



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO-UFERSA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS-CCSAH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS-DCSA
CURSO DE DIREITO**

CAROL REBOUÇAS DA SILVA

**IGUALDADE RACIAL NO BRASIL, MOVIMENTO NEGRO E
RACISMO: DESAFIOS E LUTAS POR RECONHECIMENTO
ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 12.288/2010**

**MOSSORÓ
2021**

CAROL REBOUÇAS DA SILVA

**IGUALDADE RACIAL NO BRASIL, MOVIMENTO NEGRO E
RACISMO: DESAFIOS E LUTAS POR RECONHECIMENTO
ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 12.288/2010**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Maria Bezerra Lucas

**MOSSORÓ
2021**

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

S586i Silva, Carol Rebouças da.
Igualdade racial no Brasil, Movimento Negro e racismo: desafios e lutas por reconhecimento estatal na implementação da Lei 12.288/2010 / Carol Rebouças da Silva. - 2021.
50 f. : il.

Orientadora: Ana Maria Bezerra Lucas.
Monografia (graduação) - Universidade Federal Rural do Semi-árido, Curso de Direito, 2021.

1. Igualdade Racial. 2. Movimento Negro. 3. Racismo Estrutural. 4. Direito Antidiscriminatório. 5. Políticas Públicas. I. Lucas, Ana Maria Bezerra, orient. II. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

CAROL REBOUÇAS DA SILVA

**IGUALDADE RACIAL NO BRASIL: LUTA, RECONHECIMENTO
ESTATAL E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI
12.288/2010**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Maria Bezerra Lucas.

APROVADA EM: __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Esp. Ivaneide Paulina do Nascimento – Coordenadoria de Políticas de Promoção da
Igualdade Racial do RN (COEPPIR)
Advogada – Membro (Examinadora externa)

Prof^a. Dra. Ady Canário de Souza Estevão – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
(UFERSA)
Membro

Prof^a. Dr^a. Ana Maria Bezerra Lucas - Universidade Federal Rural do Semi-Árido
(UFERSA)
Orientadora - Presidente da Banca

“A nossa escrevivência não pode ser lida como histórias para ‘ninar os da casa grande’ e sim para incomodá-los em seus sonhos injustos”.

Conceição Evaristo

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a espiritualidade que me conduziu à escolha do direito como área de formação e me protegeu até aqui.

Agradeço a Rosário, minha mãe e maior incentivadora. Professora de ofício e coração, me apontou o caminho da emancipação através da educação. Sigo trilhando seus ensinamentos, entendendo meu papel como agente de transformação social, com a consciência de que a educação é libertadora e a caridade deve ser o eixo central de todas as nossas ações.

A meu pai, Carlos, com quem aprendi a amar e valorizar minhas raízes, reafirmando minha identidade com a terra, com o mar e com meu território. Hoje pertencço a algo muito maior e significativo: sou canoa veloz, sou Icapuí.

Agradeço ao meu irmão, Carlos Vicente, que me protege e orienta, mesmo nas divergências. Obrigada por ser essa força que me inspira a alçar voos maiores e enfrentar o mundo de peito aberto.

Agradeço ao meu namorado Diego, pelo incentivo, companhia e paciência, sem os quais não teria conseguido concluir essa jornada. Obrigada por ser porto seguro e calma no turbilhão que foi a graduação.

A Branquinha, que cuida de mim e dos meus, me inspirando cotidianamente com sua força e determinação.

À minha orientadora, Ana Maria, que aceitou o desafio de me auxiliar durante o trabalho, cumprindo com maestria a função assumida. Impossível dimensionar a gratidão que sinto pela paciência e disponibilidade despendidas durante todo o projeto. Nosso encontro não foi obra do acaso.

Agradeço a Hellen Cristina e Larissa Ellem, minhas companheiras de graduação e luta. Amigas fiéis, cujo suporte e estímulo me motivaram durante todo o curso.

Por fim, agradeço à Ufersa que foi minha casa durante os últimos anos, aos professores, funcionários e colegas que contribuíram direta ou indiretamente para a minha formação.

Dedico este trabalho ao povo negro, sujeitado a tantas injustiças e violências. O cerceamento do direito de ocupação dos espaços de poder por esses sujeitos, encontra resistência neste trabalho, que nasce da consciência do meu dever enquanto mulher negra, beneficiária da ação afirmativa de cotas, de contribuir com a reflexão da temática negra no âmbito da Ufersa. Afinal, representatividade importa, mas é preciso posicionar-se na luta por direitos.

RESUMO

A pesquisa investiga como o racismo estrutural tem dificultado a implementação de uma política de igualdade racial efetiva, como preceituada pela Lei 12.288/2010 - Estatuto da Igualdade Racial. Discute, a partir da análise da formação social brasileira e das definições relacionadas a raça, de que forma o Estatuto se insurge contra o racismo estrutural brasileiro, apresentando a trajetória do Movimento Negro no Brasil e as suas contribuições no processo de conquista de direitos, que culminou com a elaboração do Estatuto. Passados quase onze anos da promulgação do Estatuto, constata-se que o dispositivo legal não foi capaz de fazer cessar a discriminação e o preconceito ainda latentes na sociedade brasileira, isso acontece em virtude do racismo estrutural existente no Brasil, fato demonstrado pela descrição da formação da sociedade em nosso país. Mesmo com o preconceito e a discriminação fazendo parte da formação do brasileiro, a população negra resistiu e se organizou conseguindo dar visibilidade as suas pautas, em razão disso, todas as legislações voltadas para a população negra só existem pelas diferentes formas de resistências e as lutas desse povo. Assim, o Estatuto da Igualdade Racial é investigado a partir do seu papel como fomentador de políticas públicas para promoção da igualdade racial, responsável por o alçar ao patamar de marco na criação de um direito antidiscriminatório no Brasil. Partindo dessa perspectiva, analisou-se o processo de condução das políticas públicas proporcionadas pela redação do Estatuto, bem como a adesão de estados e municípios ao SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial -, realizando considerações sobre os aspectos administrativos, orçamentários/financeiros e políticos que contribuem para a falta de efetividade dessas políticas. Por fim, demonstra como o racismo estrutural imbrincado nas estruturas de Estado, assim como a ingerência administrativa, foram capazes de converter políticas de Estado em políticas de governo.

