGO, César A. Linking economic complexity, institutions and income inequality. **World Development**, v. 93, p. 75-93, 2017.

INICIATIVA EMPRESARIAL PELA IGUALDADE RACIAL. Índice de Equidade Racial nas Empresas 2022. [s.l.]: [s.n.], 2022. Disponível em: <https://iniciativaempresarial.com.br/indice-de-equidade-racial-empresarial/>. Acesso em: 10 out. 2023.

LIMA, Pedro Garrido da Costa. Desenvolvimento produtivo na indústria e nos serviços. In: LIMA, Pedro Garrido da Costa; NAZARENO, Claudio. (orgs.) **Retomada econômica e geração de emprego no pós-pandemia**. Relatores: Da Vitoria (coordenador) e Francisco Jr. Brasília: Edições Câmara, 2023. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/retomada-economica-e-geracao-de-emprego-no-pos-pandemia>. Acesso em: 10 out. 2023.

LIMA, Pedro Garrido da Costa; CASTRO, Allan Ribeiro de. **Trabalho e redução da pobreza e da desigualdade**. Relatório para o Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal. Brasília: Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40984>. Acesso em: 10 out. 2023.

LIMA, Pedro Garrido da Costa; NAZARENO, Claudio. Contexto global de políticas para o pós-pandemia. In: LIMA, Pedro Garrido da Costa; NAZARENO, Claudio. (orgs.) **Retomada econômica e geração de emprego no pós-pandemia**. Relatores: Da Vitoria (coordenador) e Francisco Jr. Brasília: Edições Câmara, 2023. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/retomada-economica-e-geracao-de-emprego-no-pos-pandemia>. Acesso em: 10 out. 2023.

LIMA, Pedro Garrido da Costa; PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Reforma tributária: desigualdade, progressividade e proposições legislativas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 4-27, 2018. Disponível em: https://assecor.org.br/wpfd_file/reforma-tributaria-desigualdade-progressividade-e-proposicoes-legislativas/. Acesso em: 10 out. 2023.

MOURA, Clóvis. **Dialética radical do Brasil negro**. 3. ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2020.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2014.

STIGLITZ, Joseph. E. Inequality and economic growth. In: JACOBS, Michael; MAZZUCATO, Mariana. **Rethinking capitalism: economics and policy for sustainable and inclusive growth**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2016.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

THEODORO, Mário (org.); JACCOUD, Luciana; OSÓRIO, Rafael; SOARES, Serguei. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_desigualdadesraciais.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

WILSON, Valerie; DARITY JR., William. A. Understanding black-white disparities in labor market outcomes requires models that account for persistent discrimination and unequal bargaining power. **Economic Policy Institute**, Washington, D.C., 25 mar. 2022. Disponível em: <https://www.epi.org/unequalpower/publications/understanding-black-white-disparities-in-labor-market-outcomes/>. Acesso em: 10 out. 2023.



CAROLINA MARIA DE JESUS

Carolina Maria de Jesus (1914-1977) foi uma escritora brasileira, considerada uma das primeiras e mais destacadas escritoras negras do país. É conhecida internacionalmente pelo livro autobiográfico *Quarto de despejo: diário de uma favelada*, sucesso editorial publicado em agosto de 1960 e traduzido para treze idiomas. Foi também autora de romances, poesia, teatro, provérbios e contos, além de ser compositora, cantora e artista circense. **Por dar visibilidade a uma população urbana marginalizada**, tornou-se intérprete imprescindível para a compreensão do país.

Enegrecer o espaço do Poder Legislativo brasileiro: um caminho de exclusão, lutas e resistências

Ermelinda Ireno¹

[...] Arei a terra, plantei, enchi os celeiros, e nenhum homem podia se igualar a mim! Não sou eu uma mulher? Eu podia trabalhar tanto e comer tanto quanto um homem – quando eu conseguia comida – e aguentava o chicote da mesma forma! Não sou eu uma mulher? Dei à luz treze crianças e vi a maioria ser vendida como escrava e, quando chorei em meu sofrimento de mãe, ninguém, exceto Jesus, me ouviu! Não sou eu uma mulher?²

Sojourner Truth

1. Introdução

A luta pela democratização do país e a militância nos movimentos sociais e populares, como já anunciara Sueli Carneiro (2003), sempre foi e continua sendo um dos principais pilares do movimento feminista brasileiro. Há que se destacar ainda que o movimento feminista no Brasil, no começo do século XX, foi instituído pelas sufragistas, que reivindicavam o direito ao voto neste país, o que mostra que a perspectiva da participação política sempre esteve presente na organização das mulheres brasileiras.

Não obstante, quando analisamos hoje os dados de participação nos espaços da política formal brasileira, podemos observar que esse compromisso tão

- 1 Doutoranda em Estudos Feministas pela Universidade de Coimbra. Pesquisadora na área de gênero, interseccionalidade, políticas públicas para mulheres e participação política com paridade.
- 2 A célebre frase foi proferida no encontro de mulheres de Akron, no estado de Ohio, Estados Unidos, em 1851, em resposta a um homem presente no evento que alegava que a fraqueza feminina era incompatível com o sufrágio feminino.

marcadamente expresso nas lutas dos movimentos feministas e de mulheres não conseguiu transpor as barreiras da sub-representação feminina nesses espaços de poder. O Mapa das Mulheres na Política de 2020, anunciado tanto pela Organização das Nações Unidas (ONU), quanto pela União Interparlamentar (UIP), retrata bem essa realidade quando nos aponta que o Brasil se encontra na 142ª posição entre 193 países, ficando atrás da Etiópia (31ª), do Iraque (76ª) e da Arábia Saudita (119ª), entre outros (IPU, 2020).

Se essa realidade nos mostra a baixa representação feminina no *lócus* da política formal brasileira, há que se perguntar, ainda, se nesse pouco espaço alcançado encontram-se também os corpos femininos interseccionados das mulheres negras, jovens, trabalhadoras, periféricas, lésbicas, trans, ou se estas corporiedades diversas não são passíveis de transitar nessa esfera de poder.

Certa vez, uma feminista negra, em discurso proferido no encontro da #partida³ (2018) em Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, afirmou: “Minha trajetória foi sempre apoiar as figuras de esquerda, sem, contudo, pensar em ocupar espaço na política tradicional. Mas isso foi aparecendo como necessidade de enegrecer estes espaços, ocupando os espaços de Poder”. No entanto, o Parlamento brasileiro será passível de ser enegrecido, como deseja essa militante, ou o fardo da opressão machista, racista e classista, como denunciou hooks (2015), constituiu-se uma barreira quase intransponível que afasta essas mulheres dos espaços do poder formal da política brasileira?

Com base nesses questionamentos, o presente trabalho se propõe a analisar, com as lentes de raça e gênero, como o racismo vem se constituindo como uma das principais barreiras para a entrada e permanência das mulheres negras na política formal brasileira.

Todavia, ao falarmos de racismo, não podemos deixar de lado as práticas de resistência dessas mulheres para ocupar esse espaço de poder e nele se manter. Tomo emprestadas aqui as palavras de Djamila Ribeiro (2017) citando Lélia Gonzalez:

Gonzalez evidenciou as diferentes trajetórias e estratégias de resistências dessas mulheres e defendeu um feminismo afrolatinoamericano colocando em evi-

3 A #partida é uma movimentação feminista nacional, constituída em 2017 por Márcia Tiburi, que tem como objetivo impulsionar mulheres a serem protagonistas nas representações públicas e, em especial, ocupar o governo e o Parlamento nas esferas municipais, estadual e federal com vistas a constituir uma democracia feminista no país.

dência o legado de luta, a partilha de caminhos de enfrentamento ao racismo e sexismo já percorridos. Assim, mais do que compartilhar experiências baseadas na escravidão, racismo e colonialismo, essas mulheres partilham processos de resistências. (Ribeiro, 2017, p. 17)

Antes de seguir em frente, peço licença às mulheres negras para desenvolver um assunto como este que aqui proponho, tendo em vista a reivindicação cada vez maior do lugar de fala dessas mulheres. Após muito caminhar, passei a problematizar meu lugar de mulher parda, por entender que a conjugação do processo de miscigenação no Brasil, visando ao embranquecimento da população brasileira através do genocídio da população preta e indígena, com a construção do mito da democracia racial, acabou constituindo um “limbo identitário-racial”⁴ para esse agrupamento de pessoas, que precisa ser revisado e problematizado, como discuti-rei em mais detalhes a seguir.

No Brasil, diferentemente de outras culturas, a dinâmica do racismo se agrava a partir de características corporais fenotípicas,⁵ tais como a cor da pele mais ou menos retinta, a estrutura do cabelo ou o formato do nariz e boca. Nesse sentido, minha pele menos retinta me coloca em segurança, de modo que não sou barrada pela polícia a qualquer hora na rua, não me confundem com a serviçal do condomínio e não me direcionam ao elevador de serviço quando estou a usar o elevador social, nem sou seguida no supermercado quando estou a fazer compras, realidade bem diferente da que vivem tantas mulheres negras.

Portanto, mesmo entendendo que preciso assumir meu papel de combate ao racismo, devo reconhecer que tenho muito mais a ouvir e aprender do que a falar, e Kilomba, citada por Ribeiro (2017) nos ajuda a refletir sobre isso.

É necessário escutar por parte de quem sempre foi autorizado a falar. A autora [Kilomba] coloca esta dificuldade da pessoa branca em ouvir, por conta do incômodo que as vozes silenciadas trazem, do confronto que é gerado quando se rompe com a voz única. Necessariamente, as narrativas daquelas que foram forçadas ao lugar do Outro, serão narrativas que visam trazer conflitos necessários

4 Este termo é utilizado por Lauro Felipe Gomes (2019) em artigo no qual busca problematizar as teorias da miscigenação em diálogo com suas próprias narrativas. Assim, o autor explica o surgimento do sujeito pardo e sua situação no limbo identitário-racial.

5 Para Oracy Nogueira (2006), o racismo tal como ocorre no Brasil pode ser designado como preconceito de marca, enquanto nos Estados Unidos seria de origem. No primeiro, serve de critério o fenótipo ou aparência racial. Nesse sentido, a percepção do ser branco e não branco terá sua variação conforme o indivíduo, a classe e a região do país.

para a mudança. O não ouvir é a tendência a permanecer num lugar cômodo e confortável daquele que se intitula poder falar sobre os Outros, enquanto esses Outros permanecem silenciados. (Ribeiro, 2017, p. 44)

Assim, como forma de falar sem, contudo, estabelecer a lógica do silenciamento, me proponho neste ensaio a constituir uma prática dialógica com as feministas negras, em vez de reinterpretar o que elas disseram.

2. Retratos das desigualdades de gênero e raça no Brasil: sintoma de uma abolição inconclusa

Da década de 1980 até os dias atuais, muito pouco se alterou na realidade das mulheres negras, que representam 25,3% da população brasileira, ou um quarto dos habitantes deste país. O Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (1995 a 2015), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2015), nos mostra de qual realidade estamos falando, como o próprio título já anuncia.

Segundo o estudo, no que se refere à média salarial, em 2014, as mulheres negras estavam na base da pirâmide, recebendo R\$ 945,90, enquanto as mulheres brancas recebiam R\$ 1.288,50 e os homens brancos, posicionados na ponta, chegavam ao patamar de R\$ 1.831,30. Em outras palavras, entre a base e o topo, considerando a dimensão de gênero e raça, a distância salarial praticamente dobra em favor da hegemonia masculina.

O estudo do Ipea aponta, ainda, no quesito escolaridade, que a população negra com doze anos ou mais de estudo passou do patamar de 3,3% em 1995 para 12% em 2015. Embora esse indicador demonstre um crescimento de 263% na escolaridade da população negra, há que se reconhecer que, comparada ao nível de escolaridade da população branca, essa realidade chega com atraso de mais de vinte anos.

Quando falamos de mercado de trabalho, destacam-se nesse estudo duas realidades: a taxa de desocupação em geral e a taxa de ocupação em um trabalho específico: o emprego doméstico.

Em relação à primeira, tomando como base o ano de 2015, as mulheres negras apresentaram uma taxa de desocupação de 13,3%. Para as mulheres brancas, a desocupação foi de 11,6% e, para os homens brancos, 7,8%. No caso das mulheres

negras com ensino médio completo ou incompleto (de nove a onze anos de estudo), a taxa de desocupação sobe de forma significativa, chegando ao patamar de 17,4%.

Quanto ao emprego doméstico, o estudo em apreço aponta que essa é a ocupação de 18% das mulheres negras e de 10% das mulheres brancas. Esse é o único indicador em que as mulheres negras ultrapassam as mulheres brancas, o que nos leva a crer que a herança da casa-grande dos tempos da escravidão, onde cabia às mulheres negras o papel de serviçal, ainda se faz muito presente na atualidade. Há que se destacar que o trabalho doméstico no Brasil só foi regularizado há pouco mais de uma década, com a Lei nº 10.208/2011, o que demonstra que apenas recentemente essas mulheres, na sua maioria negras, passaram a gozar dos direitos trabalhistas, como o acesso ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e ao seguro-desemprego.

O cenário apresentado pelo estudo do Ipea, mesmo que possa parecer desatualizado, tendo em vista que sua análise abrange o período de 1995 a 2015, nos mostra o resultado de um processo de abolição inconclusa no Brasil, que, além de não ter indenizado o povo negro pelas violências sofridas no tempo de escravidão, não lhe ofereceu oportunidade de trabalho, moradia e educação. Mais de quatrocentos anos se passaram desde o início do trabalho escravo no Brasil, e a população negra feminina, que ainda carrega a opressão de gênero, continua invisibilizada no exercício de sua cidadania e conseqüentemente da política.

A realidade apresentada também nos instiga a pensar como os cruzamentos de raça, gênero e classe colocam as mulheres negras na base da pirâmide, em contraponto aos homens brancos, que, haja o que houver, sempre se apresentam no topo quando se trata de privilégios. Ao que parece, o colonialismo, o patriarcado e o capitalismo, ao constituírem a categoria masculina branca como referência de humanidade, relegaram às mulheres negras o lugar de quarta categoria.