PALAVRAS-CHAVE: Igualdade Racial; Movimento Negro; Racismo Estrutural; Direito Antidiscriminatório; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The research investigates how structural racism has hindered the implementation of an effective racial equality policy, as prescribed by Law 12.288 / 2010 - Racial Equality Statute, discussing, based on the analysis of Brazilian social formation and definitions related to race, how the Statute insurgents against Brazilian structural racism, presenting the trajectory of the black movement in Brazil and its contributions in the process of conquering rights, which culminated in the elaboration of the Statute. Almost eleven years after the enactment of the Statute, it appears that the legal provision was not able to stop the discrimination and prejudice, still latent in Brazilian society, this is due because to the structural racism existing in Brazil, a fact demonstrated by the description of the formation of society in our country. Even with prejudice and discrimination forming part of the Brazilian formation, the black population resisted and organized itself, managing to give visibility to their agendas, because of that, all legislation aimed at the black population only exists due to the different forms of resistance and struggles of this people. Thus, the Racial Equality Statute is investigated based on its role as a promoter of public policies for the promotion of racial equality, responsible for raising it to the benchmark level in the creation of an anti-discriminatory right in Brazil. From this perspective, the process of conducting public policies provided by the wording of the Statute was analyzed, well the as adhesion of states and municipalities to the NSPRE - National System for the Promotion of Racial Equality -, making considerations on the administrative, budgetary / financial and politicians who contribute to the ineffectiveness of these policies. Finally, it demonstrates how structural racism intertwined with state structures, as well as administrative interference, were able to convert state policies into government policies.

KEY-WORDS: Racial Equality; Black Movement; Structural Racism; Anti-Discrimination Law; Public policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A FORMAÇÃO SOCIOECONÔMICA BRASILEIRA: APONTAMENTOS SOBRE AS RAÍZES DO RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL	13
1.1 Apontamentos sobre Raça, Discriminação Racial e Racismo Estrutural	18
1.2 As Lutas e a Resistência do Povo Negro no Brasil - da Abolição a Durban - A Igualdade formal definida por Lei	22
2 ELEMENTOS DA TRAJETÓRIA DE ELABORAÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI 12.288/2010 – ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL.....	29
2.1 As Políticas Públicas como elemento formal da Igualdade Racial.....	32
3 O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL: EXPECTATIVAS E PERSPECTIVAS.....	37
3.1 A Negação do Racismo e a desestruturação administrativa dos órgãos estatais: Breve abordagem dos aspectos político-financeiros e as suas consequências para as Políticas Públicas.....	38
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

As normas que compõem o ordenamento jurídico brasileiro são consideradas vanguardistas no combate à discriminação e proteção dos direitos das minorias¹, dentre elas merecem destaque a Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei nº 10.741/2003 - o Estatuto do Idoso, a Lei nº 11.340/2006 - Lei Maria da Penha, e a Lei nº 12.288/2010 - Estatuto da Igualdade Racial. No entanto, embora possa parecer que temos um país que resguarda os direitos de suas minorias, o que se vê é a insuficiência dessas legislações para fazer resguardar os direitos daqueles e daquelas a quem se deveria prestar a tutela jurisdicional do Estado.

O que se pode perceber é que a tutela legislativa não é acompanhada pela mudança de paradigmas na sociedade, o que gera uma legislação avançada com uma aplicabilidade ineficiente e sem o acompanhamento do respaldo das políticas públicas que as materialize. Isto ocorre, porque muitas das vezes, as legislações são criadas para “apagar” um passado histórico que não foi superado, debatido e entendido pela maioria da população brasileira.

Assim, será buscado neste trabalho apresentar resposta à problemática de como os desdobramentos do racismo estrutural na sociedade brasileira têm dificultado a implementação efetiva de uma política de igualdade racial, conforme preceituado através da Lei 12.288/2010? Dito isto, serão realizadas abordagens sobre a formação social brasileira, discorrendo sobre a contribuição do Movimento Negro para a conquista de direitos, culminando na elaboração do Estatuto da Igualdade Racial. A partir de então, serão investigadas as principais causas de impedimento da efetivação das políticas previstas em Estatuto, apontando perspectivas para concretização dessas ações.

Com o propósito de discutir, sob a perspectiva do método materialista histórico dialético, as raízes do “problema negro” no Brasil, busca-se, através deste trabalho, conhecer os elementos primitivos que contribuíram para que o racismo brasileiro se desenvolvesse de forma estrutural, traçando uma narrativa histórica com foco na questão negra, desde os primórdios da formação brasileira até o marco histórico da Lei Áurea.

¹ Por “minorias” entendemos os grupos que desempenham papel minoritário nas relações de poder: negros, mulheres, LGBTQIA+, deficientes, idosos, indígenas, quilombolas, ciganos, dentre outros.

Através de revisão bibliográfica, serão abordadas as particularidades da colonização do país - que adotou o modelo escravista como modo de produção – para realizar uma síntese histórica do processo de formação social do Brasil, a partir da análise dos marcos do escravismo colonial e da transição do modo de produção escravista para o capitalismo. Com este intuito serão feitas reflexões sobre os impactos legislativos, sociais, econômicos e históricos para o desenvolvimento do racismo na sociedade brasileira.

Destarte, compreende-se, ao trazer as reflexões propostas, que o quadro histórico-social levantado, constitui ferramenta importante para a compreensão das raízes do desajuste estrutural que afeta a população negra até os dias atuais. Embora esse elemento não possa ser estudado isoladamente, por se configurar estrutural e abranger outros fatores analíticos, alerto que dimensões psicológicas, econômicas, biológicas, culturais etnológicas, ideológicas, dentre outras, não serão objeto de estudo do presente trabalho.

A análise aqui proposta se baseia na discussão do conceito de “raça” – reconhecido no trabalho sob a perspectiva socioantropológica -, onde far-se-á a distinção dos termos preconceito e discriminação. Soma-se a esta iniciativa a definição e explanação do conceito de racismo estrutural, refletindo sobre as formas pelas quais ele se manifesta.

Com este fim, serão abordadas as contribuições históricas do Movimento Negro no Brasil, enquanto protagonista das lutas por direitos, volvidos ao desenvolvimento da população negra, que culminaram no marco legislativo que é a Lei 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial).

A partir do arcabouço teórico construído, será realizada análise sistemática do processo de discussão e elaboração legislativa, que culminou na promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, explorando os aspectos que o constituem marco no direito antidiscriminatório brasileiro, e principal recurso legal de efetivação do combate ao racismo estrutural.

Destarte, no capítulo final, serão discutidos os desafios enfrentados na condução das disposições trazidas pelo Estatuto da Igualdade Racial. Assim, será desenvolvida análise de dados governamentais, legislação e atos administrativos, subsidiada por fontes externas ao governo (como ONGs e movimentos) e pela vivência experimentada na fase inicial de construção do Plano Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do RN (PEPPIR-RN). Ante o exposto, pretende-se fazer considerações sob as perspectivas

administrativa, financeira/orçamentária e política das dificuldades enfrentadas na execução das políticas de promoção da Igualdade Racial.

1 A FORMAÇÃO SOCIOECONÔMICA BRASILEIRA: APONTAMENTOS SOBRE AS RAÍZES DO RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL

Para pesquisar a questão racial no Brasil, nos termos a que esse estudo se propõe, se faz necessário compreender as raízes históricas das opressões sofridas pelo povo negro, buscando alcançar o entendimento da problemática fundante do racismo estrutural no Brasil. A reflexão crítica sobre a raiz do problema se faz imprescindível para a aplicação do método dialético, pois só assim pode-se traçar o estudo do objeto a partir de sua essência, e não apenas pelas formas que ele se manifesta na atualidade.