Esse lugar, todavia, vem sendo contestado pelas feministas negras. Nesse sentido, Angela Davis (2017), ativista dos movimentos negros e de mulheres nos Estados Unidos e também inspiração para as lutas feminista e antirracista no Brasil, cunhou o termo “erguer-nos enquanto subimos”. Ela explica o conceito:

As afro-americanas trazem ao movimento de mulheres uma forte tradição de luta em torno de questões que as vinculam politicamente às causas progressistas mais cruciais. Esse é o sentido do lema “erguendo-nos enquanto subimos”. Tal abordagem reflete as aspirações e os interesses frequentemente desarticulados

de massas de mulheres de todas as origens raciais. Milhões de mulheres estão hoje preocupadas com empregos, condições de trabalho, salários mais altos e violência racista. [...]. Essas são algumas das questões que devemos considerar se queremos erguer-nos enquanto subimos. (Davis, 2017, p. 17)

Foi essa também a realidade que compôs a base discursiva das mulheres negras militantes nos movimentos negros e feministas e também nos partidos políticos a partir do final da década de 1970 no Brasil. Um discurso que objetiva tanto trazer à baila o racismo estrutural da sociedade brasileira quanto apresentar a resistência dessa população frente a essa realidade. Um discurso de quem reivindica o lugar de fala e seu lugar de direito na sociedade, no trabalho e na vida política formal.

3. O feminismo hegemônico e suas incongruências: o racismo nas linhas e entrelinhas denunciado pelas mulheres negras

Não se pode negar que o feminismo tem sido, no plano mundial, um dos principais movimentos sociais e políticos que, ao longo dos últimos séculos, vem denunciando a histórica discriminação e as desigualdades entre homens e mulheres.

No Brasil, esse movimento vem alterando de forma significativa a realidade social, ao longo do século XX e deste atual, mesmo que os indicadores ainda estejam longe de expressar aonde queremos chegar no que tange à participação das mulheres na política formal, ao fim da violência contra as mulheres, ao enfrentamento das diferenças salariais entre homens e mulheres e aos instrumentos legais que buscam dirimir essas desigualdades.⁶

Todavia, por longo tempo, o feminismo hegemônico, com sua métrica branca e suas propostas universalistas da luta das mulheres, não só mostrou debilidade teórica para enfrentar outros tipos de opressão, como também se provou incapaz de enfrentar as especificidades do racismo (Carneiro, 2003; hooks, 2015; Davis, 2016).

bell hooks, intelectual negra estadunidense, buscou evocar o apagamento de uma maioria silenciosa da população norte-americana instituído na obra *The*

6 Em julho deste ano foi sancionada a Lei nº 14.611/2023, que objetiva garantir a igualdade salarial entre homens e mulheres.

feminine mystique, de Betty Friedan (1964), considerada ícone do feminismo norte-americano. hooks destaca:

O feminismo não surgiu das mulheres que são mais vitimizadas pela opressão machista, das mulheres agredidas todos os dias, mental, física e espiritualmente – as que são impotentes para mudar sua condição na vida. Estas são a maioria silenciosa. Uma marca de sua condição de vítimas é que o fato de aceitarem sua sina na vida sem questionamento visível, sem protesto organizado, sem fúria ou raiva coletivas. *The feminine mystique*, de Betty Friedan, publicado em 1931, ainda é saudado como o livro que abriu caminho para o movimento feminista contemporâneo – a obra foi escrita como se essas mulheres não existissem. (hooks, 2015, p. 193)

Já no Brasil, esse apagamento das mulheres negras na luta feminista foi evidenciado por Sueli Carneiro (2015) ao cunhar o termo “enegrecer o feminismo”, como forma de afirmar assim as desigualdades intragênero. Para a autora, a iniciativa trouxe para o debate duas perspectivas: a possibilidade de estabelecer uma agenda de luta contra as desigualdades de gênero e intragênero, como também dar visibilidade a uma ótica feminista negra, que surge na condição particular do ser mulher, negra e pobre. Carneiro também demonstrou a dupla batalha vivenciada pelas mulheres negras, qual seja, o racismo nas lutas específicas de gênero e o machismo nas lutas intragrupo racial travadas nos movimentos negros brasileiros.

Maria Lugones (2020) aborda essa problemática numa perspectiva diferente, mas complementar. Para a autora, “na intersecção entre ‘mulher’ e ‘negro’ há uma ausência onde deveria estar a mulher negra, precisamente porque nem ‘mulher’ nem ‘negro’ a incluem. A intersecção nos mostra um vazio” (Lugones, 2020, p. 62).

Ao provocarem esse debate sobre as mazelas produzidas por um feminismo branco e europeu, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, as feministas negras não pretendiam simplesmente constituir um ambiente de denúncias, mas construir novas saídas para o movimento que levassem em conta a perspectiva antirracista, anticlassista e antissexista. Analisemos isso nas palavras de hooks:

É essencial para a continuação da luta feminista que as mulheres negras reconheçam o ponto de vista especial que a nossa marginalidade nos dá e façam uso dessa perspectiva para criticar a hegemonia racista, classista e sexista dominante e vislumbrar e criar uma contra-hegemonia. [...] Apesar de criticar aspectos do movimento feminista como o conhecemos até agora – crítica que às vezes é dura e implacável – eu o faço não em uma tentativa de diminuir a luta

feminista, mas de enriquecer, de compartilhar o trabalho de construção de uma ideologia libertadora e de um movimento libertador. (hooks, 2015, p. 208)

A episteme do feminismo negro trazida até o momento nos faz refletir sobre o apagamento histórico da única sufragista negra brasileira, Almerinda Farias Gama, jovem datilógrafa que saiu de Belém, no Pará, para tentar a vida no Rio de Janeiro. Sua família gozava de boa situação financeira, o que lhe possibilitou receber uma educação comparada à recebida pelas moças de classe média. Almerinda teve um protagonismo *sui generis* por ter sido a única representante do sindicato das datilógrafas e taquígrafas a votar em conjunto com 270 homens na eleição classista de 1933.

Mas o que levou ao apagamento dessa sufragista na história pelo direito ao voto feminino no Brasil? Não é difícil inferir por que a memória do movimento sufragista no Brasil se centrou quase unicamente na figura de Bertha Lutz, uma mulher branca, diplomata e filha de um cientista renomado. O racismo operante na historiografia oficial fez com que uma mulher branca, mesmo que passasse por um processo de opressão – de gênero neste caso –, tivesse mais força de mobilização do que aquela que enfrentava duas opressões, a de raça e a de gênero, como Almeirinda.

4. A dimensão de gênero e raça/cor no legislativo brasileiro: o retrato da exclusão

Somente nas eleições de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponibilizou no seu formulário de registro de candidaturas a possibilidade de a pessoa candidata fazer sua autodeclaração de raça/cor. Destarte, até 2014, só era possível constituir uma base de dados levando-se em conta o quesito raça/cor nas eleições utilizando, por exemplo, registros fotográficos.

Se o TSE conseguiu avançar, mesmo que tardiamente, as casas legislativas, incluindo a Câmara Federal⁷ e o Senado Federal, ainda não adotam esse quesito no perfil das pessoas parlamentares em suas páginas oficiais na internet. Essa realidade nos impulsiona a pensar que a perspectiva do que se cunhou como “mito

7 Para fins deste estudo, optamos por utilizar a terminologia Câmara Federal e não Câmara dos Deputados por entendermos que o segundo nome recai numa reprodução sexista da linguagem, por não visibilizar a presença das deputadas nesse espaço político em que elas já estão em minoria.

da democracia racial” continua fortalecendo o racismo estrutural nas instituições públicas brasileiras.

Visando cumprir o objetivo deste tópico, qual seja, entender a dimensão de gênero e raça/cor no Legislativo brasileiro, analisaremos a participação das mulheres na Câmara Federal e nos legislativos estaduais e distrital, levando-se em conta os dois últimos pleitos das eleições gerais. Nesse sentido, vejamos os dados da tabela 1 sobre a composição da Câmara Federal por raça/cor:

Tabela 1 – Deputadas federais eleitas em 2018 e 2022 por raça/cor

| Raça/cor | Quadriênio 2023-2026 | Quadriênio 2019-2022 |
|--------------|----------------------|----------------------|
| Branças | 63,74% (58) | 80,52% (62) |
| Pardas | 17,58% (16) | 11,69% (9) |
| Indígenas | 4,4% (4) | 1,30% (1) |
| Pretas | 14,29% (13) | 6,49% (5) |
| Total | 100% (91) | 100% (77) |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Os resultados apresentados na tabela permitem várias análises, mas aqui priorizaremos somente quatro perspectivas. Primeiramente, destacamos a baixíssima representação feminina tanto no quadriênio atual (91) quanto no anterior (77). É preciso considerar que a Câmara Federal tem 513 vagas. Assim, na atual legislatura, as mulheres representam 17,74% do total de assentos, em contraponto a 82,26% de participação masculina, enquanto no quadriênio 2019-2022 eram apenas 15%, em comparação com 85% de participação masculina.

A segunda perspectiva de análise se utiliza das lentes de raça/cor. Nesse sentido, observamos que, no universo de 91 deputadas federais eleitas para o quadriênio 2023-2026, 63,74% se declararam brancas; 17,58%, pardas; 14,29%, pretas e 4,40%, indígenas. Já nas eleições gerais para o quadriênio 2019-2022, no universo de 77 deputadas eleitas, 80,52% se declararam brancas; 11,69%, pardas; 6,49%, pretas e 1,30%, indígenas.

A terceira diz respeito ao maior registro de mulheres eleitas para a Câmara Federal nas eleições de 2022. Apesar de ainda tímido, esse resultado, considerado alvissareiro, ocorre sob a égide do marco legal da utilização dos 30% de recursos

advindos do financiamento público de campanha e de participação nas propagandas de rádio e televisão para candidaturas negras e femininas.

Por último, ao compararmos os dois quadriênios, percebemos um pequeno decréscimo no número de mulheres brancas e um crescimento acentuado no número de mulheres indígenas e pretas. Todavia, não podemos deixar de ressaltar que o comparativo se faz a partir de uma base ínfima, de uma e cinco candidatas, respectivamente. Nesse sentido, a retrospectiva dos dados só referenda o quanto essas mulheres estavam invisibilizadas, numa sub-representação dramática. Como diz Olivia Santana (2023, p. 110): “A sub-representação dessas mulheres é espantosa e constrangedora para os olhares que o racismo não conseguiu anestesiar”.

Quando se trata da representação nas casas legislativas estaduais e na Câmara Distrital, a realidade se apresenta com um requinte maior de invisibilização, tanto na perspectiva de gênero quanto na de raça/cor. Para entendermos a dimensão dessas duas exclusões, é necessário utilizar as lentes de gênero sobre as desigualdades entre homens e mulheres. Nessa perspectiva, cabe analisar o número de cadeiras disponíveis em cada Casa legislativa e a proporção de deputadas e deputados eleitos para os dois últimos quadriênios.

Tabela 2 – Pessoas eleitas para os legislativos estaduais e distrital em 2018 e 2022 por sexo/gênero

| Estado | Cadeiras | 2019-2022 | | 2023-2026 | |
|------------------|----------|-------------|-------------|------------|-------------|
| | | Mulheres | Homens | Mulheres | Homens |
| Acre | 24 | 16,67% (4) | 83,33% (20) | 12,50% (3) | 87,50% (21) |
| Alagoas | 27 | 18,52% (5) | 81,48% (22) | 22,22% (6) | 77,78% (21) |
| Amazonas | 24 | 16,67% (4) | 83,33% (20) | 20,83% (5) | 79,17% (19) |
| Amapá | 24 | 33,33% (8) | 66,67% (16) | 29,17% (7) | 70,83% (17) |
| Bahia | 63 | 15,87% (10) | 84,13% (53) | 12,70% (8) | 87,30% (55) |
| Ceará | 46 | 13,04% (6) | 86,96% (40) | 19,57% (9) | 80,43% (37) |
| Distrito Federal | 24 | 12,50% (3) | 87,50% (21) | 16,67% (4) | 83,33% (20) |

| Estado | Cadeiras | 2019-2022 | | 2023-2026 | |
|---------------------|----------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| | | Mulheres | Homens | Mulheres | Homens |
| Espírito Santo | 30 | 10,00% (3) | 90,00% (27) | 13,33% (4) | 86,67% (26) |
| Goiás | 41 | 4,88% (2) | 95,12% (39) | 9,76% (4) | 90,24% (37) |
| Maranhão | 42 | 19,05% (8) | 80,95% (34) | 28,57% (12) | 71,43% (30) |
| Minas Gerais | 77 | 12,99% (10) | 87,01% (67) | 19,48% (15) | 80,52% (62) |
| Mato Grosso do Sul | 24 | 0,00% (0) | 100,00% (24) | 8,33% (2) | 91,67% (22) |
| Mato Grosso | 24 | 4,17% (1) | 95,83% (23) | 4,17% (1) | 95,83% (23) |
| Pará | 41 | 24,39% (10) | 75,61% (31) | 17,07% (7) | 82,93% (34) |
| Paraíba | 36 | 13,89% (5) | 86,11% (31) | 19,44% (7) | 80,56% (29) |
| Pernambuco | 49 | 20,41% (10) | 79,59% (39) | 12,24% (6) | 87,76% (43) |
| Piauí | 30 | 13,33% (4) | 86,67% (26) | 13,33% (4) | 86,67% (26) |
| Paraná | 54 | 9,26% (5) | 90,74% (49) | 18,52% (10) | 81,48% (44) |
| Rio de Janeiro | 70 | 17,14% (12) | 82,86% (58) | 21,43% (15) | 78,57% (55) |
| Rio Grande do Norte | 24 | 12,50% (3) | 87,50% (21) | 20,83% (5) | 79,17% (19) |
| Rondônia | 24 | 8,33% (2) | 91,67% (22) | 20,83% (5) | 79,17% (19) |
| Roraima | 24 | 29,17% (7) | 70,83% (17) | 20,83% (5) | 79,17% (19) |
| Rio Grande do Sul | 55 | 16,36% (9) | 83,64% (46) | 20,00% (11) | 80,00% (44) |
| Santa Catarina | 40 | 12,50% (5) | 87,50% (35) | 7,50% (3) | 92,50% (37) |
| Sergipe | 24 | 25,00% (6) | 75,00% (18) | 20,83% (5) | 79,17% (19) |
| São Paulo | 94 | 19,15% (18) | 80,85% (76) | 26,60% (25) | 73,40% (69) |
| Tocantins | 24 | 20,83% (5) | 79,17% (19) | 12,50% (3) | 87,50% (21) |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Esses dados nos fazem recorrer aos estudos de Pateman (1993), para entender como a exclusão das mulheres, enquanto categoria de “indivíduos” na construção da sociedade moderna, continua reverberando na atualidade. Nesse sentido, mesmo que o movimento feminista tenha atuado de forma sistemática no Brasil para garantir a participação feminina na política, ao que parece, a entrada tardia das mulheres na vida pública fez essas desigualdades de gênero se perpetuarem.