Partindo dessa compreensão, é necessário voltar às origens da formação social brasileira que segundo Gorender (2010) foi marcadamente escravista colonial. A tese do autor parte do entendimento de que, ao modo de produção escravista colonial empregado no Brasil, foram inferidas características próprias e novas, até então nunca empregadas na história da humanidade. Suas bases não encontravam explicação na síntese de nenhum dos modos de produção preexistentes. No entanto, “o escravismo colonial surgiu e se desenvolveu dentro de determinismo socioeconômico rigorosamente definido, no tempo e no espaço” (GORENDER, 2010, p. 84). E por ser dotado de características próprias, o escravismo colonial brasileiro possui especificidades que reverberam em questões centrais para o entendimento da manutenção do racismo no Brasil, principalmente por ter sido aqui que este modo de produção obteve maior êxito e maior duração.

O sentido da exploração do Brasil como colônia, sob a análise de Caio Prado Júnior (1961), parte do viés econômico, levando em consideração que sua função central era a produção de gêneros tropicais e extração de minerais que se destinavam ao abastecimento do comércio europeu. Logo, o autor enfatiza o fato de que:

A nossa economia se subordina inteiramente a esse fim, isto é, se organizará e funcionará para produzir e exportar aqueles gêneros. Tudo mais que nela existe, e que é aliás de pouca monta, será subsidiário e destinado unicamente a amparar e tornar possível a realização daquele fim essencial. (PRADO JÚNIOR., 1961, p. 113)

Assim, a escravidão no Brasil Colonial apresenta-se enquanto processo subsidiário promovido em função de questões mercadológicas. Desta forma, a estrutura agrária brasileira à época compreendia três elementos: o latifúndio, o trabalho escravo e a monocultura. Já a organização da mineração, é era constituída pela massiva exploração do trabalho escravo. Em síntese:

De um lado, essa organização da produção e do trabalho, e a concentração da riqueza que dela resulta; do outro, a sua orientação, voltada para o exterior e simples fornecedora do comércio internacional. Nessas bases se lançou a colonização brasileira, e nelas se conservará até o momento que ora nos interessa. Não há na realidade modificações substanciais do sistema colonial nos três primeiros séculos de nossa história. Mais não se fez nesse período de tempo que prolongá-lo e o repetir em novas áreas ainda não colonizadas. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 129)

O período de “estagnação” do modo de produção colonial, mencionado acima, vai ser analisado também na obra de Moura (1994), que o denomina de “*escravismo pleno*”. Este período compreende os anos de 1550 até 1850 – aproximadamente - e é caracterizado pela predominância das relações de produção escravistas sob a dinâmica social, econômica e política. O marco final do período, segundo o autor, foi a Lei Eusébio de Queirós, responsável por extinguir o tráfico internacional de africanos escravizados para o Brasil.

A Lei Eusébio de Queirós foi concebida em um contexto de instabilidade do escravismo pleno, provocado em grande parte pela Revolução Haitiana - que culminou em 1804 com o fim da escravidão e a independência do Haiti - que aflorou o medo de revoltas e motins de escravizados no Brasil, dado o número proporcionalmente superior de escravizados em relação aos brancos livres (assim como na Ilha de São Domingos). Além disso, os ideais iluministas reproduzidos pelos filhos dos aristocratas brasileiros que estudavam na Europa coadunaram para a criação de uma elite intelectual abolicionista. Tudo isso soma-se à decadência da produção de açúcar e algodão no Nordeste e Norte colonial e a transição do modelo econômico europeu.

A relação entre negro escravizado e quem o possuía era meramente mercadológica. O negro escravizado constituía propriedade de seu senhorio, limitando-se ao *status* de “coisa” ou “bem objetivo”. Por isso, ao negro era negada a subjetividade inerente ao ser humano. Essa lógica foi implementada durante todo o período do escravismo pleno, sofrendo alterações meramente formais, a exemplo do que destaca Gorender (2010) ao abordar o primeiro registro de reconhecimento de humanidade do negro escravizado no ordenamento jurídico brasileiro, decorrente da implementação do Código Criminal de 1830, que diz: “[...] o primeiro ato *humano* do escravo é o *crime*, desde o atentado contra o senhor à fuga do cativo. Em contrapartida, ao reconhecer a responsabilidade *penal* dos escravos, a sociedade escravista os reconhecia como homens” (GORENDER, 2010, p. 194, grifos do autor).

Com o advento da Lei Eusébio de Queirós, o tráfico de homens e mulheres escravizados passou a ocorrer de forma interprovincial, de forma a “redistribuir” os escravizados entre as províncias, de acordo com a demanda. Ou seja, com a decadência da produção do açúcar e do algodão no Nordeste e Norte, houve a migração do contingente de escravizados para a região cafeeira do Vale do Paraíba e Oeste Paulista. Isso proporcionou uma divisão interna no país, onde regiões passaram a se destacar pelas funções que exerciam, quais sejam, de exportação e importação de homens e mulheres escravizados para trabalhar em lavouras, e posteriormente, com o avanço dos centros urbanos no comércio (MOURA, 1994).

Desta forma, Gorender (2010) sustenta que o sistema mercantil foi o grande propulsor do escravismo colonial, configurando elemento de grande relevância para compreensão do início do escravismo no Brasil.

Já a segunda parte do escravismo colonial, apontada por Moura (1994), se dá no período compreendido entre a promulgação da Lei Eusébio de Queirós, em 1850, até a proclamação da República, em 1889, quando o escravismo entra em crise progressiva. Este íterim, denominado pelo autor de “*escravismo tardio*” representa o período onde, embora o modo de produção escravista continue essencialmente inalterado, há mudanças de ordem tecnológicas, que surgem com a modernização decorrente da formação de uma burguesia tardia, que passa “[...] a pensar em formas de substituir a força de trabalho ou o escravismo” (BERSANI, 2020, p.40). Em síntese, o Escravismo Tardio é compreendido como a fase onde “[...] o moderno passa a servir ao arcaico”. (MOURA, 1994, p. 53)

A partir das mudanças tecnológicas, desenvolve-se a necessidade de modernização do escravismo. Moura aduz como característica importante do *escravismo tardio*, “o cruzamento rápido e acentuado de relações capitalistas em cima de uma base escravista” (MOURA, 1994, p. 53).

No entanto, as mudanças tecnológicas implementadas a partir do processo de modernização - vinculado aos interesses do capitalismo internacional - possuíam um custo relativamente alto, o que levou o país a uma situação de endividamento, cujo *continuum* reverbera até os dias atuais. Em suma, a modernização que ensejaria o “progresso” vendido pelo capitalismo inglês, acabou por tornar o Brasil um país dependente.