Do total de 1.059 cadeiras estaduais e distritais, somente 165 foram ocupadas por mulheres na eleição de 2018, em comparação a 191 na eleição de 2022. Em outras palavras, no quadriênio 2019-2022 as mulheres representaram um universo de 15,58% do Parlamento estadual/distrital, enquanto no quadriênio de 2023-2026 a representação é de 18,04%. Somente nos estados do Amapá, Maranhão e Roraima as mulheres ocuparam 30% das cadeiras, seja na eleição de 2018, seja na de 2022, com destaque para o estado do Amapá, que conseguiu esse feito em ambas as eleições.

Ressaltamos que esses resultados insignificantes já contavam com a aplicação da cota de gênero, prevista na legislação eleitoral, tanto na organização da chapa de candidatos quanto na distribuição dos recursos para o financiamento público das campanhas e da participação nas propagandas de rádio e televisão. Isso nos leva a crer que está muito longe de ser alcançada a perspectiva idealizada na norma.

Passamos agora à análise das desigualdades intragênero, sendo necessário desagregar os dados de raça/cor do número de parlamentares que conseguiram êxito nos dois últimos pleitos legislativo (tabela 3).

Tabela 3 – Deputadas estaduais eleitas 2018 e 2022 por raça/cor

| Estado | Quadriênio 2019-2022 | | | | | Quadriênio 2023-2026 | | | | |
|----------|----------------------|--------|-------|-------|----------|----------------------|--------|-------|-------|----------|
| | Total | Branca | Parda | Preta | Indígena | Total | Branca | Parda | Preta | Indígena |
| Acre | 4 | 0 | 4 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Alagoas | 5 | 3 | 2 | 0 | 0 | 6 | 5 | 1 | 0 | 0 |
| Amazonas | 4 | 4 | 1 | 0 | 0 | 5 | 3 | 2 | 0 | 0 |
| Amapá | 8 | 4 | 3 | 1 | 0 | 7 | 3 | 4 | 0 | 0 |
| Bahia | 10 | 6 | 3 | 1 | 0 | 8 | 4 | 3 | 1 | 0 |
| Ceará | 6 | 6 | 0 | 0 | 0 | 9 | 7 | 2 | 0 | 0 |

| Quadrênio 2019-2022 | | | | | | Quadrênio 2023-2026 | | | | |
|---------------------|-------|--------|-------|-------|----------|---------------------|--------|-------|-------|----------|
| Estado | Total | Branca | Parda | Preta | Indígena | Total | Branca | Parda | Preta | Indígena |
| Distrito Federal | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 4 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Espírito Santo | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 4 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Goiás | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3 | 1 | 0 | 0 |
| Maranhã | 8 | 5 | 3 | 0 | 0 | 12 | 5 | 7 | 0 | 0 |
| Minas Gerais | 10 | 7 | 0 | 3 | 0 | 15 | 10 | 1 | 4 | 0 |
| Mato Grosso do Sul | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Mato Grosso | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Pará | 10 | 7 | 3 | 0 | 0 | 7 | 3 | 3 | 1 | 0 |
| Paraíba | 5 | 3 | 0 | 2 | 0 | 7 | 5 | 1 | 1 | 0 |
| Pernambuco | 10 | 9 | 0 | 1 | 0 | 6 | 4 | 0 | 2 | 0 |
| Piauí | 4 | 2 | 2 | 0 | 0 | 4 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Paraná | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 10 | 9 | 1 | 0 | 0 |
| Rio de Janeiro | 12 | 6 | 2 | 4 | 0 | 15 | 6 | 3 | 4 | 1 |
| Rio Grande do Norte | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 5 | 3 | 1 | 1 | 0 |
| Rondônia | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5 | 4 | 1 | 0 | 0 |
| Roraima | 7 | 3 | 4 | 0 | 0 | 5 | 2 | 3 | 0 | 0 |
| Rio Grande do Sul | 9 | 9 | 0 | 0 | 0 | 11 | 8 | 1 | 2 | 0 |
| Santa Catarina | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| Sergipe | 6 | 2 | 4 | 0 | 0 | 5 | 3 | 2 | 0 | 0 |
| São Paulo | 18 | 15 | 0 | 3 | 0 | 25 | 19 | 1 | 5 | 0 |
| Tocantins | 5 | 3 | 2 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Esses dados nos levam a refletir sobre algo que Lélia Gonzalez, já nos idos dos anos 1980, chamou de “racismo por denegação”, uma das façanhas do mito da democracia racial que impede que se tenha consciência objetiva do racismo na sociedade brasileira. Na realidade ora examinada, é necessário elucidar quatro pontos no tocante à categoria de mulheres pretas.

Como ponto de partida, observamos que foram eleitas apenas quinze parlamentares pretas num total de 165, em 2018, isto é, 9,09% das cadeiras foram ocupadas por mulheres pretas.

Segundo, em termos territoriais, as deputadas pretas no quadriênio 2019-2022 se encontravam nos estados do Amapá (uma), Bahia (uma), Minas Gerais (três), Paraíba (duas), Pernambuco (uma), Rio de Janeiro (três) e São Paulo (três). Isso significa que as mulheres pretas não conseguiram atingir 75% (vinte) das unidades federativas.

O terceiro ponto trata da especificidade do estado da Bahia, estado que, apesar de concentrar a maior população preta do país, só conseguiu eleger uma deputada preta em ambas as eleições. A própria deputada estadual Olivia Santana⁸ (2023, p. 105) afirma: “Sou a primeira preta da Alba, e sei que o nosso povo não está acostumado a uma deputada negra como eu”.

Por último, cabe ressaltar que os indicadores de raça/cor nas eleições gerais de 2022⁹ melhoraram substancialmente em duas perspectivas. Por um lado, as deputadas pretas eleitas saltaram de 15 para 24, um aumento de 60% dessa representação nas casas legislativas estaduais/distrital. Por outro, essa melhora pode ser observada na expansão territorial, ou seja, a presença dessas parlamentares se encontra hoje em 11 estados e no Distrito Federal.

A baixa representação de mulheres pretas observada no Poder Legislativo – federal, estadual e distrital – nos mostra como o racismo se estrutura tanto na sociedade quanto nas instâncias partidárias no Brasil, com vistas a garantir a manutenção do poder nas mãos da parcela masculina e branca da população.

8 Talvez as demais deputadas eleitas tanto em 2018 quanto em 2022 compartilhem com Olivia Santana a mesma história para contar, tendo em vista que a chegada das mulheres negras nos espaços do Poder Legislativo ocorreu mais tardiamente do que a das demais mulheres. Não podemos esquecer que as mulheres negras se encontram na base da pirâmide social brasileira e que sobre elas recaem as opressões de raça, gênero e classe.

9 Mais uma vez, é preciso lembrar que nas eleições de 2022 pela primeira vez foi aplicada a regra dos 30% do fundo eleitoral e da participação nas propagandas de rádio e TV para pessoas candidatas negras. Assim, esses resultados positivos já podem ser apontados como fruto dessa regra.

5. Conclusão

O exercício de trazer à baila a realidade das mulheres nos espaços do Poder Legislativo brasileiro a partir das lentes de raça/cor, como pretendeu esta análise, possibilitou enxergar, por um lado, que o fardo da opressão machista, racista e clasista, como denunciou hooks (2015), gerou os baixos índices de participação na política formal do Legislativo brasileiro das mulheres pretas. Por outro, foi possível capturar na epistemologia do feminismo negro uma força motriz capaz de operar os pequenos avanços observados na realidade da nossa democracia com uma maior diversidade feminina.

Outra provável resposta capturada a partir das análises realizadas aqui é que, como o racismo opera de forma sistemática e contínua na sociedade brasileira, não é preciso ter bola de cristal para prever que a perspectiva de enegrecer o Parlamento, como reivindicam as mulheres negras, não será uma realidade possível ainda neste século. E talvez essa proeza não se justifique tão somente pelo baixo número de eleitas, como este estudo tentou mostrar.

É preciso aprofundar cada vez mais nossas análises para enxergar como o racismo constitui essa sub-representação. Os indicadores socioeconômicos apontados pelo estudo do Ipea (2015) talvez nos mostrem uma dessas facetas: como se ocupar das disputadas políticas quando se tem que lutar por sua própria subsistência?

Todavia, a forma como as novas deputadas, pretas, indígenas e trans vêm chegando e atuando no Parlamento, trazendo diversidade e potência criativa, mudando a estética desses espaços com seus turbantes e suas pautas políticas, nos enche de esperança, esperança do verbo “esperançar”, sonhar, levantar e construir alternativas.

Talvez seja assim porque as mulheres pretas não chegam sozinhas, como ocorreu com as mulheres brancas que já galgaram – apesar das dificuldades – esse espaço de poder. Como as próprias deputadas pretas assumem, elas chegam carregando toda “uma resistência ancestral” (Santana, 2023, p. 201). Davis (2017, p. 22) também já dizia: “nós mulheres de minorias étnicas devemos estar dispostas a recorrer à unidade multirracial com o mesmo espírito de nossas irmãs antepassadas”.

Por fim, é preciso afirmar que este trabalho esteve longe de trazer respostas e análises profundas sobre o fenômeno do racismo e a sub-representação das

mulheres negras no Parlamento brasileiro. A proposta foi tão somente colocar algumas “pulgas atrás das orelhas” de quem chegar até aqui, para que se possa seguir adiante na contestação do mito da democracia racial, que ainda opera no nosso país.

Sabemos que nem todas as mulheres negras que assumem os espaços de poder levarão para este lócus uma estratégia de combate ao racismo, da mesma forma que nem todas as mulheres brancas levarão para o espaço da política a luta contra o machismo. Contudo, a ausência das mulheres negras nos espaços da política é sinal da persistência desesperançada do racismo e do machismo estrutural, sem um horizonte promissor de modificação. Segue, pois, o desafio de enegrecer o Poder Legislativo, encontrando caminhos tanto para vencer a exclusão como para fortalecer as lutas e resistências.

Referências

#PARTIDA. **Encontro para discutir a participação política das mulheres nas eleições gerais de 2018**. Belo Horizonte: [s.n.], 2018.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 49, p. 117-132, 2003.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Angela. Vamos subir todas juntas: perspectivas radicais sobre o empoderamento das mulheres afro-americanas. In: DAVIS, Angela. **Mulheres, cultura e política**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 15-24.

LUGONES, Maria. Colonialidade e gênero. In: HOLANDA, Heloisa Buarque de (org.). **Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais**. Rio de Janeiro: Editora Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83.

GOMES, Lauro Felipe Eusébio. O limbo identitário-racial brasileiro e a reivindicação da identidade. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, v. 5, n. 1, p. 66-78, jan.-mar. 2009.

hooks, bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 193-210, 2015.

IPEA. **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça: 1995 a 2015**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7372439/mod_resource/content/1/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

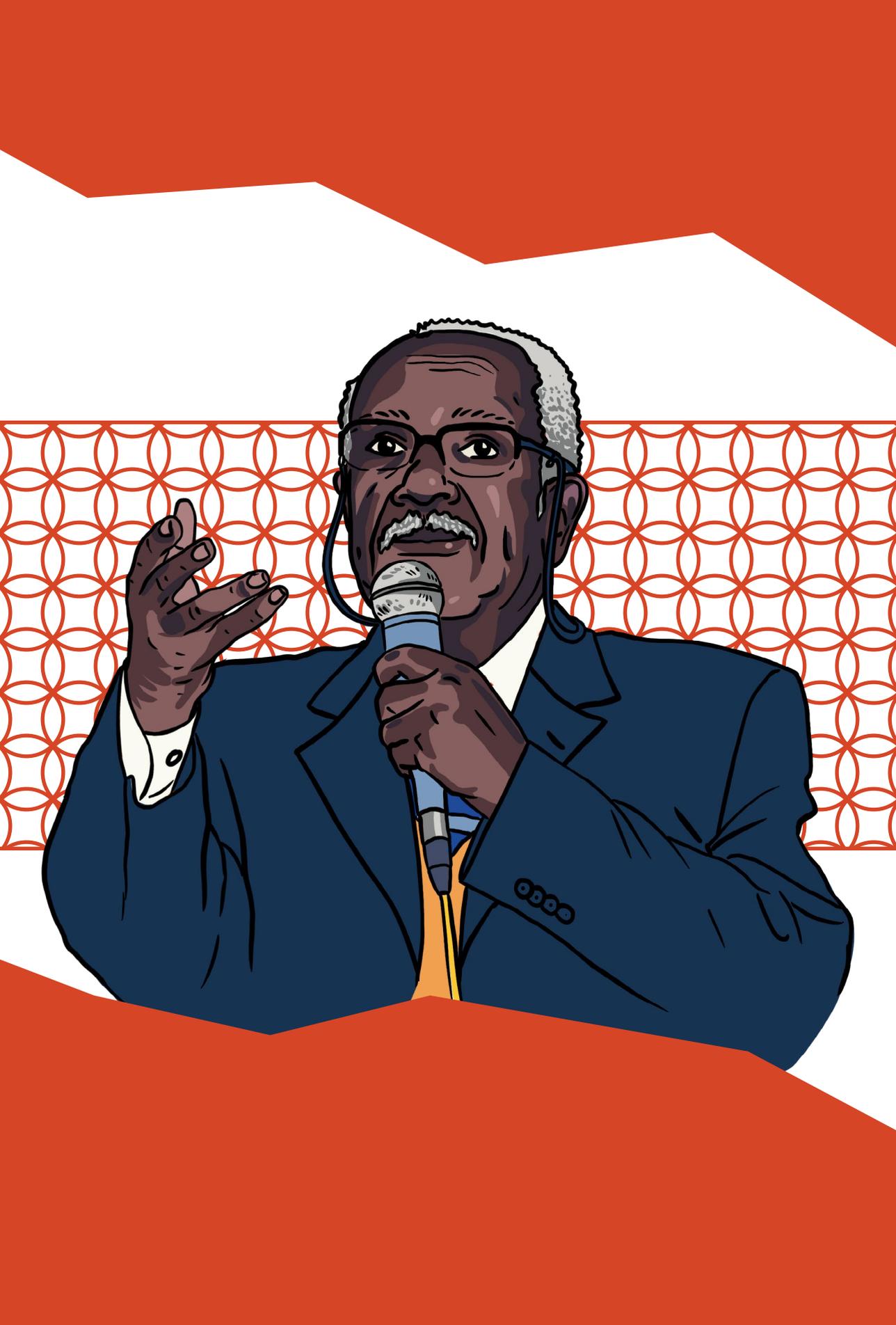
NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, v. 19, n. 1, p. 287-308, 2006.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993 [1988].

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

SANTANA, Olivia. **Mulher preta na política**. Rio de Janeiro: Malê, 2023.

IPU. **Women in parliament in 2020: The year in review**. Geneva: United Nations, 2020. Disponível em: <https://www.ipu.org/women-in-parliament-2020>. Acesso em: 28 set. 2023.