Em síntese, no processo de modernização, os escravocratas mantiveram suas posições de privilégios, resguardados pelas oligarquias que, embora endividadas, detinham poder de influência e lutavam para salvaguardar suas propriedades.

Com o desenvolvimento da indústria nascente, medidas protecionistas foram desenvolvidas, como exemplo a Tarifa Alves Branco (1844), que possibilitou a racionalização do escravismo e a produção nacional, através da alta taxaço de produtos internacionais. No entanto, precisava-se pensar ainda nas medidas de alimentaço das indústrias nacionais com trabalhadores livres. Neste ponto, a aboliço não era uma alternativa viável, tendo em vista que o escravismo mantinha as oligarquias que investiam agora na indústria nacional e migravam do campo para a cidade. A solução foi viabilizar a vinda de imigrantes para o Brasil.

Em 1850, foi implementada a Lei de Terras, que estabelecia a comercializaço de terras, que antes eram doadas pelo Estado. Não foi por acaso que a Lei Eusébio de Queirós e a Lei de Terras foram promulgadas no mesmo ano, ambas convergiam para as mesmas finalidades: proteção da propriedade, manutenção das oligarquias e marginalizaço dos escravizados livres. A Lei de Terras viabilizou a segregação racial, negando ao escravizado liberto o direito à propriedade, vedando-lhe qualquer perspectiva de integração social e dignidade humana, perpetuando a lógica desumanizante do negro. Desta forma, enquanto a Lei de Terras representava a impossibilidade de futuro digno aos negros no Brasil, para os imigrantes representava um futuro promissor, onde estes poderiam se tornar pequeno proprietários de terras e trabalhar livremente, enquanto serviam ao sistema capitalista e “embranqueciam” a população brasileira, nos moldes estéticos importados da Europa.

Neste cenário, Moura (1994) aponta a existência de três níveis principais de estratificação social, de onde podemos abstrair as características gerais dos trabalhadores da época, dentre os quais destacavam-se:

- a) os escravizados, que serviam ao modo de produção escravista, não possuíam direitos, eram objetificados e viviam como cativos;
- b) os imigrantes, que eram trabalhadores livres, pequenos proprietários de terras (por apoio institucional ou poupança individual) e serviam ao modo de produção capitalista;
- c) a população camponesa, composta de mestiços (descendentes de negros e índios) e negros livres que não possuíam terra, nem o direito de tê-la;
- d) os moradores de condição, que serviam aos senhores de engenho falidos que não tinham condições de comprar homens e mulheres escravizados e trabalhavam na fazenda em troca de moradia.

Essa coexistência de relações escravistas e capitalistas², dentre outros elementos, propiciou a formação de um cenário abolicionista. Nesse contexto de permanência e refazimento do escravismo para atender às demandas do mundo moderno,

[...] manteve-se amplamente aberto o espaço para a consolidação e o fortalecimento da ideologia racista, sendo possível que tal ideologia se reverberasse para todas as esferas possíveis da sociedade, das relações privadas às públicas, nas mais variadas formas de manifestação, pois tal ideologia sempre esteve estruturalmente ligada à formação da sociedade brasileira. (BERSANI, 2020, p.41)

Com a abolição da escravidão pela Lei Áurea, em 1888, era evidente que havia um plano montado para estratificar a população negra e seus descendentes, bem como embranquecer a sociedade brasileira (através de incentivos institucionais à fixação dos imigrantes na sociedade). Assim, o capitalismo brasileiro se constrói sobre uma matriz histórica particular: a escravização.

Ao longo desta breve retrospectiva do processo de formação social do Brasil, com foco na questão racial, observa-se o esforço constante de uma elite em perpetuar as opressões raciais em virtude do viés econômico, objetificando seres humanos e negando-lhes a subjetividade, explorando sua força de trabalho, punindo-lhes por resistir, moldando mecanismos de estratificação social e perpetuando uma ideologia discriminatória, sob o pretexto de servir aos interesses do mercado.

É importante salientar que o povo negro no Brasil é antes de tudo *sobrevivente*. A despeito do sequestro e escravização de povos livres, negação de suas culturas, línguas, religiões e história; de séculos de exploração, cativeiro, tortura e objetificação; das inúmeras tentativas de dizimação, cerceamento de direitos e estratificação social: resiste.

O Brasil é atualmente o país com a maior população negra fora da África³. Essa população, ao sobreviver diariamente às políticas de extermínio imbricadas na estrutura

² Aqui destacamos o endividamento do Estado Brasileiro que, segundo Moura (1994), recorreu aos empréstimos ingleses, realizados com a finalidade de comprar negros escravizados, que viriam a ser dizimados, lutando compulsoriamente na linha de frente, junto ao exército brasileiro na guerra do Paraguai. Esse fato corroborou para a decomposição do sistema escravista, bem como para a viabilização da dominação da economia interna brasileira pelo capitalismo inglês (MOURA, 1994, p. 99). Salienta-se o estranhamento dos negros escravizados ao deparar-se com uma nação vizinha, onde não havia escravização - considerando que o Brasil foi o último país do Ocidente a abolir a escravidão.

³ Para maiores informações a respeito desse dado, consultar: <https://www.ufjf.br/ladem/2010/01/24/negros-do-mundo/> <https://unilab.edu.br/2015/04/09/brasil-e-o-maior-pais-africano-fora-da-africa-afirma-embaixador-durante-palestra-na-unilab/>

da sociedade, herança de nossa formação histórica e social, marcada pelas inúmeras violências perpetuadas no tempo contra a população negra, reafirma que *resiste*.

Dito isto, Bersani (2020, p.52-53) infere que:

[...] o estudo do racismo estrutural não pode ser realizado de forma desconectada da análise do capitalismo brasileiro, uma vez que tais elementos estão atrelados entre si e, dessa forma, é possível afirmar que o racismo está presente nas estruturas de opressão não apenas do próprio Estado, mas também de todas as relações constituídas a partir da ideologia socioeconômica que teve como fundamento o escravismo colonial e continua a reproduzir seus mecanismos de exclusão e marginalização.

Essa análise preliminar constitui ferramenta importante para o entendimento da raiz da questão racial no Brasil, bem como para compreender que o processo de perpetuação do racismo se dá de forma estrutural na sociedade brasileira, permeando questões de cunho institucionais, bem como econômicas, culturais, sociais e ideológicas, conectadas com o processo de construção do modo de produção capitalista brasileiro.

1.1 APONTAMENTOS SOBRE RAÇA, DISCRIMINAÇÃO RACIAL E RACISMO ESTRUTURAL

O entendimento construído a partir da análise teórica do processo de formação da sociedade brasileira, por si só já promove reflexões consideráveis sobre a essência do racismo estrutural no Brasil. No entanto, para que seja possível a discussão do conceito de racismo estrutural, é preciso preliminarmente abordar a utilização do termo “raça”.

Nos importa saber que o conceito de raça não é algo fixo, mas que “por trás da raça sempre há contingência, conflito, poder e decisão, de tal sorte que se trata de um conceito relacional e histórico. Assim, a história da raça ou das raças é a história da constituição política e econômica das sociedades contemporâneas”. (ALMEIDA, 2019, p.18)

Desta forma, a palavra “raça” surge primordialmente como forma de classificação biológica de subespécies de plantas e animais. É apenas com o fenômeno da modernidade, que o termo é empregado na classificação de seres humanos. A “descoberta” do “Novo Mundo”, em meados do século XVI, propiciou a reflexão sobre a existência de “raças” diversas à sociedade renascentista. Essa reflexão foi a base da construção do que viria a ser o ideário moderno do europeu como *homem universal* (ALMEIDA, 2019, p. 18).

O termo “raça” foi utilizado como forma de categorizar biologicamente seres humanos, ao longo dos séculos, sob o argumento da racionalidade - durante o renascimento -, e da universalidade - durante o iluminismo -, subsidiando assim a naturalização da discriminação do negro, no processo de colonização, por diferir do padrão europeu. Outro elemento presente é o da dominação, que se materializava através do senso de superioridade do homem branco europeu, com status de “*homem universal*”, em detrimento do negro desumanizado e racializado, submetido a categoria biológica de animal.

Em 1791, com a Revolução Haitiana, a utilização pseudocientífica do termo “raça” pela biologia passou a ser reivindicada como ferramenta importante de perpetuação das violências que mantinham o modo de produção colonial. Neste momento histórico, os negros escravizados da Ilha de São Domingos, até então colônia francesa, reivindicaram que os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade universais pleiteados pela Revolução Francesa, se estendessem a eles. A luta contra a tirania dos colonizadores franceses, que reivindicavam direitos universais de liberdade e igualdade para si, enquanto escravizavam e objetificam a população negra colona, maioria na Ilha, resultou na independência do Haiti, em 1804.

A conquista do povo haitiano despertou nas potências da época o entendimento de que o projeto de universalização da razão e civilização discutido nos últimos séculos, não se daria para todos. Neste momento, a “raça” passa a ser elemento central para a perpetuação do projeto de dominação europeu:

[...] é nesse contexto que a raça emerge como um conceito central para que a aparente contradição entre a universalidade da razão e o ciclo de morte e destruição do colonialismo e da escravidão possam operar simultaneamente como fundamentos irremovíveis da sociedade contemporânea. Assim, a classificação de seres humanos serviria, mais do que para o conhecimento filosófico, como uma das tecnologias do colonialismo europeu para a submissão e destruição de populações das Américas, da África, da Ásia e da Oceania. (ALMEIDA, 2019, p. 20)

Esse pensamento que condiciona o racismo à racionalidade científica da raça, apenas passa a ser desconstruído a partir do século XX, quando a biologia - através do descobrimento do sequenciamento do genoma - afasta a possibilidade de classificação da espécie humana em raças e a antropologia volta esforços a refutar os discursos deterministas biológicos e culturais.

Embora atualmente haja a compreensão de que, no âmbito das ciências naturais, a classificação por raça não se aplica a seres humanos, o discurso de inferioridade racial

dos povos colonos empregados aos negros, perdurou durante séculos, o que torna o conceito de raça algo muito mais abrangente do que a realidade biológica. “*Raça*” passa a ser um conceito socioantropológico (ALMEIDA, 2019, p. 22). Desta forma, “é inafastável, portanto, que se há discriminações que guardam origem em um olhar racial sobre os seres humanos, elas devem ser estudadas a partir desse cenário” (BERSANI, 2020, p. 60).

Assim, as raças, atualmente, existem em função do racismo enquanto ideologia, pois da mesma forma que atribuem privilégios a uns, os nega a outros, constituindo elemento de promoção de desigualdades (BERSANI, 2020).

O racismo se apresenta como categoria associada à noção de raça, no entanto, se distingue de outras como o preconceito e a discriminação. Silvio Luiz de Almeida conceitua o *racismo* como “[...] uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam” (ALMEIDA, 2019, p.22). Já o *preconceito racial* é definido pelo autor como “[...] o juízo baseado em estereótipos acerca de indivíduos que pertençam a um determinado grupo racializado, e que pode ou não resultar em práticas discriminatórias” (ALMEIDA, 2019, p. 22).

A *discriminação racial* é uma categoria sociológica e, no direito brasileiro, é conceituada como:

[...] toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada; (BRASIL, 2010, p. 01)

Sobre o tema, Rios (2008) aborda que no direito comparado é recorrente a tipologia da discriminação como direta e indireta. Ele denomina a ocorrência de discriminação direta:

[...] quando qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, fundados em origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação proibidas, têm o propósito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade de direitos humanos e liberdades fundamentais, nos campos econômico, social, cultural ou em qualquer campo da vida pública. (p. 89, grifos do autor)

No mesmo sentido, Almeida (2019, p. 23), falando de discriminação indireta, informa que ela:

[...] é um processo em que a situação específica de grupos minoritários é ignorada – discriminação de fato –, ou sobre a qual são impostas regras de “neutralidade racial” – colorblindness – sem que se leve em conta a existência de diferenças sociais significativas – discriminação pelo direito ou discriminação por impacto adverso.

Definidos os conceitos das categorias que se associam à temática racial, compreende-se algumas das formas pelas quais o racismo estrutural se apresenta na sociedade brasileira. Entendendo isso, reafirma-se a compreensão de que as formas como o racismo se apresenta são produtos do processo de formação social do Brasil, já abordados no início deste capítulo.

Pode-se afirmar que o racismo é estrutural quando “[...] o Estado age sobre o racismo quer pela sua presença, mediante leis, políticas segregacionistas e de higienização, entre outras medidas, quer pela sua ausência, pois não enfrentou a questão racial em seu cerne, enraizada no país desde o período colonial” (BERSANI, 2020, p. 61), assim como pela face institucional revelada, que priva e dificulta o acesso de pessoas negras ao poder e à qualidade de vida, bem como pela reprodução de violências, discriminação e preconceito pelos indivíduos.

O racismo estrutural é um sistema complexo de opressão que reflete o histórico de violências, herança de nosso passado colonial, apropriado pelo modo de produção capitalista como ferramenta de estratificação do povo negro. É um sistema que está intrinsecamente atrelado à luta de classes. Bersani (2020, p. 62) aprofunda ainda mais esse conceito quando diz:

O racismo estrutural corresponde a um sistema de opressão cuja ação transcende a mera formatação das instituições, eis que perpassa desde a apreensão estética até todo e qualquer espaço nos âmbitos público e privado, haja vista ser estruturante das relações sociais e, portanto, estar na configuração da sociedade, sendo por ela naturalizado. Por corresponder a uma estrutura, é de se registrar que o racismo não está apenas no plano da consciência – a estrutura é intrínseca ao inconsciente. Ele transcende o âmbito institucional, pois está na essência da sociedade e, assim, é apropriado para manter, reproduzir e recriar desigualdades e privilégios, revelando-se como mecanismo colocado para perpetuar o atual estado das coisas.