EDUARDO DE OLIVEIRA

Eduardo de Oliveira (1926-2012) foi professor, poeta e político. Ativista e defensor dos direitos humanos, **foi o primeiro vereador negro da cidade de São Paulo**, além de fundador e presidente do Congresso Nacional Afro-Brasileiro (CNAB). Participou dos primórdios da fundação do Instituto de Pesquisa e Estudos Afro-Brasileiros. Autor de nove livros, escreveu o “Hino à negritude”, composição que em 2009 foi oficializada em todo o território nacional, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Escavidão, alforria e liberdade: construção da cidadania da raça negra no Brasil

Maria Aparecida de Jesus¹

1. Introdução

Discutiremos neste artigo o significado de cidadania no contexto das liberdades condicionadas do século XIX e do período pós-abolição da escravatura. A ausência de direitos, a desvalorização da mestiçagem em prol do projeto de branqueamento da população e o desconhecimento do povo negro como cidadão são fatores que motivaram as lutas de resistência no período imperial e sua continuidade durante todo o período republicano. Buscamos identificar e examinar essas formas de resistência nos seus avanços e retrocessos, percurso no qual se produziram importantes saberes emancipatórios.

Para situar a importância do tema, cabe destacar que o Estado brasileiro nasceu oficialmente com a declaração de Independência em 1822, mas conservando o regime de produção do período colonial, baseado no trabalho escravo. É nesse contexto que surgem os debates sobre a cidadania da raça negra no Brasil, intensificados sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, sob o influxo das transformações sociais e políticas, bem como das formas e condições de vida dos indivíduos que conquistavam a liberdade por meio da alforria.

Examinando esse período da história brasileira, Chalhoub (2010) aponta que a crise do tráfico negreiro, seguida da abolição do próprio tráfico, somada ao aumento da demanda por mão de obra imposta pela expansão da atividade cafeeira, passou a representar um risco permanente de reescravização. Para o autor, a ausência de direitos civis, sociais, políticos e econômicos na vida das mulheres e homens que conseguiam a liberdade no século XIX indicava a existência de uma dificuldade estrutural para se equacionarem as novas demandas da sociedade que se consolidariam no final do século.

1 Graduada em Filosofia pela Fundação Educacional do Vale do Jequitinhonha e mestra em Estado, Gobierno y Políticas Públicas, pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.

Por sua vez, Albuquerque (2009) assinala que a iminência do fim da escravização trouxe consigo acalorados debates sobre o futuro da sociedade brasileira, que precisava urgentemente se modernizar. A grande preocupação dos políticos, da imprensa e das lideranças econômicas era determinar qual lugar seria reservado aos ex-escravizados. Afinal, para esses agentes sociais, as pessoas negras seriam incapazes de se adequar às novas exigências de uma sociedade que precisava ser moderna.

Na verdade, tanto antes quanto depois da abolição, foi se estruturando uma sociedade marcada por profundos conflitos de interesses. Se, de um lado, existiram as lutas no seio da elite, de outro, também ganharam força as lutas por cidadania para a maioria da população, que era composta por pessoas negras, ex-escravizadas e seus descendentes. Desse modo, a história brasileira é também a história da resistência e da busca de novos significados para a raça negra, a qual passou pela superação da condição servil e da liberdade precarizada, para se afirmar na condição de cidadão.

2. A tênue divisa entre liberdade e escravidão

A alforria – liberdade que se concedia ao escravo – foi uma prática comum no Brasil durante a vigência do regime escravista, intensificada principalmente no período entre 1830 e 1888. Esse modo particular de se livrar da escravidão se operava mediante concessão gratuita ou por meio de compra ou concessão condicionada à prestação de um serviço ou ao cumprimento de determinada obrigação. A liberdade era assentada em um documento formal – a carta de alforria –, que era legalmente válido, embora bastante precário.

Chalhoub afirma que essas alforrias tinham um problema de origem, que se expressava tanto nas condições em que se davam as liberdades quanto na estrutura social que acolhia os indivíduos recém-libertos. Para além da “precariedade estrutural da liberdade”, relacionada ao modo de concessão e permanência, sobrepunha-se, fortemente, “a continuidade da própria instituição da escravidão” (Chalhoub, 2010, p. 36), apesar de a escravidão transatlântica ter sido proibida.

Neste sentido, Luís Felipe de Alencastro (2010) afirma que de “todas as partes da África” foram traficados para o Brasil, no período que se estende de 1831 a 1856 – quando já vigorava a lei que proibia o tráfico de escravos –, nada menos que 710 mil

indivíduos. O dado evidencia que no século XIX existiu no país um “circuito de tráfico clandestino” de escravizados, que foram mantidos nessa condição até 1888.

Além da ilegalidade desse tráfico, tanto transatlântico como interno, existia uma diversidade de “situações intermediárias entre a escravidão e a liberdade que eram legalmente reconhecidas”, de modo que a incerteza de futuro, tanto para os libertos quanto para os escravizados, “parecia condição estrutural da sociedade brasileira oitocentista” (Chalhoub, 2010, p. 37). Para esse autor, a fragilidade das liberdades compunha a própria conjuntura na qual se davam as alforrias e as condições de sobrevivência.

O fato é que o cotidiano de mulheres e homens alforriados era permeado, de todas as formas, por situações de precariedade e insegurança, que contradiziam o sentido mais elementar de cidadania. A vida dos indivíduos livres era sempre premissa ou ameaçada pela possibilidade do retorno à escravidão, sobretudo, a ilegal. Além disso, os libertos eram sempre alvos preferenciais das polícias, caso fossem encontrados em locais públicos. Afinal, uma pessoa negra sempre poderia ser, aos olhos dos agentes de segurança, um escravo em situação de fuga.

Na verdade, a construção de uma vida por meio do trabalho livre era quase desprovida de reais perspectivas e essa realidade de permanente incerteza entre liberdade e escravidão propiciava a reprodução das relações de paternalismo e dependência pessoal, “pertinente tanto a trabalhadores escravos quanto livres” (Chalhoub, 2010, p. 37). Tal situação era reforçada pelo contexto econômico do pós-Independência, marcado pela concentração da produção e das terras nas mãos dos grandes produtores cafeeiros e pela valorização do café como o principal produto de exportação do Império, com demandas crescentes de mão de obra.

É de fundamental importância compreender que as liberdades concedidas aos escravos do país não estavam, de modo algum, vinculadas a uma concepção moderna de direitos fundamentais (civis e políticos) como inerentes à condição humana. A Constituição de 1824, por exemplo, nem sequer reconhecia como cidadãos do Brasil os “libertos africanos” não nascidos no país, mesmo sendo indiscutível que essas pessoas tivessem sido forçadas a viver e trabalhar aqui. Por outro lado, no plano político, as restrições se davam ou em virtude do preconceito racial geral ou porque os libertos não preenchiam os requisitos constitucionais de renda anual e alfabetização, afirma Chalhoub (2010, p. 40), citando Perdigão Malheiro.

Chalhoub (2010) também aponta que era enorme o poder de restrição das autoridades públicas aos direitos das pessoas alforriadas, de um lado, pela convivência

de muitas delas com a cadeia do contrabando, de outro, pelas exigências desmedidas que se faziam aos negros para a comprovação da própria liberdade, quando os meios para tanto eram negados ou burlados pelos senhores e pelas autoridades.

O mesmo autor destaca, ainda, outra grande dificuldade quando afirma que “o escravo de uma qualquer etnia africana libertado no Brasil torna-se estrangeiro”, uma vez que a Constituição de 1824, como dito, considerava como cidadão brasileiro o liberto nascido aqui, nada dizendo quanto aos libertos africanos (Chalhoub, 2010, p. 39 e 40).

Nesse ponto, o historiador vê com ressalvas a formulação do jurista oitocentista Perdigão Malheiro, que vislumbrava na alforria o instrumento que garantiria “ao liberto a condição de pessoa”, de forma que pudesse “exercer livremente, nos termos das leis, como os outros cidadãos, os seus direitos, a sua atividade, criar-se uma família, adquirir plenamente para si” melhores condições de vida, bem como “praticar enfim todos os atos da vida civil” (Chalhoub, 2010, p. 40). As dificuldades para tanto eram enormes, pois o Código de Processo Criminal de 1832 praticamente impunha aos libertos africanos a condição de escravos durante viagens, havendo, igualmente, restrições a movimentações e atividades estabelecidas em normas locais (Chalhoub, 2010, p. 41).

Essa realidade do período imperial examinado está centrada, portanto, em uma liberdade estruturalmente precária, com “vigência de longa duração dos feitos e jeitos de interação social que tornavam amiúde incertas e porosas as fronteiras entre escravidão e liberdade” (Chalhoub, 2010, p. 55). Essa precariedade duradoura se expressava nas ações e nas formas como se davam as interações sociais e, conseqüentemente, se traduzia nas incertezas diárias, de uma parcela significativa de pessoas que não sabiam até quando duraria a própria liberdade.

Nessa exata condição, o Brasil chegou aos últimos anos do século XIX no último lugar da fila entre os países ocidentais que aboliram a escravidão. A abolição, por sua vez, ocorreu em um período de reverberação das teorias raciais europeias no território brasileiro, com apontamentos severamente críticos à miscigenação e apologia à superioridade da raça branca. Novamente, as pessoas negras serão alvo de todo tipo de preconceito e suspeição, tendo que enfrentar enormes dificuldades para a sua inserção no mercado de trabalho livre.

3. O racismo enrustido

Apesar da evidente separação, no Brasil imperial, de quem tinha mais e de quem tinha menos direitos, o tema “raça”, para Wlamyra Ribeiro de Albuquerque (2009), começa a se revelar a partir do “recenseamento geral de 1872”, que categorizava a população por cor. As aferições desse censo – que apontavam uma maioria negra da população –, bem como a aproximação do fim da estrutura econômica escravista, aprofundaram os acalorados debates na arena política sobre o futuro das pessoas negras.

As preocupações que perpassavam o debate tinham a ver com a “condição social e a cidadania reservada a pessoas de cor” (Albuquerque, 2009, p. 33), bem assim com o lugar reservado, no futuro do país, às pessoas libertadas da escravidão. Daí a expressão “saber o seu lugar”, que aparece carregada de sentidos políticos, uma vez que, além de “conhecer seus lugares, cabia-lhes reafirmá-los, subvertê-los ou colocá-los na berlinda a partir de códigos de distinção baseados em critérios raciais” (Albuquerque, 2009, p. 34). Ademais, o processo de “racialização das relações sociais no mundo moderno revelava uma política de exclusão e acomodação, fundamentada em premissas biológicas e na sedimentação do discurso da supremacia branca” (Albuquerque, 2009, p. 36).

À vista disso, Albuquerque (2009, p. 97) afirma que o contexto pós-abolição é reconhecido pelas condições de liberdades restringidas, mas também pelas tensões e disputas “em torno dos sentidos de cidadania da população de cor”.

O hiato entre “liberdades e direitos civis” passa a ser reproduzido pela visão de políticos e jornalistas. As referências aos ex-escravos sempre apareciam carregadas de preconceitos e exclusões. As festas, comemorações e celebrações, ou seja, as “va-diagens”, eram motivos para que o barão Moniz Aragão, por exemplo, afirmasse que “a maioria dos recém-libertos do município não se têm mostrado dignos da situação de cidadão” (Albuquerque, 2009, p. 123).

A discriminação racial disfarçada, que determina o contexto das relações nos anos oitocentistas, em especial no final do século, foi “fundamental para o estabelecimento de critérios diferenciados de cidadania e para a construção de lugares sociais qualitativamente distintos”. Assim, a “racialização” é a expressão máxima dos desejos e interesses de uma elite em manter seus “privilégios”, demarcando “as fronteiras e recompondo antigos territórios” (Albuquerque, 2009, p. 242).

Isso posto, os novos paradigmas de relações sociais de classificação racial foram determinantes para o processo de branqueamento, como aponta a antropóloga Giralda Seyferth (1995). Para ela, apesar de os atores do branqueamento, em sua maioria, se justificarem com base em teorias científicas, o processo de mestiçagem no Brasil se deu por meio de “estereótipos” imorais, ao presumirem “que qualidades e vícios de cada raça considerada inferior, inclusive os mestiços, são biologicamente determinados”. Bastavam os “estereótipos e as concepções mais populares ligadas à ideia de herança de sangue”, para se formar “um tipo histórico-racial brasileiro bem definido, num futuro preferencialmente não muito remoto” (Seyferth, 1995, p. 186).

Em resumo, o futuro do país moderno dependia urgentemente do “branqueamento” de sua população, como forma de solucionar a condição de inferioridade dos negros, índios e todos os mestiços, que eram considerados incapazes de competir com liberdade no novo mundo do trabalho. Foi nesse contexto que se promoveu a imigração de brancos europeus, com vistas a uma miscigenação que alterasse qualitativamente o padrão da cor negra da população, a qual era considerada inferior.

Como constata Silvio Almeida, a história brasileira se confunde tanto com o “preconceito racial” quanto com a “discriminação racial”, de sorte que o racismo integra o processo social no país. E tanto o racismo individual como o institucional e o “estrutural” determinaram progressivamente as relações sociais, políticas e econômicas na modernidade e contemporaneidade brasileira (Almeida, 2018, p. 25-29).

4. Lutas pela igualdade racial: avanços, retrocessos e perspectivas

Se a história do país é profundamente marcada por todas as formas de racismo contra sua população negra – o que vai delimitar ou até mesmo interditar a cidadania à raça –, essa mesma história também é “escrita” por todas as formas de resistência protagonizadas pelas negras e pelos negros brasileiros. Muito embora as lutas de resistência à escravidão tenham atravessado o colonialismo e o Império, a participação das pessoas negras em um movimento com caráter mais urbano, o qual aqui chamamos movimento negro, só viria ocorrer a partir do século XX.

Gomes (2017) aponta o período entre a abolição da escravatura e a Proclamação da República como o tempo em que as reivindicações raciais se tornaram o

embrião das ações que seriam decisivas no Brasil República. Os atores desse movimento negro são reconhecidos “como constituintes da experiência social” (Gomes, 2017, p. 28), portanto, balizadores das produções dos conhecimentos subsequentes. Dessa maneira, as lutas contra o preconceito e a discriminação, tanto da abolição à República quanto nas primeiras décadas do século XX, tornam-se marca irreversível no processo de “deixar de ser ‘ex-escravo’ ou liberto para ser cidadão”.