Desta forma, pelo caráter sistêmico conferido ao racismo estrutural, seu combate deve ser feito de forma articulada e racional, através de mecanismos pensados para

promoção da desconstrução da ideologia racista, responsável por viabilizar a reprodução sistêmica de práticas discriminatórias, seja na organização política, econômica ou jurídica da sociedade.

Portanto, sob essa ótica, o Estado tem papel fundamental na promoção, no desenvolvimento e no monitoramento de políticas públicas de promoção da Igualdade Racial, para além das medidas jurídicas de repressão a atos discriminatórios. O Estado brasileiro tem o dever histórico de reparar os efeitos sociais provocados por séculos de perpetuação de uma ideologia racista, que parte da essência do próprio Estado e sobrevive nele, desde a gênese do país até os dias atuais.

Partindo deste entendimento, um dos principais marcos do direito antidiscriminatório no Brasil pode ser apontado pela edição da Lei 12.288 de 20 de julho de 2010⁴, que promulgou o Estatuto da Igualdade Racial. No entanto, faz-se necessário enfatizar que essa conquista só foi possível mediante a dedicação histórica do Movimento Negro, que protagonizou várias conquistas importantes, desde sua gênese até o processo de discussão e elaboração do Estatuto, bem como ainda o faz na luta pela sua completa implementação.

1.2 AS LUTAS E A RESISTÊNCIA DO POVO NEGRO NO BRASIL - DA ABOLIÇÃO A DURBAN - A IGUALDADE FORMAL DEFINIDA POR LEI

A luta e a resistência sempre foram elementos presentes na formação da população negra brasileira, seja de forma organizada - a exemplo dos quilombos e irmandades religiosas -, seja pela tentativa de manter viva as culturas e religiões que lhes foram esbulhadas durante o processo de colonização – como exemplos, o sincretismo religioso como forma de preservação das religiões de matriz africana e a resistência através da capoeira.

O pós-abolição foi um período marcado pela desigualdade e estratificação social da população negra. No entanto, foi neste período que tomou forma o encucar ideológico da existência de uma “democracia racial”⁵, proporcionada pelo declínio da monarquia e instauração da República. Segundo o aprendido na leitura de Andrews (1998), a visão de

⁴ Esse tema será melhor abordado no capítulo 2.

⁵ O conceito de “democracia racial” foi interpretado, desenvolvido e plenamente disseminado através dos escritos de Gilberto Freyre, que se tornaram referência na literatura brasileira. No entanto, a existência de uma “democracia racial” no Brasil foi amplamente discutida e combatida, tempos depois, nas obras de pensadores renomados como Florestan Fernandes e George Reid Andrews.

que o Brasil seria uma terra livre de impedimentos legais e institucionais, constituindo solo fértil para a igualdade racial, foi construída sob os propósitos de: amenizar o medo da elite escravista de retaliação dos escravizados pelos anos de exploração; refutar as propostas de uma parcela de abolicionistas, que exigiam reparação aos libertos pelos danos do cárcere; dar (falsa) esperança de igualdade e acolhimento social aos libertos, transferindo assim, a responsabilidade da situação negra para os próprios negros, tornando-os responsáveis por seu fracasso ou ascensão.

Dessa forma, perpetuava-se uma ideologia arcaica herdada do escravismo. Esta, por sua vez, não harmonizava com a competitividade da sociedade moderna capitalista, deixando ainda mais escancarada a finalidade de adequação da ideologia racista, aos interesses da classe dominante no capitalismo, que dava preferência à mão de obra branca e imigrante.

Essa compreensão proporcionou o aparecimento dos primeiros veículos de imprensa do meio negro, que pautavam principalmente a completude do processo de modernização, através do desmascaramento da ideologia racial dominante, e da instalação da ordem social competitiva, condizente com a sociedade moderna (SILVA, 2007).

As discussões geradas através da publicação dos periódicos da imprensa do meio negro, o surgimento dos primeiros movimentos sociais e as mudanças trazidas com o processo de modernização, proporcionaram a criação da Frente Negra Brasileira (FNB⁶), que se destacou como a principal entidade representativa negra do período, tendo atuado de 1931 a 1937, quando foi desintegrada pelo golpe que deflagrou o Estado Novo (ANDREWS, 1998).

A FNB pleiteava principalmente a integração do negro na sociedade, através do enfrentamento ao “preconceito de cor” e reeducação do negro para atuar no mercado, competindo “em pé de igualdade” com o branco. No entanto, por ter se proposto a unificar os meios negros, possuía deficiências desde sua origem, como aponta Florestan (2008, p. 61):

Ela [a Frente Negra Brasileira] deu uma prova magnífica de capacidade organizatória e de pugna viril do negro e do mulato. Todavia, também patenteou, ao mesmo tempo, que ainda era cedo para ir-se muito longe na marcha contra a corrente. Ficou em nossos fastos políticos como uma espécie de marco histórico da primeira demonstração de rebeldia e de força da “gente negra”. Um teste que serviu para o melhor conhecimento dos meios e dos fins que o “negro” terá de mobilizar se

⁶ Fundada em 16 de setembro de 1931 com sede em São Paulo, objetivando representar a população negra, dada a ausência do Estado em oferecer escola, assistência social e de saúde. Teve como um de seus fundadores, Abdias do Nascimento.

quiser alterar, abruptamente, a ordem racial imperante” (grifos no original)

Durante o Estado Novo (1937 a 1945), o Movimento Negro foi perseguido e reprimido pelo regime ditatorial, tornando-se inexpressivo, segundo Andrews (1998). Com a retomada democrática, em 1945, foi realizada a Convenção Nacional do Negro Brasileiro, em São Paulo, que deliberou por concentrar esforços em dois objetivos que pleiteariam junto à Assembleia Constituinte:

O primeiro objetivo era conseguir que o preconceito e a discriminação raciais fossem declarados ofensas criminais; e o segundo era a instituição de um programa especial de bolsas de estudo federais para estudantes negros nos cursos de segundo grau, universidades e escolas técnicas (ANDREWS, 1998, p. 247)

A iniciativa restou infrutífera e a retomada do protagonismo do Movimento Negro no espaço político, fracassou diante da recusa dos negros de classe média que ascenderam através da consolidação das leis trabalhistas no Estado Novo. Os negros de classe média passaram a se identificar com a população branca, que não viu com bons olhos o ressurgimento do Movimento Negro (SILVA, 2007). Este cenário, associado a abertura de espaços de organização institucional viabilizados pela República, como os sindicatos, proporcionou a fragilização do Movimento Negro entre as ditaduras, restando às minorias que insistiam em se organizar sob a perspectiva racial, as lutas no campo sociocultural – destaca-se aqui a atuação do Teatro Experimental do Negro⁷ (TEN).