Se ser cidadão era também viver no novo mundo do trabalho, de forma igual, era preciso entender o contexto dessa nova realidade. Por isso, a centralidade do movimento era o combate ao analfabetismo, que preponderava devido à lenta inserção da população negra nas escolas oficiais. A denominada “imprensa negra paulista” teve um papel fundamental, ao produzir saberes emancipatórios sobre a raça e denunciar as precárias condições de vida da população negra. Rompeu, assim, com o imaginário racista que predominava no mundo social e político, na virada para o século XX, tornando-se agente da informação e politização da “população negra sobre seus próprios destinos rumo à construção de sua integração na sociedade da época” (Gomes, 2017, p. 27-29).

Evidentemente, a perene necessidade de “conquistar espaços” numa sociedade “rigidamente hierarquizada e preconceituosa” provocou as pessoas negras a buscarem organizações que confluíssem todas as agendas e que demandassem ações na perspectiva da cidadania do povo negro.

Assim, a Frente Negra Brasileira teve, na década de 1930, um papel relevante para os anseios e lutas emancipatórios. Os protagonistas da resistência, por meio da cultura, das artes, de fóruns e outros instrumentos, se centraram na educação e reivindicaram o “ensino gratuito para todas as crianças brasileiras, a admissão subvencionada de estudantes negros nas instituições de ensino secundário e universitário” (Gomes, 2017, p. 31). Ao reconhecer que a pobreza tinha relação estreita com a discriminação e o preconceito, o movimento também mirou na inserção das pessoas negras nas arenas sociopolítica e cultural, enquanto espaços de denúncia de todas as “formas de discriminação racial” existentes na sociedade (Gomes, 2017, p. 29-31).

Entre os impedimentos e avanços da Frente Negra, suas conquistas e retrocessos em políticas públicas, as organizações negras também se rearticularam, em meio a tantos rostos antes ocultos e vozes antes sufocadas que surgiram na redemocratização e se organizaram em movimentos. Segundo Gomes (2017, p. 32),

“várias entidades do Movimento Negro se articularam de forma inédita e fundaram uma organização de caráter nacional”. Em 1978, foi fundado o Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR), que, em 1979, se tornou Movimento Negro Unificado (MNU).

Pereira (2013) ressalta que o movimento negro se associou a outros setores políticos e sociais e participou ativamente dos movimentos “Diretas Já” e “Constituinte”. O mesmo autor aponta que, entre outras conquistas da Constituição de 1988, estão a definição do racismo como crime e o direito à demarcação das terras de quilombos, conforme prevê o artigo 68 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 (Pereira, 2013, p. 301). Entre os avanços de inclusão na educação, na década de 1990, surgem em alguns setores do movimento reivindicações por uma participação na institucionalidade, em especial, nos poderes Executivo e Legislativo. Posteriormente às eleições diretas para governador, em 1982, criaram-se, no âmbito dos estados, os primeiros órgãos governamentais para tratar das questões relacionadas à população negra brasileira (Pereira, 2013, p. 288).

Gomes (2017) identifica que as lideranças do MNU organizaram atos, em âmbitos nacional e internacional, de relativa repercussão interna e externa. Eles tiveram como pautas a existência do racismo sociopolítico e a reivindicação de implementação de políticas públicas, entre elas, as “ações afirmativas”. Em nível nacional, registra-se a realização da Primeira Marcha do Zumbi dos Palmares, em 1995, “contra o racismo, pela cidadania e a vida” (Gomes, 2017, p. 34), recebida de forma protocolar pelo então presidente, Fernando Henrique Cardoso, que reconheceu o dever do Estado de combater o racismo e se comprometeu a implementar ações inclusivas.

Em âmbito internacional, destaca-se a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, convocada pela Organizações das Nações Unidas (ONU) e realizada em Durban, na África do Sul, em 2000, quando o Estado brasileiro assinou um protocolo de intenções e reafirmou perante o mundo o mesmo compromisso firmado após a Marcha (Gomes, 2017, p. 32-34). Assim, a partir de 2003, para o Estado brasileiro, a raça “passa a ser um critério para superar desigualdades” (Gomes, 2017, p. 71) tão naturalizadas no país.

Em síntese, na primeira década do século XXI, o movimento negro inaugurou um novo momento de oportunidades, com a inversão que se deu nas relações do Estado brasileiro com a questão racial, ao se produzirem significativas mudanças tanto na estrutura do Estado quanto no direcionamento de políticas públicas. Entre

as mudanças estruturais, Gomes (2017) aponta a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com um forte simbolismo para materializar as reivindicações históricas da raça e pelo protagonismo de negros e negras na realização de suas ações.

Na avaliação de Silva, Calmon e Silva (2021), a Seppir exerceu papel importante para o tema racial, enquanto órgão de pressão do movimento negro, de pessoas comprometidas com o tema e de construção de políticas públicas transversais, que passaram a ser objetivos dos planos plurianuais (PPAs).

Registra-se, a partir de então, uma diversidade de políticas públicas de interesse da população negra, as quais foram reunidas no “Estatuto da Igualdade Racial, que veio a consolidar legalmente uma série de medidas de promoção da igualdade racial, e o julgamento da ação no Supremo Tribunal Federal (STF) que tratava da constitucionalidade das cotas na UnB” (Silva, Calmon e Silva, 2021, p. 75-76).

Entre outras medidas, Gomes (2017, p. 37) aponta a importância da declaração de constitucionalidade das ações afirmativas pelo Supremo Tribunal Federal e da aprovação da Lei nº 12.711/2012, que institui cotas no ensino superior em instituições educacionais, e da Lei nº 12.990/2014, que institui cotas em concursos para instituições públicas federais, embora as ações afirmativas educacionais e trabalhistas tenham sido antecipadas por estados, municípios, instituições públicas e privadas, a exemplo das cotas raciais para o ingresso em universidades e institutos federais (Silva, Calmon e Silva, 2021).

Os avanços emancipatórios produzidos pelo movimento negro ao longo de nossa história social, política e econômica, todavia, não foram suficientes para evitar alguns retrocessos. Pode-se apontar, por exemplo, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que criou o chamado “teto de gastos”, o qual limita os gastos públicos por vinte anos. Segundo pesquisa realizada pela Fundação Friedrich Ebert, em 2018 (Austeridade, 2018), a redução das políticas públicas em todos os campos sociais, como estabelecido pela emenda, teria força para comprometer, sobretudo, as políticas de combate às desigualdades raciais.

Ademais, a partir de 2019, o Brasil vivenciou não apenas um processo de desmonte das políticas de combate às desigualdades raciais, mas também um completo desmerecimento do tema. No âmbito do próprio governo federal, adotou-se um modo jocoso de tratar as pessoas pretas e pardas e, do mesmo modo, os povos originários. Assim, houve lamentável enfraquecimento das medidas de combate ao racismo e reforço da naturalização da condição das pessoas negras na sociedade.

O exemplo mais emblemático dessa afirmação e do desmonte das políticas antirracistas pode ser encontrado na Fundação Cultural Palmares, cujo presidente empossado em 2019 negava a existência de racismo no Brasil, tendo promovido diversas medidas para apagar a memória da população negra.

É preciso ter em conta, sempre, que o escravismo foi uma experiência marcante na história do Brasil, a demandar um permanente esforço de inclusão social e de combate às desigualdades. Apesar da justeza dessa premissa, não há garantias de que isso ocorrerá ou que o assunto seja tratado como um problema nacional e não como pauta de governo. O caminho é sempre o da atenção, do debate e do convencimento acerca da importância do problema e da urgência do seu enfrentamento e resolução.

5. Conclusão

À vista do que foi apresentado, podemos concluir que o processo de construção da cidadania das pessoas negras é marcado pela fragmentação, limitação e impedimento, em grande parte da nossa história (Carvalho, 2002). Mesmo nos momentos em que houve grande esforço, no Brasil, no sentido de formular políticas públicas destinadas a combater as desigualdades raciais, como no período entre os anos de 2003 e 2015, as transformações ocorridas não foram capazes de responder a todas as demandas acumuladas no curso do tempo.

A “radicalidade emancipatória das reivindicações” (Gomes, 2017) sempre presente no seio da parcela negra da população e manifestada em suas concepções de sociedade e de desenvolvimento nunca foi totalmente abarcada, nem na formulação de políticas públicas, nem no modo de o Estado brasileiro se relacionar com o povo negro.

Essas transformações, no entanto, serviram de importante baliza para alertar que a luta por cidadania, contra o racismo e o preconceito precisa se dirigir também para a representatividade das pessoas negras nos centros de poder e decisão política. Como afirma Silvio Almeida (2018, p. 82-84), a “representatividade importa”, desde que ela dialogue e “atenda as reivindicações coletivas”, sobretudo porque nossa realidade continua “dominada pelo racismo”, tanto nas arenas sociais quanto nas econômicas e políticas.

Nesse momento, eis que novas oportunidades surgem no processo de combate ao racismo, haja vista a reorganização da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial no Poder Executivo Federal e o lançamento de um pacote de medidas governamentais por ocasião do ato que celebrou os vinte anos de políticas e lutas pela igualdade racial no Brasil e no mundo. São iniciativas que poderão possibilitar mais inclusão e cidadania à população negra e efetivo combate à discriminação racial.

Por outro lado, ainda há muito que se avançar no enfrentamento às desigualdades raciais, sobretudo no que se refere à realidade econômica e à representação política.

No âmbito político, nossa afirmação se ancora nas informações da Agência Câmara de Notícias (2022), ao apresentar o balanço dos resultados eleitorais para a Câmara Federal, em 2022. De um total de 513 deputados e deputadas federais eleitos, somente 27 se autodeclararam negros - o que representa pouco mais de 5% do total. Já 107 se autodeclararam pardos. Esse cenário não retrata a diversidade da sociedade brasileira, cuja população é constituída de 56% de pessoas negras e pardas, segundo dados de 2020 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nosso olhar sobre a história do Brasil e do povo negro nos remete às lutas seculares e cotidianas contra o racismo, o qual faz perpetuar todas as formas de desigualdade. Como se passa desde o início da formação brasileira, a modificação dessa realidade dependerá sempre da resistência da parcela da população afetada, ou seja, das mulheres e dos homens negros. Dependerá muito mais, contudo, de uma nova consciência em todas as pessoas, principalmente naquelas que, ao longo do tempo, viveram situações de privilégio possibilitado pelo racismo institucional e estrutural.

Referências

ALBUQUERQUE, Wlamyra R. de. **O jogo da dissimulação: abolição e cidadania negra no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ALENCASTRO, Luís Felipe de. Cotas: parecer sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADF/186, apresentada ao Supremo Tribunal Federal. **Fundação Perseu Abramo**, 24 mar. 2010. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2010/03/24/cotas-parecer-de-luis-felipe-de-alencastro/>. Acesso em: 29 set. 2023.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ALVES, Josimeire. **Raça, política e combate às desigualdades**: aula 1. [s.l.]: Flacso Brasil, 27 out. 2021. 1 vídeo (1h59). Publicado por Flacso Brasil. Disponível em: <https://youtu.be/ugZoU7dLaGA>. Acesso em: 29 set. 2023.

ALVES, Rosemeire. **Política e combate às desigualdades**: aula 2. [s.l.]: Flacso Brasil, 27 out. 2021. 1 vídeo (2h09). Publicado por Flacso Brasil. Disponível em: <https://youtu.be/ZFLBIg7zgxI>. Acesso em: 29 set. 2023.

ALVES, Rosemeire. **Política e combate às desigualdades**: aula 3. [s.l.]: Flacso Brasil, 27 out. 2021. 1 vídeo (2h19). Publicado por Flacso Brasil. Disponível em: <https://youtu.be/51k-vzKiesc>. Acesso em: 29 set. 2023.

AUSTERIDADE E RETROCESSO: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, ago. 2018. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021**. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 29 set. 2023.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHALHOUB, Sidney. Precariedade estrutural: o problema da liberdade no Brasil escravista (século XIX). **História Social**: Revista dos pós-graduandos em História da Unicamp, Campinas, n. 19, p. 33-62, 2010. (Dossiê Racismo: História e Historiografia.) Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/artic/veiw/315>. Acesso em: 29 set. 2023.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro educador**: saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis: Vozes, 2017.

GOVERNO LULA ANUNCIA MEDIDAS PARA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. Brasília: TV Brasil, 21 mar. 2023. 1 vídeo (1h41). Publicado pela TV Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=K8qrt54zBpg>. Acesso em: 29 set. 2023.

PEREIRA, Amílcar Araújo. **O mundo negro**: relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil. Rio de Janeiro: Faperj; Pallas, 2013.

SEYFERTH, Giralda. A invenção da raça e o poder discricionário dos estereótipos. **Anuário Antropológico**, n. 93, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, p. 175-203, 1995.

SILVA, Tatiana Dias; CALMON, Paulo Du Pin; SILVA, Suylan de Almeida Midlej. **Políticas públicas de igualdade racial**: trajetórias e mudança institucional no governo federal de 2000 a 2014. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10649>. Acesso em: 29 set. 2023.

SOUZA, Murilo. Número de deputados pretos e pardos aumenta 8,94%, mas é menor que o esperado. **Agência Câmara de Notícias**, 3 out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/>. Acesso em: 29 set. 2023.



LUIZ GAMA

Luiz Gama (1830-1882) foi um importante líder abolicionista, jornalista e poeta. Nascido livre, foi vendido como escravo pelo próprio pai, um fidalgo português. Alfabetizado aos dezessete anos, frequentou como ouvinte o curso de Direito do Largo de São Francisco e passou a atuar na defesa jurídica de negros escravos. **Libertou mais de quinhentos escravos e ganhou notoriedade por defender que, ao matar seu senhor, o escravo agia em legítima defesa.** Destacou-se no jornalismo e na literatura, com poemas nos quais satirizava a aristocracia e os poderosos de seu tempo.

Ações afirmativas para a advocacia negra nos órgãos da OAB

André Costa¹

1. O princípio da igualdade, as ações afirmativas e as cotas raciais²

A então advogada, hoje ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Cármen Lúcia Antunes Rocha (1996) fez um resgate sobre a relação entre (a) o princípio da igualdade e a ação afirmativa no direito constitucional, (b) a famosa indagação do então presidente Lyndon B. Johnson, em 4 de junho de 1965, na Howard University, e (c) o movimento que ficou conhecido como *affirmative action* e foi, posteriormente, adotado, especialmente pela Suprema Corte norte-americana. Nas palavras da jurista:

A expressão *ação afirmativa*, utilizada pela primeira vez numa ordem executiva federal norte-americana do mesmo ano de 1965, passou a significar, desde então, a exigência de favorecimento de algumas minorias socialmente inferiorizadas, vale dizer, juridicamente desiguais, por preconceitos arraigados culturalmente e que precisavam ser superados para que se atingisse a eficácia da igualdade preconizada e assegurada constitucionalmente na principiologia dos direitos fundamentais. Naquela ordem se determinava que as empresas

- 1 Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), oriundo do Quinto Constitucional da Advocacia. É presidente da Comissão de Políticas Judiciárias de Promoção da Igualdade Racial no âmbito do Poder Judiciário do Ceará e gestor local, no âmbito do TJCE, do Pacto Nacional do Judiciário pela Equidade Racial, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Exerceu a profissão de advogado entre 1995 e 2022. Foi conselheiro federal titular da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB, triênio 2019-2022). Foi membro da comissão de juristas da Câmara dos Deputados destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país (2020-2021).
- 2 Este artigo é derivado da justificativa da proposição nº 49.0000.2020.004393-1, a qual apresentei ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em julho de 2020 e foi aprovada pelo seu Conselho Pleno em dezembro de 2020, após amplo debate nacional, inclusive na sociedade civil organizada e nos meios de comunicação. O CFOAB estabeleceu a reserva de vagas/cotas de 30% por trinta anos para advogados negros e advogadas negras em órgãos da OAB (Conselho Federal, conselhos seccionais, subseções e caixas de assistência dos advogados) a partir de 2022.

empreiteiras contratadas pelas entidades públicas ficavam obrigadas a uma “ação afirmativa” para aumentar a contratação dos grupos ditos das minorias, desiguais social e, por extensão, juridicamente.

A mutação produzida no conteúdo daquele princípio, a partir da adoção da ação afirmativa, determinou a implantação de planos e programas governamentais e particulares pelos quais as denominadas minorias sociais passavam a ter, necessariamente, percentuais de oportunidades, de empregos, de cargos, de espaços sociais, políticos, econômicos, enfim, nas entidades públicas e privadas. (Rocha, 1996, p. 285)

Após discorrer sobre os efeitos dessas medidas especiais no combate ao preconceito e à discriminação e apresentar as diversas faces do conceito jurídico do princípio da igualdade (conceito jurídico passivo, conceito jurídico ativo, conceito negativo de condutas discriminatórias e conceito positivo de condutas promotoras da igualação jurídica), a autora apresenta o conceito de ação afirmativa, aduzindo o seguinte:

Assim, a definição jurídica objetiva e racional da desigualdade dos desiguais, histórica e culturalmente discriminados, é concebida como uma forma para se promover a igualdade daqueles que foram e são marginalizados por preconceitos enraizados na cultura dominante na sociedade. Por esta desigualação positiva promove-se a igualação jurídica efetiva; por ela afirma-se uma fórmula jurídica para se provocar uma efetiva igualação social, política, econômica no e segundo o Direito, tal como assegurado formal e materialmente no sistema constitucional democrático. A ação afirmativa é, então, uma forma jurídica para se superar o isolamento ou a diminuição social a que se acham sujeitas as minorias. (Rocha, 1996, p. 286)

Joaquim Benedito Barbosa Gomes, então professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e, depois, ministro do STF, publicou, em setembro de 2001, o artigo intitulado “A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro”, no qual analisa a definição, os objetivos, os critérios, as modalidades e os limites das ações afirmativas.

No que tange à definição dessas medidas especiais, Joaquim Barbosa demonstra a evolução do conceito de ações afirmativas para, então, esclarecer que:

Atualmente, as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por

deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. Diferentemente das políticas governamentais antidiscriminatórias baseadas em leis de conteúdo meramente proibitivo, que se singularizam por oferecerem às respectivas vítimas tão somente instrumentos jurídicos de caráter reparatório e de intervenção *ex post facto*, as ações afirmativas têm natureza multifacetária [...] e visam a evitar que a discriminação se verifique nas formas usualmente conhecidas - isto é, formalmente, por meio de normas de aplicação geral ou específica, ou por meio de mecanismos informais, difusos, estruturais, enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo. Em síntese, trata-se de políticas e de mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido - o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito. (Gomes, 2001, p. 135)

Essa definição assemelha-se ao conceito acolhido na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 23/1967 e ratificada pelo Estado brasileiro em 27/3/1968. No seu art. 1º, § 4º, o texto preceitua:

4. Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem de proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos. (Brasil, 1967)

O conceito de ações afirmativas ganhou considerável reforço na legislação infraconstitucional brasileira ao ser estabelecido no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010). No seu art. 1º, parágrafo único, IV, a lei dispõe o seguinte:

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:

[...]

VI – ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades. (Brasil, 2010)

É fato que as ações afirmativas não se limitam às cotas nem se confundem com elas. Nesse sentido, alguns esclarecimentos devem ser feitos para evitar confusões e conclusões precipitadas que criam barreiras e conflitos entre políticas universais e políticas focalizadas. Com efeito, destaca o Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005: racismo, pobreza e violência, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud):

Não há contradição entre políticas de alcance universal e políticas focalizadas: políticas universais são e serão sempre indispensáveis. Tratar igualmente desiguais pode, no entanto, agravar a desigualdade, em vez de reduzi-la. As políticas universais podem e devem ser complementadas por programas que atendam a públicos específicos, a fim de superar desvantagens e discriminações de natureza regional, racial, de gênero, de faixa etária, de nível de escolaridade ou outras situações especiais de vulnerabilidade.

[...]

As políticas focalizadas são justificadas como meios de reparação. Há uma necessidade de reconhecimento do sofrimento infringido pela escravidão e de tomar medidas que reparem as consequências da escravidão que até agora persistem. Trata-se da redução da desigualdade e da integração efetiva dos grupos discriminados, tanto na vida política quanto na vida social, tendo presente as especificidades dos grupos e da realidade do país. Esse é o papel das políticas de reparação que devem ser desenhadas e implementadas.

[...]

Um dos mecanismos fundamentais das políticas de reparação são as políticas focalizadas, cujo principal instrumento são as ações afirmativas.

[...]

As ações afirmativas têm objetivos a curto, médio e longo prazo, como a implantação da diversidade e a ampliação da representatividade dos grupos minoritários nos diversos setores. As chamadas personalidades emblemáticas exercem papel fundamental ao servir de exemplo às gerações mais jovens da importância de investir em educação. No longo prazo, o objetivo das ações afirmativas é

induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, visando tirar do imaginário coletivo a ideia de supremacia racial e eliminar os efeitos persistentes (psicológicos, culturais e comportamentais) da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar.

[...]

O papel das políticas de ação afirmativa é - precisamente - minimizar o tempo de duração da desigualdade.

[...]

A política de cotas é apenas uma das formas de implementação das políticas de ação afirmativa.

[...]

As cotas têm a função de equilibrar e tornar mais equitativo o sistema meritocrático.

[...]

É preciso que se entenda que as políticas de cotas são todas integradas em ação afirmativa, mas o contrário não se aplica. (Pnud, 2005, p. 118-120)

2. Constitucionalidade das ações afirmativas e das cotas raciais no Brasil

Após longos anos de intensas discussões doutrinárias, divergências políticas, debates jurídicos e controvérsias judiciais em diversos tribunais brasileiros sobre a constitucionalidade da implementação de ação afirmativa, por meio de cota racial, tanto no ensino superior como no serviço público municipal, estadual ou federal, o STF, em três oportunidades, com participação ativa do Conselho Federal da OAB (CFOAB), reconheceu a constitucionalidade do sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial como aplicação material do princípio da igualdade.

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186-DF, concluído em 26/4/2012, o STF julgou totalmente improcedente ação proposta pelo partido Democratas (DEM), em 20/7/2009, o qual pretendia que fosse declarada inconstitucional toda e qualquer política, programa e ação de ingresso no ensino superior por critérios étnico-raciais, ainda que tal forma de acesso incidisse tão somente sob um quinto do total das vagas oferecidas.

No caso concreto, conforme resumo exposto pelo ministro relator Ricardo Lewandowski, tratava-se:

de arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada pelo partido Democratas (DEM), com pedido de liminar, que visa à declaração de inconstitucionalidade de atos da Universidade de Brasília (UnB), do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (Cepe) e do Centro de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (Cespe), os quais instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (20% de cotas étnico-raciais) no processo de seleção para ingresso de estudantes. (Brasil, 2014b, p. 2)

Em julgamento histórico, com ampla participação da sociedade civil organizada e com votação unânime de todos os ministros e nos termos do voto do relator, a Corte Constitucional brasileira deliberou o seguinte:

Ementa: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. Alegada ofensa aos arts. 1º, *caput*, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, *caput*, 205, 206, *caput*, I, 207, *caput*, e 208, V, todos da Constituição Federal. Ação julgada improcedente.

I – Não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no *caput* do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade.

III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa.

IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso país, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir

da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro.

V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição.

VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes.

VII - No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação - é escusado dizer - incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos.

VIII - Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. (Brasil, 2014b, p. 2-3)

Posteriormente, em 8/6/2017, ao concluir o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41-DF, proposta pelo CFOAB, o STF, noutra decisão histórica a favor da implementação de ação afirmativa como meio de concretizar o princípio da igualdade substancial e fazer valer os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil em prol da população negra brasileira, declarou a constitucionalidade de lei que fixava reserva de vagas para negros em concurso público, por unanimidade e nos termos do voto do relator, o ministro Luís Roberto Barroso.

Nossa Corte constitucional julgou procedente o pedido feito pela OAB Nacional para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, que reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

No mesmo diapasão, o STF fixou a seguinte tese de julgamento na ementa do acórdão da ADC nº 41-DF:

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do Pedido.

1. É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos.

1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente.

1.2. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator “raça” como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma “burocracia representativa”, capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais.

1.3. Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014.

2. Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.

3. Por fim, a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; (ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); (iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e (iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas.

4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Tese de julgamento: “É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa”. (Brasil, 2017, p. 1-3)

Além de ratificar a constitucionalidade da reserva de vagas em concurso público e do seu preenchimento por critério étnico-racial, nessa nova decisão em prol das ações afirmativas, a Corte Suprema brasileira reconhece e legitima a utilização da autodeclaração e de critérios subsidiários de heteroidentificação, respeitados os direitos fundamentais previstos na carta política do país, como forma de evitar e/ou eliminar atitudes que tentem fraudar essa importante política pública de inclusão social e racial brasileira.

Nessa mesma ADC, em 12/4/2018, foram interpostos e apreciados um recurso judicial denominado de embargos de declaração, por intermédio dos quais os ministros do STF, em Sessão Plenária, sob a presidência da ministra Cármen Lúcia, deram provimento ao recurso e explicitaram o entendimento de que as vagas oferecidas nos concursos promovidos pelas Forças Armadas sujeitam-se à política de cotas prevista na referida Lei nº 12.990/2014, nestes termos:

Ementa: Direito Constitucional. Embargos de declaração em ADC. Aplicabilidade da política de cotas da Lei nº 12.990/2014 às Forças Armadas. Provimento.

1. As Forças Armadas integram a administração pública federal, de modo que as vagas oferecidas nos concursos por elas promovidos sujeitam-se à política de cotas prevista na Lei nº 12.990/2014.

2. Embargos de declaração providos. (Brasil, 2018, p. 1)

Destarte, essas três importantes e históricas decisões suplantaram todos os questionamentos jurídicos a respeito da inconstitucionalidade do estabelecimento de ações afirmativas por meio de cotas raciais e derrubaram os mitos construídos em nome do princípio da igualdade, previsto no art. 5º da Constituição Federal, contra medidas compensatórias destinadas a promover a implementação do princípio constitucional da igualdade em prol da comunidade negra brasileira.

Como decorrência dessas decisões do STF, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Resolução nº 203/2015, que “dispõe sobre a reserva aos negros, no âmbito do Poder Judiciário, de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura” (CNJ, 2015, p. 3-4).

Por sua vez, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat) lançou o edital de abertura do I Concurso Público Nacional Unificado para Ingresso na Carreira da Magistratura do Trabalho, de 27/6/2017, com previsão de vagas reservadas aos candidatos negros.

3. A atuação da OAB Nacional em defesa de ações afirmativas e cotas raciais para a população negra brasileira

Como antecipado, o CFOAB participou ativamente da tramitação e do julgamento da ADPF nº 186-DF e da ADC nº 41-DF, tomando explícita e firme posição em defesa da implementação de ações afirmativas, através de cotas raciais, no ensino público superior e nos serviços públicos, inclusive nas Forças Armadas.

No caso da ADPF nº 186, o CFOAB, convidado pelo ministro relator da arguição, (1) participou da “audiência pública sobre matéria de políticas de ação afirmativa no ensino superior”, realizada de 3 a 5/3/2010, (2) aprovou, por unani-

midade, a Proposição nº 2009.14.07193-01, em sessão do Conselho Pleno realizada em 22/8/2011, (3) ingressou no feito como *amicus curiae* e (4) sustentou oralmente a total improcedência da ADPF no Plenário do STF.

Como é possível verificar nos autos processuais, na sessão de julgamento realizada no STF, em 25/4/2012, a OAB Nacional sustentou oralmente a proposição aprovada pelo CFOAB defendendo a “constitucionalidade das cotas raciais para acesso aos cursos superiores de universidades públicas brasileiras, como política afirmativa temporária” (Brasil, 2014b) e a improcedência da ADPF.

Já no caso da ADC nº 41, o CFOAB foi o próprio autor da petição inicial, protocolada em 26/1/2016, teve “por finalidade provocar a declaração da constitucionalidade da Lei nº 12.990, 09 de junho de 2014, conhecida como Lei de Cotas” (Brasil, 2017).

Merecem transcrição trechos da peça inicial da referida ADC, os quais também fundamentam a proposta de implementação de ação afirmativa, na modalidade de cota racial, no preenchimento de todos os cargos de todos os órgãos da OAB, nestes termos:

A Lei nº 12.990/14 foi proposta com o objetivo de criar ações afirmativas de combate à desigualdade racial e proporcionar uma maior representatividade aos negros e pardos no serviço público federal.

De igual modo, com o objetivo de promover reparação ao período da escravidão negra no Brasil, foi criada a Comissão Nacional da Verdade da Escravidão Negra no Brasil pelo Conselho Federal da OAB, com o objetivo de promover o resgate histórico desse período, demonstrando a importância das ações afirmativas, como meio de reparação à população negra.

O que se verifica é que a implementação das políticas afirmativas permitiu aos negros e aos pardos ascenderem política e socialmente. Analisando a situação específica do exame de ordem, observa-se que 48.000 (quarenta e oito mil) negros e pardos ingressaram no quadro dos advogados do Brasil nos últimos três anos. A aprovação de negros e pardos cresceu de 16,29%, no 16º exame, para 21,91% no 17º exame de ordem, comprovando o sucesso das ações afirmativas. – sem destaque no original.