A organização em torno das ações políticas, por parte do Movimento Negro, só foi retomada de forma significativa, a partir da década de 1970, “[...] com a independência das colônias portuguesas e a promulgação e implementação de oportunidades iguais e legislação de ação afirmativa nos Estados Unidos” (ANDREWS, 1998, p. 301).

Em 18 de junho de 1978, em reunião no Centro de Cultura e Arte Negra, em São Paulo, fundou-se o Movimento Unificado Contra a Discriminação Étnico-Racial (MUCDR), posteriormente denominado Movimento Negro Unificado⁸ (MNU), que

⁷ Em 21 de junho de 1967, por meio do Decreto Legislativo nº 23, o Brasil aprovou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, que passou a vigorar no ordenamento brasileiro através do Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Em síntese, a Convenção estabelece o compromisso dos Estados Partes, com a promoção de medidas destinadas a eliminação da discriminação racial, sob todas as formas, quer seja através da edição de Leis, quer seja pelo fortalecimento de organizações cuja finalidade seja a eliminação das barreiras entre as raças.

⁸ Andrews (1998) cita os fatores que contribuíram para a criação do MNU, destacando, dentre eles: a frustração crescente entre os negros de classe média, diante das barreiras raciais que impediam seu progresso ascendente; a sensação crescente de improbabilidade de que uma abordagem exclusivamente

rapidamente ganhou adeptos em todo o Brasil. O objetivo era conscientizar a população negra sobre os temas da discriminação e desigualdade raciais presentes na sociedade brasileira, organizando seus membros em células para a luta contra essa discriminação, aproveitando o contexto de abertura política para pressionar o governo e as instituições (partidos, universidades, tribunais, igreja, dentre outros) a combater o racismo dentro e fora de suas estruturas, empregando políticas que impeliriam à ampliação das oportunidades para a população negra (ANDREWS, 1998).

Em 1979, o Governo Militar pôs fim ao sistema bi partidário e foi possível a criação de cinco novos partidos que faziam oposição ao regime militar e buscavam apoio eleitoral. A crescente mobilização popular do MNU, em torno de suas pautas, acabou chamando atenção desses partidos recém-formados, que incorporaram aos seus projetos políticos a pauta antirracista, como retrata Andrews (1998, p. 303):

Exatamente no momento em que o movimento negro estava mostrando sinais incomuns de firmeza política, durante os anos de 1979 e 1980, cada um dos partidos de oposição estava competindo ferozmente contra os outros por apoio eleitoral. Vendo neste novo movimento negro uma fonte potencial desse apoio, todos os partidos de oposição de repente desenvolveram um interesse recém-descoberto pelo problema da discriminação e da desigualdade racial. Todos eles inseriram pontos anti-racismo em suas plataformas, e vários criaram comissões especiais ou grupos de trabalho para examinar o Estado das relações raciais no Brasil e formular respostas políticas adequadas. Os partidos convidaram ativistas negros para se juntar às suas fileiras, e, em São Paulo, indicaram um número sem precedentes de afro-brasileiros como candidatos a cargos federais, estaduais e municipais nas eleições de 1982. Somente o partido do governo deixou de inserir uma linguagem anti-racista em sua plataforma, em parte porque não quis fazê-lo, e em parte porque achava que não precisava, tendo convencido todos os quatro representantes negros mais conhecidos para desertar da oposição e se unir às fileiras do governo.

"cultural" resultasse em melhorias imediatas de sua situação; os exemplos concretos dos movimentos negros no exterior, que obtiveram sucesso considerável na concretização de seus objetivos; a mobilização e a organização que estava acontecendo na sociedade brasileira, resultante da abertura política do contexto histórico; a energia proporcionada pela comemoração dos noventa anos da abolição e a reafirmação da negação explícita, da promessa de igualdade e democracia racial do 13 de maio; reunião de jovens afro-brasileiros melhor instruídos, politicamente conscientes e perturbados com seu status de negro em uma sociedade estratificada, em torno de eventos culturais que ganhavam proporção, como o Festival Comunitário Negro Zumbi (1978) e a Quinzena do Negro (1977); criação de uma versão da Frente Negra Brasileira, constituída por militantes de classe média, sensibilizados por dois crimes de repercussão no meio negro (a morte de Robson Silveira da Luz, jovem trabalhador negro que morreu sob custódia policial, sob tortura depois de ser detido sem acusação durante vários dias; e a expulsão sumária de quatro jovens negros do Clube de Regatas Tietê, que jogavam pela equipe de um time de vôlei).

A reabertura democrática proporcionou a organização da população de forma geral, e a pauta racial ganhou proporção através do Movimento Negro, em especial através da articulação do MNU. A luta por direitos e garantias constitucionais de promoção da igualdade e uma postura reparatória do Estado, viraram bandeiras centrais, vez que, a percepção da condição do negro ganhou uma nova dimensão crítica.

Assim, pleiteava-se junto à Assembleia Constituinte de 1987, a inserção da pauta racial baseada no princípio da igualdade, providos da intelecção de que a igualdade formal, por si só, representaria ato discriminatório - partindo da compreensão histórica de que a negros e brancos não são concedidos os mesmos privilégios e condições - reforçando o discernimento de que só a luta organizada permanente viabilizaria a sonhada igualdade material, cientes dos desafios a serem enfrentados.

Com a redemocratização do país, inaugurada pela Constituição de 1988, o Estado brasileiro assumiu o *status* de Estado Democrático de Direito, o que “[...] implica a ideia de que as instituições estatais devem operar como agentes de transformação social [...]” (MOREIRA, 2020, p. 33). No entanto, embora reconheça-se o potencial democrático previsto em nossa Constituição, é sabido que a Constituinte foi um grande palco para a correlação das forças políticas existentes à época, mesmo assim, após dezenove meses de trabalho, em 5 de outubro de 1988, promulgou-se a nova Constituição Brasileira:

[...] uma Constituição que, em relação à imposta pelo regime militar em 1967, contém avanços importantes no campo dos direitos civis, das liberdades públicas e da participação do cidadão. Mas que mantém intocados - no essencial e no global – injustiças, privilégios e omissões incompatíveis com uma sociedade moderna, ainda que nos limites do capitalismo. A Bancada do PT chegou à Constituinte consciente de que uma nova Constituição, por melhor que fosse, seria incapaz de estabelecer um estágio social de justiça e liberdade, com o fim da exploração do homem pelo homem. Também sabia que a correlação de forças determinada pelas eleições de 1986 impunha limitações intransponíveis. É preciso lembrar que o PT elegeu apenas 16 deputados, que com os outros parlamentares de esquerda e progressistas, somaram 120 constituintes. Para aprovar qualquer coisa eram precisos 280 votos⁹. (apud FERNANDES, 2014, p. 16)

⁹ Texto retirado da Capa do último número da publicação da executiva nacional do partido dostrabalhadores, PT Na luta da Constituinte, nº 10, out/1988, disponível no acervo CsBH – Fpa,

A herança do silenciamento e repressão do regime militar, bem como dos séculos de exploração escravista, se fazem presentes e marcantes na Constituição¹⁰ de 1988. Embora sejam reconhecidos todos os avanços conquistados - a troca de muitas renúncias e negociações – entende-se também a necessidade de pleitear os espaços institucionais e deliberativos, bem como todos os outros espaços onde possam ser disputadas interpretações e ideologias, tendo como horizonte central a igualdade plena e a dignidade humana.