Nesse sentido, a exposição de motivos anexada ao projeto de lei proposto pelo Executivo (PL 6.738/2013) apresenta como justificativa da reserva de vagas a adoção de política afirmativa para efetivar a igualdade de oportunidades entre negros e brancos no país, garantindo que os quadros do Poder Executivo reflitam a realidade da população brasileira.

Os dados apresentados indicam que, mesmo diante do esforço para diminuição da pobreza e da desigualdade, ainda há grande disparidade entre o percentual da população negra/parda no país (50,74% da população total) e sua representatividade no serviço público federal (30% dos servidores).

Face a esta situação, o CNJ aprovou recentemente a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas para negros em concursos para o Judiciário, cuja reserva também se aplica para o cargo de magistrado.

Logo, a adoção de reserva de vagas nos concursos públicos não apenas se mostra compatível com o preceito do art. 3º, I, II, III e IV, da Constituição Federal, mas cumpre com a determinação do art. 39 da Lei 12.288/2010 – Estatuto da Igualdade Racial. Vejamos:

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.

Tal medida também se encontra em conformidade com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil em 1968 e promulgada pelo Decreto nº 65.810/1969.

Ao ratificar a referida Convenção, o Estado Brasileiro se comprometeu a implementar políticas de eliminação da discriminação racial e de adotar medidas para garantir a todos, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais:

Artigo I

1. Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública.

Artigo II

1. Os Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar uma política de eliminação da discriminação racial em todas as suas formas e de promoção de entendimento entre todas as raças e para esse fim:

[...]

c) Cada Estado Parte deverá tomar as medidas eficazes, a fim de rever as políticas governamentais nacionais e locais e para modificar, ab-rogar ou anular qualquer disposição regulamentar que tenha como objetivo criar a discriminação ou perpetrá-la onde já existir;

d) Cada Estado Parte deverá, por todos os meios apropriados, inclusive se as circunstâncias o exigirem, as medidas legislativas, proibir e por fim, a discriminação racial praticadas por pessoa, por grupo ou das organizações;

e) Cada Estado Parte compromete-se a favorecer, quando for o caso as organizações e movimentos multirraciais e outros meios próprios a eliminar as barreiras entre as raças e a desencorajar o que tende a fortalecer a divisão racial.

2) Os Estados Partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, as medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a estes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. (Brasil, 2017)

Outros tópicos da petição inaugural da ADC também destacam relevantes e inquestionáveis argumentos da OAB a favor da concretização de políticas afirmativas e de reserva de vagas por critério étnico-racial por um período necessário à reparação dos efeitos da escravização das pessoas negras e das consequências derivadas do racismo, do preconceito e da discriminação raciais.

Na dicção do próprio CFOAB, a superação das desigualdades raciais no Brasil exige “respeitar as diversidades”, “oportunidade de igualdade” e a “representação proporcional dos grupos raciais”.

Como é fácil perceber, o Conselho Federal da OAB tem interpretação e posicionamento claros, firmes, indubitáveis sobre a importância, a necessidade e os efeitos de ações afirmativas como mecanismos eficazes para promover a inclusão dos negros e das negras na educação, no mercado de trabalho e nos espaços de poder públicos e privados.

Não é à toa que, entre as comissões existentes na OAB Nacional, há duas, a Comissão Nacional de Promoção da Igualdade e a Comissão Nacional da Verdade da Escravidão Negra no Brasil, cujas finalidades, por diferentes meios e atuações, são combater o racismo, o preconceito e a discriminação raciais contra a população negra e, ao mesmo tempo, promover a luta pela igualdade e pela reparação das pessoas negras e resgatar a verdade da escravidão negra no Brasil.

É importante mencionar que a OAB – como forma de valorizar a advocacia negra brasileira e de combater toda forma de discriminação racial –, em 3/11/2015, mesmo com bastante atraso, homenageou Luiz Gonzaga de Pinto Gama, conhecido como Luiz Gama, após 133 anos de sua morte, reconhecendo-o como advogado.

Portanto, não resta qualquer dúvida de que o CFOAB, há muitos anos, atua em defesa da implantação de políticas afirmativas, inclusive por intermédio de cotas raciais. Isso demonstra a sua ampla aceitação e apoio a essas medidas compensatórias e de equidade que concretizam o princípio constitucional da igualdade em sentido substancial.

4. As relações raciais no Brasil e na advocacia brasileira

Inúmeros estudos, resultados de pesquisas e estatísticas demonstram que a proclamada democracia racial é um mito. Ampla maioria da população brasileira reconhece que o racismo não é exclusividade dos Estados Unidos nem de outros países com trajetória marcada pela existência de escravidão.

Nossa história é marcada por 358 anos de escravidão da população negra (pretos e pardos), pela secular negação do respeito à diversidade cultural e pela ausência de representatividade dos negros e das negras nos espaços de poder.

Sim, somos todos brasileiros, mas esse fato não apaga as díspares realidades. A cor da pele e o estereótipo definem o lugar social, a vida e a morte no território nacional: anualmente, cerca de 45 mil pessoas negras são assassinadas, entre elas, muitas crianças e adolescentes. O extermínio da juventude negra é uma perversa realidade.

Decorridos mais de 132 anos da antiabolição (Fernandes, 2017) da população negra, a relação entre escravidão e racismo é evidente, pois essa tragédia social perpetua as relações de desigualdades econômicas entre negros e brancos. Além disso, ocupa o imaginário nacional – na forma de preconceito, como construção mental ou afetiva, uma ideia preconcebida sobre uma pessoa ou grupo de pessoas – e determina o comportamento dos brasileiros – na forma de discriminação, isto é, qualquer distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito anular ou destruir a igualdade de oportunidade e tratamento – em relação às pessoas negras no Brasil.

Diversos estudos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, apresentam subsídios para entender a realidade social, econômica e educacional dos negros e das negras brasileiras e, ao mesmo tempo, abandonar a idealização de que não existe racismo no Brasil e que tomos somos iguais “nos termos da Constituição”.

Merecem referência as seguintes publicações, todas acessíveis na página virtual do órgão:³ *Igualdade racial no Brasil* (2013), *Dossiê mulheres negras* (2013), *Retrato das desigualdades de gênero e raça* (4ª ed., 2011), *Faces da desigualdade de gênero e de raça no Brasil* (2011) e *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição* (2008).

Matéria publicada pela revista *Carta Capital* resumiu, sob o título “Seis estatísticas que mostram o abismo racial no Brasil”, dados e informações extraídas de levantamentos efetivados por instituições nacionais e internacionais:

A população negra é a mais afetada pela desigualdade e pela violência no Brasil. É o que alerta a Organização das Nações Unidas (ONU). No mercado de trabalho, pretos e pardos enfrentam mais dificuldades na progressão da carreira, na igualdade salarial e são mais vulneráveis ao assédio moral, afirma o Ministério Público do Trabalho.

De acordo com o Atlas da Violência 2017, a população negra também corresponde a maioria (78,9%) dos 10% dos indivíduos com mais chances de serem vítimas de homicídios.

Ao ser confrontado com as estatísticas, o racismo brasileiro, sustentado em três séculos de escravidão e muitas vezes minimizados pela branquitude nativa, revela-se sem meias palavras.

“Esse é um país que convive com uma desigualdade estrutural, especialmente em relação à questão racial”, afirma Kátia Maia, diretora executiva da Oxfam, em entrevista à **Carta Capital**.

Oded Grajew, presidente do conselho deliberativo da organização, diz que o preconceito social no País passa também pelo racismo. “Só não concorda quem não acompanha o dia a dia da vida brasileira. Um negro que dirige um carro médio, por exemplo, é parado diversas vezes pela polícia, ou quando vai a um restaurante, avisam a ele que a entrada de serviço é do outro lado. Para curar qualquer doença, é preciso reconhecer a doença”, afirma.

3 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

Segundo o IBGE, mais da metade da população brasileira (54%) é de pretos ou pardos, sendo que a cada dez pessoas, três são mulheres negras. (Seis, 2017)

Os tópicos da matéria resumem a situação desumana e degradante que vive a maior parcela da população negra: “Igualdade salarial só em 2089”; “Femicídio de mulheres negras aumentou; das brancas, caiu”; “Jovens e negros: as maiores vítimas da violência”; “Maioria dos presos”; “Baixa representatividade no cinema e na literatura”; e “Crise e desemprego”.

Outro estudo específico que merece destaque é o Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005: racismo, pobreza e violência (Pnud, 2005), o qual apresenta substanciosos dados, informações e conceitos a respeito da questão racial brasileira abordando os seguintes capítulos: “1. História, mitos e crenças”; “2. Dimensão política da pobreza”; “3. Desigualdades sócio-raciais”; “4. Violência, segurança pública e cidadania”; “5. Movimento negro no Brasil”; e “6. Políticas da diferença”.

Apesar dos consideráveis avanços conquistados nos últimos anos pela inclusão de pessoas negras no ensino superior e nos serviços públicos por intermédio de variadas políticas afirmativas e do esforço pessoal e coletivo das pessoas pretas e pardas, o conteúdo do citado relatório continua atual e serve de referência para entender a questão racial em nosso país porque demonstra que o desenvolvimento humano no Brasil está intrinsecamente vinculado à superação do racismo direcionado à população negra. Lê-se no citado relatório:

O desenvolvimento humano tem como fundamento a remoção dos obstáculos que restringem as escolhas dos indivíduos – obstáculos socioeconômicos, como pobreza e analfabetismo, ou institucionais, como censura e repressão política. O Brasil convive, há séculos, com uma barreira que trava o desenvolvimento humano de parte significativa de sua população: o racismo, que se apresenta como um obstáculo de caráter tanto institucional (por meio de políticas que ignoram a população negra e indígena) quanto socioeconômico (por meio da desigualdade social que segrega parte da população nas áreas mais pobres do país).

Todos temos direito à segurança humana. A ausência dessa condição impede a expansão de oportunidades, o direito às escolhas e, ultimamente, o direito à vida. Os jovens negros, a principal aposta para um futuro diferente, são as vítimas mais frequentes da violência nas grandes cidades brasileiras. Uma violência que só encontra paralelo em países em guerra civil. Isso significa que essa parcela da população vive não só uma situação de pobreza de renda, mas também de pobreza de direitos.

O Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005 tem como principal objetivo provocar uma reflexão e uma análise de racismo, pobreza e violência, apontando caminhos que tornem possível remover obstáculos ao desenvolvimento humano – não só dos negros, mas de todos os brasileiros, dado que a contribuição desse grupo para a história, a cultura e a economia o torna parte indissociável do futuro do país. (Pnud, 2005, p. 9)

Por fim, sobre as relações raciais entre pessoas negras e não negras no Brasil, merecem destaque os resultados de pesquisas sobre a percepção da população brasileira em relação à existência ou não de preconceito e discriminação raciais.

Em 1995, pesquisa do Instituto Datafolha constatou que 89% das pessoas entrevistadas disseram que no Brasil havia preconceito de cor em relação aos indivíduos negros e, paradoxalmente, 88% desses entrevistados afirmaram que não tinham preconceito em relação às pessoas negras (Turra e Venturi, 1998).

Há vinte anos, a pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo, em parceria com a fundação alemã Rosa de Luxemburg Stiftung, constatou que 89% das pessoas entrevistadas reconheciam a existência de racismo no Brasil, porém 96% negaram que eram preconceituosas em relação à população afrodescendente (Santos e Silva, 2005).

Já a pesquisa divulgada pelo *DataPoder360* aponta para o fato de que 76% veem racismo no Brasil, mas só 28% admitem preconceito contra negros (Freire, 2020).

Se na sociedade em geral o racismo é uma realidade social, o direito e a advocacia não estão, por motivos lógicos, apartados das causas e das consequências derivadas das relações raciais preconceituosas e discriminatórias estabelecidas no cotidiano do nosso país e que atingem as pessoas inscritas na OAB que fazem parte da população negra brasileira.

Para termos um diagnóstico preciso sobre a quantidade de bacharéis em Direito que realizaram o Exame de Ordem e a quantidade de profissionais inscritos na OAB que se autodeclararam negros (pretos e pardos), não se pode prescindir de que a Secretaria-Geral da OAB Nacional, a Coordenação Nacional do Exame de Ordem Unificado (EOU) e a Fundação Getulio Vargas (FGV) forneçam os dados e as informações necessárias para essa identificação, no mínimo, desde a realização do 1º EOU. Também se faz necessária a produção de um perfil demográfico da advocacia brasileira, incluindo o quesito cor ou raça com base na autodeclaração.

Essas estatísticas devem ser divulgadas na página oficial do CFOAB, no tópico “Institucional/Quadro da Advocacia” a fim de constar, além dos quantitativos “total”, “por gênero” e “por faixa etária”, o “por cor ou raça”.

A ausência de variadas pesquisas sobre o tema, inclusive produzidas pela própria OAB, dificulta uma análise precisa sobre a realidade dos profissionais da advocacia negros. Todavia, mesmo os poucos levantamentos efetivados demonstram a abissal diferença entre os profissionais negros e brancos.

Conforme matéria publicada no jornal *Folha de S.Paulo*, “a dimensão do problema foi mapeada pelo Ceert (Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades) em parceria com a Aliança Jurídica pela Equidade Racial, formada por escritórios com apoio do próprio Ceert e da FGV (Fundação Getúlio Vargas)” (Pinho e Estarque, 2019). As diversas faces do diagnóstico jogam luzes sobre a injustiça social e as desigualdades econômicas existentes na advocacia nacional quando é feito o recorte por critérios étnico-raciais:

Negros são menos de 1% entre advogados de grandes escritórios;

[...]

Do total de brancos, 10,1% são estagiários e 48,3% são sócios e advogados juniores, plenos ou seniores;

[...]

Já entre os negros, 9,4% são estagiários, mas nos cargos de sócio e de advogados é estatisticamente irrelevante.

[...]

A presença de alunos negros vem aumentando no ensino superior no Brasil, mas ainda é menor em cursos de maior prestígio;

[...]

Dados do Censo da Educação Superior do Inep (instituto ligado ao Ministério da Educação) tabulados pela *Folha* mostram que a proporção de autodeclarados pretos e pardos em cursos de direito passou de 10,6% em 2011 para 28,2% em 2016;

[...]

Negros estão menos presentes em cursos mais bem avaliados. (Pinho e Estarque, 2019)

A escassa presença de pessoas advogadas negras nos tribunais superiores é tão evidente que ainda é – até quando?! – destaque nos meios de comunicação quando

um profissional preto ou pardo quebra os padrões existentes e trabalha em espaços dominados por pessoas brancas.

Um exemplo é a matéria publicada no jornal *Folha de S.Paulo*, com o título “Minha presença no STF foi uma quebra de paradigma, diz advogada negra”, que abordou a atuação da advogada paulista Sílvia Souza, atual presidente da Comissão de Direito Humanos do CFOAB, em Sessão de Julgamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal (Zanini, 2019).

5. A eliminação do racismo institucional nos órgãos da OAB, o antirracismo e as ações afirmativas

Como exposto anteriormente, os posicionamentos da OAB e a atuação do seu Conselho Federal na Corte Constitucional brasileira a favor da implementação de ações afirmativas, através da reserva de vagas no ensino superior e nos serviços públicos por critério étnico-racial, demonstram o compromisso da entidade no combate ao racismo e em prol da eliminação de toda forma de discriminação racial.

Ao agir desse modo, a OAB está fielmente cumprindo suas finalidades político-institucionais estabelecidas no art. 44, I, do Estatuto da Advocacia e da OAB (EOAB), notadamente no que se refere à defesa da Constituição, dos direitos humanos e da justiça social, pois busca concretizar os objetivos fundamentais da República e o combate às desigualdades sociais por intermédio de ações que dão efetividade ao princípio constitucional da igualdade, em sentido material, e promovem a igualdade racial e de oportunidades.

Paulo Lôbo, um dos autores da proposta do EOAB, comenta sobre algumas das finalidades político-institucionais da entidade:

Defesa dos direitos humanos

O ministério da advocacia é universal em qualquer circunstância em que a liberdade humana e os direitos do homem estejam em causa, concluiu o XXV Congresso da União Internacional dos Advogados, reunidos em Madrid no ano de 1973.

É na tensão dialética entre a lei formal e a concretização dos direitos humanos, pressuposto da dignidade do homem, que a advocacia se realiza como magistratura livre e de consciência.

A luta pela efetivação dos direitos humanos foi o ponto alto da atuação político-institucional da OAB em sua história. Tornou-se imperiosa sua inclusão expressa entre as finalidades da entidade no art. 44 do Estatuto.

[...]

A defesa dos direitos humanos não se resume à intervenção em casos de violação consumada, mas de promoção de todos os meios preventivos e de efetivação do exercício pelas pessoas e comunidades. A história dos direitos humanos confunde-se com a do processo civilizatório e da emancipação do homem; foi e é traçada com sangue, suor e lágrimas, contra a intolerância, o abuso de poder, as desigualdades.

[...]

Luta permanente pela justiça social

Em várias Conferências Nacionais, a OAB consolidou seu compromisso com a promoção da justiça social, elevada a uma de suas finalidades institucionais explícitas. A justiça social difere das antigas espécies aristotélicas da justiça comutativa e da justiça distributiva, porque é dotada da função de suprimir ou reduzir as desigualdades sociais e regionais (pressupostas) e promover a sociedade justa e solidária. A Constituição de 1988 elevou-a a objetivo fundamental da República (art. 3º) e a princípio reitor da atividade econômico (art. 170). Cabe à OAB e aos advogados brasileiros contribuir para essa grandiosa tarefa, desafiadoramente inconclusa na medida de suas possibilidades.

A justiça social implica transformação, promoção e mudança, segundo o preciso estalão constitucional: “reduzir as desigualdades sociais” (art. 3º, III, da Constituição). (Lôbo, 2018, p. 290-292)

No entanto, a história da entidade demonstra que é insuficiente não ser racista. É imprescindível que a OAB seja antirracista. Para isso, é necessário ter posturas permanentes, vigilantes e afirmativas de combate às diferentes manifestações de racismos (individualista, institucional e estrutural). E, na atual quadra histórica, quando está na iminência de completar noventa anos, a OAB deve agir com firmeza para eliminar o seu racismo institucional.

Pergunta-se: quantos dos atuais conselheiros federais titulares e suplentes são negros? Quantas pessoas advogadas negras ocupam atualmente cargos de direção nos órgãos da OAB? Quantas ocuparam após a Constituição Federal de 1988? E desde a criação da OAB? Qual o percentual de pessoas advogadas negras na composição da diretoria dos conselhos seccionais, das subseções e das caixas de assistência dos advogados em 2020?

Na atual gestão do CFOAB (triênio 2019-2022), dos 81 conselheiros federais titulares, o único autodeclarado negro sou eu, autor da proposta para mudar essa inaceitável e injusta situação. Também não há confirmação de nenhuma advogada negra que seja conselheira federal titular.

A baixa presença de pessoas negras na direção dos órgãos da OAB é uma realidade e revela a existência do racismo institucional, que é, como conceitua o Pnud:

o fracasso coletivo de uma organização em prover um serviço profissional e adequado às pessoas em razão de seu fenótipo, cultura ou origem étnica. Ele se manifesta em processos, atitudes ou comportamentos que denotam discriminação resultante de preconceito inconsciente, ignorância, falta de atenção, ou de estereótipos racistas que põem minorias étnicas em desvantagem. Sua consequência é a inércia das instituições e organizações frente às evidências das desigualdades raciais. (Pnud, 2005, p. 148)

Explica Adilson José Moreira (2019, p. 49-51):

O conceito de racismo institucional designa práticas institucionais que podem ou não levar necessariamente a raça em consideração, mas que mesmo assim afetam certos grupos raciais de forma negativa. Segundo os autores que elaboraram essa teoria, as ações discriminatórias de pessoas brancas contra negros podem ser classificadas como uma forma de racismo aberto e individual porque ocorrem nas relações interpessoais e estão baseadas em estereótipos negativos em relação a minorias raciais. Essas ações acarretam perdas de oportunidades para suas vítimas porque elas deixam de ter acesso a oportunidades educacionais ou profissionais.

Atos praticados por representantes de instituições públicas e privadas contra minorias raciais que prejudicam o status social dos membros desses grupos expressam racismo institucional. Ele pode assumir a forma de discriminação direta ou então fazer parte da operação de instituições cujas ações não são necessariamente dirigidas a minorias raciais. Enquanto racismo individual pode ser explícito, o segundo tipo não tem um caráter necessariamente intencional. O racismo institucional torna-se parte do funcionamento normal de instituições públicas e privadas que não levam em consideração o impacto de suas decisões ou de suas omissões na vida dos diferentes grupos raciais. Ele também ocorre quando elas implementam medidas que excluem grupos raciais de benefícios sociais. Como essas práticas discriminatórias fazem parte da operação normal dessas organizações, elas não são analisadas da mesma forma que atos individuais de racismo.

O racismo institucional pode assumir quatro formas: ele pode ocorrer quando pessoas não têm acesso aos serviços de uma instituição, quando os serviços

são oferecidos de forma discriminatória, quando as pessoas não conseguem ter acesso a postos de trabalho na instituição ou quando as chances de ascensão profissional dentro dela são diminuídas por causa da raça. Esse tipo de prática discriminatória encontra sua sustentação na presença de atitudes culturais racistas que permeiam as normas que regulam instituições públicas e privadas, e também na mentalidade daqueles que atuam de forma racista quando as representam.

Com efeito, a OAB e seus órgãos devem implantar mecanismos internos que promovam políticas afirmativas a fim de assegurar a diversidade e a representatividade na ocupação e no exercício de todos os seus cargos e funções por advogados negros e advogadas negras e, simultaneamente, enfrentar o racismo no interior da instituição e contribuir eficazmente com a desnaturalização do “lugar de negro” nos espaços sociais e de poder, inclusive na advocacia e nas suas entidades representativas.

O que é e como ocorre a naturalização do racismo são questões centrais para entender as relações raciais no Brasil, como destaca Silvio Luiz de Almeida:

Desde que comecei a integrar as ações do movimento negro e a estudar a fundo as relações raciais, passei a prestar atenção no número de pessoas negras nos ambientes que frequento, e que papel desempenham. Nos ambientes acadêmicos e próprio ao exercício da advocacia percebi que, na grande maioria das vezes, era uma das poucas, senão a única pessoa negra nestes lugares na condição de advogado e de professor.

Entretanto, esta percepção se altera completamente quando, nestes mesmos ambientes, olho para os trabalhadores da segurança e da limpeza: a maior parte negros e negras como eu, todos uniformizados, provavelmente mal remunerados, quase imperceptíveis aos que não foram “despertados” para as questões raciais como eu fora.

Esta segregação não oficial entre negros e brancos que vigora em certos espaços sociais desafia as mais diversas explicações.

[...]

Mesmo hoje, quando as teorias racistas estão desmoralizadas nos meios acadêmicos e nos círculos intelectuais que as gestaram, na cultura popular ainda é possível ouvir sobre a inaptidão dos negros para certas tarefas que exigem preparo intelectual, senso de estratégia e autoconfiança como professor, médico, advogado, goleiro, técnico de futebol ou administrador.

As constatações acima nos levam a algumas questões importantes. A primeira delas é saber como as ideias acima são criadas e difundidas, tornando-se fundamentais para justificar, minimizar ou denunciar a desigualdade racial. Já a segunda, e talvez mais intrigante, está em saber como eu, mesmo sendo um homem negro, só fui “despertado” para a desigualdade racial ao meu redor pela atividade política e pelos estudos. O que me impedia de perceber essa realidade? O que me levava a “naturalizar” a ausência de pessoas negras em escritórios de advocacia, tribunais, parlamentos, cursos de medicina e bancadas de telejornais? O que nos leva – ainda que negros e brancos não-racistas – a “normalizar” que pessoas negras sejam a grande maioria em trabalhos precários e insalubres, presídios e morando em marquises e em calçadas? Por que nos causa a impressão de que as coisas estão “fora de lugar” ou “invertidas” quando avisamos um morador de rua branco, loiro e de olhos azuis e um médico negro?

Todas estas questões só podem ser respondidas se compreendermos que o racismo, enquanto processo político e histórico, é também um processo de constituição de subjetividades, de indivíduos cuja consciência e os afetos estão de algum modo conectados com as práticas sociais. (Almeida, 2019, p. 60-63)

6. Conclusão

Eliminar o racismo institucional na OAB é um imperativo ético e urgente. Isso exige, entre outras ações, a fixação de um sistema de cotas, como “um tipo de política de ação afirmativa que trabalha com reserva de vagas na ocupação de lugares no mercado de trabalho, no sistema educacional, de saúde etc.” (Pnud, 2005, p. 149) a fim de assegurar a participação da advocacia negra nos cargos de direção da entidade.

Como as “políticas afirmativas são políticas que priorizam grupos populacionais discriminados no contexto da luta pela universalização dos direitos” (Pnud, 2005, p. 147), esse é caminho mais rápido, justo e adequado para que o Sistema OAB democratize o acesso às direções de todos os cargos dos seus órgãos, promova a implantação da diversidade, garanta a ampliação da representatividade e demonstre que o discurso da igualdade não é apenas destinado aos órgãos e serviços públicos externos à entidade.

A OAB, mais uma vez, poderá servir de exemplo ao Brasil e ao mundo. Para isso aconteça, deve promover a mudança interna aqui proposta com a finalidade de

combater e eliminar a exclusão das pessoas advogadas negras dos espaços de poder e de representação exercidos pela entidade, que é “serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa” (OAB, 2023, p. 24).

O primeiro passo é o estabelecimento da reserva de vagas de 30% durante trinta anos para advogados negros e advogadas negras nos órgãos de direção da OAB, a partir das novas gestões que iniciarão em 2022.

Referências

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

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 23, de 21 de junho de 1967**. Aprova a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Resolução nº 2.106 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965. 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-23-21-junho-1967-346759-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogado do Brasil (OAB). Brasília: Diário Oficial da União, 1994.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília: Diário Oficial da União, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014**. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Diário Oficial da União, 2014a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186-DF**. Acórdão publicado no DJe-STF nº 205, de 20 out. 2014, divulgado em 17 out. 2014. Brasília: STF, 2014b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41-DF**. Acórdão publicado no DJe-STF nº 180, de 17 ago. 2017, divulgado em 16 ago. 2017. Brasília: STF, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41-DF**. Acórdão publicado no DJe-STF nº 87, de 7 maio 2018, divulgado em 4 maio 2018. Brasília: STF, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015**. DJe/CNJ nº 110, 24 jun. 2015. p. 3-4.

COSTA, André Luiz de Souza. **Escritos sobre racismo, igualdade e direitos**. 2. edição. Fortaleza: Instituto Afirmação de Direitos, 2010.

FERNANDES, Florestan. O centenário da antiabolição. In: FERNANDES, Florestan. **Significado do protesto negro**. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo, 2017. p. 103-110.

FREIRE, Sabrina. 76% veem racismo no Brasil, mas só 28% admitem preconceito contra negros. **Poder 360**, 1º jul. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/datapoder360/76-veem-racismo-no-brasil-mas-so-28-admitem-preconceito-contra-negros/>. Acesso em: 1 jul. 2020.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 38, n. 151, p. 129-152, jul.-set. 2001.

IPEA. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

IPEA. **Faces da desigualdade de gênero e de raça no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília: Ipea, 2011.

IPEA. **Igualdade racial no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

IPEA. **Dossiê mulheres negras**. Brasília: Ipea, 2013.

LÔBO, Paulo. **Comentário ao Estatuto da Advocacia e da OAB**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 290-292.

MOREIRA, Adilson José. **Racismo recreativo**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

OAB. Conselho Federal. **Estatuto da Advocacia e da OAB e legislação complementar**. Brasília: OAB, 2023. Disponível em: <https://www.oab.org.br/publicacoes/AbriuPDF?LivroId=0000002837>. Acesso em: 27 set. 2023.

PINHO, Angela; ESTARQUE, Marina. Negros são menos de 1% entre advogados de grandes escritórios, diz pesquisa. **Folha de S.Paulo**, 2 jun. 2019. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/06/negros-nao-chegam-a-1-entre-advogados-de-grandes-escritorios-diz-pesquisa.shtml>. Acesso em: 27 set. 2023.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005: racismo, pobreza e violência**. Brasília: Pnud, 2005.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 131, p. 283-295, jul.-set. 1996.

SANTOS, Gevanilda; SILVA, Maria Palmira da (orgs.). **Racismo no Brasil: percepções da discriminação e do preconceito no século XXI**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

SEIS estatísticas que mostram o abismo racial no Brasil. **Carta Capital**, 20 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/seis-estatisticas-que-mostram-o-abismo-racial-no-brasil/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

TURRA, Cleusa; VENTURI, Gustavo (orgs.). **Racismo cordial: a mais completa análise sobre o preconceito de cor no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ática; Folha de S.Paulo; Datafolha, 1998.

ZANINI, Fábio. Minha presença no STF foi uma quebra de paradigma. **Folha de S.Paulo**, 3 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/minha-presenca-no-stf-foi-uma-quebra-de-paradigma-diz-advogada-negra.shtml>. Acesso em: 27 set. 2023.



edições câmara
ESTUDOS E DEBATES



Consultoria
Legislativa