Somente em 20 de novembro do ano de 1995, na oportunidade da “Marcha Nacional Zumbi dos Palmares” rumo à Brasília em celebração ao 300º aniversário de Zumbi dos Palmares, com o lema “contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, foi possível o reconhecimento oficial da existência de racismo no Brasil. Esse reconhecimento se deu diante da pressão dos movimentos, que conseguiram ser recebidos pelo presidente à época - Fernando Henrique Cardoso - forçando-o, mediante a entrega do “Programa para superação do racismo e da desigualdade étnico-racial”, não só a reconhecer oficialmente a existência de racismo no Brasil, mas também, nomear um Grupo de Trabalho Interministerial destinado a pensar políticas públicas de combate ao racismo (OLIVEIRA, 2016).

Em 2001, os setores do governo ligados a pauta racial, somam-se ao Movimento Negro organizado, objetivando a preparação do país para a “III Conferência Mundial de Combate ao Racismo”, que aconteceria em Durban, na África do Sul, sob iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU). A articulação resultou em um documento que estabelecia a posição do Brasil na Conferência de Durban, comprometendo-se com a implementação de políticas de ação afirmativa, que visariam o combate ao racismo no país. Este cenário deu suporte ao surgimento das cotas raciais e outras políticas de ação afirmativa, sob o viés de que somente as políticas públicas generalistas não seriam suficientes para dirimir as disparidades raciais (OLIVEIRA, 2016).

Outrossim, verifica-se diante o todo exposto, que mesmo com a garantia Constitucional de igualdade, há um esforço contínuo do Movimento Negro organizado pela obtenção da igualdade material, visto que, só a igualdade formal adquirida através

¹⁰ Alguns avanços legislativos na pauta racial sucederam imediatamente a Constituição, dentre eles, podemos destacar a Lei 7.668 de 1988, que criou a Fundação Cultural Palmares - que seria o primeiro órgão institucional voltado à questão racial, no entanto, dedicado apenas à temática cultural; e a Lei 7.716 de 1989 (Lei Caó), proposta pelo deputado Luiz Alberto Caó, que tipificou o crime de racismo, tornando-o inafiançável e imprescritível.

do texto legal, não conferiria ao negro as mesmas condições aferidas à população branca, devido ao histórico de estratificação e violência ao qual foi submetido ao longo da história do país.

Desta forma, o Movimento Negro se mostra protagonista nas conquistas alcançadas sob o pretexto de materialização do princípio da igualdade. Porém, a luta desses sujeitos não se resume apenas à conquista da garantia do direito, mas também à efetivação dos já conquistados. No próximo capítulo será analisada a trajetória que possibilitou a criação do Estatuto da Igualdade Racial, mais uma iniciativa de promoção da igualdade pela força da lei.

2 ELEMENTOS DA TRAJETÓRIA DE ELABORAÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI 12.288/2010 – ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

Ao longo da história do Brasil, todos os direitos atribuídos à população negra foram verdadeiras conquistas, marcadas por resistência, organização e luta. Em todos esses processos, a articulação do Movimento Negro, junto aos demais setores da sociedade e das instituições, constituiu elemento essencial para o sucesso nos pleitos conquistados até então.

Ao compreender que o racismo no Brasil é um problema estrutural e estruturante da sociedade, entende-se que ao Estado brasileiro é conferido o dever de garantir efetivamente a igualdade étnico-racial, aferindo proteção diferenciada a grupos racialmente identificados, preservando-os não só contra o racismo individual - demonstrado através de práticas discriminatórias por indivíduos - mas também da discriminação institucionalizada, que muitas vezes não se mostra aparente, e é fruto de um sistema que molda as estruturas para perpetuar esse ciclo de desigualdade e opressão. Uma das primeiras questões que são levantadas ao deparar-se com instrumentos normativos como a Lei 12.288/2010, que prevê a instituição do Estatuto da Igualdade Racial, é o porquê que o legislador se preocupa em garantir ações destinadas a igualdade de uma minoria, quando o texto constitucional já a prevê como garantia de todos os nascidos sob solo brasileiro. A resposta a essa questão pode ser depreendida da síntese que fizemos ao longo desse trabalho. É fato que no Brasil, por mais que todos sejam iguais perante a Lei, esta igualdade é negada na prática cotidiana a grupos minoritários historicamente oprimidos e estratificados.

Este capítulo tem como intuito a análise sistematizada do longo processo de discussão, que levou à promulgação do Estatuto da Igualdade Racial no Brasil. De início, será abordado o histórico de construção dos diálogos do Movimento Negro com os parlamentares, que resultaram em Projetos de Lei, audiências e processos extenuantes de discussão, que foram fundamentais para a elaboração do texto final do Estatuto. Por fim, serão tratados os aspectos que tornam o Estatuto da Igualdade Racial um marco no direito antidiscriminatório brasileiro, e principal instrumento legal de efetivação do combate ao racismo estrutural brasileiro.

A trajetória de construção do Estatuto da Igualdade Racial teve início mais de uma década antes de sua promulgação. A primeira tentativa de instituição do Estatuto se

deu através da propositura do Projeto de Lei (PL) nº 3.198 de 2000, de autoria do então deputado federal, Paulo Renato Paim¹¹ (PT/RS). Com a sua eleição ao Senado Federal em 2003, foi possível a reapresentação do Projeto, que seguia paralisado na Câmara dos Deputados. A matéria passou a tramitar no Senado Federal sob a designação Projeto de Lei do Senado (PLS¹²) nº 213/2003.

Ao retornar para a Câmara dos Deputados, sob a designação PL nº 6.264/2005, o Projeto manteve-se paralisado até 10 de março de 2008, quando sob pressão do Movimento Negro¹³, foi instituída a Comissão Especial que debateria o tema.¹⁴ Mesmo assim, apenas em novembro de 2009 foi aprovado substitutivo ao Projeto proposto, ainda teve várias alterações.¹⁵

Já no Senado Federal, estando prestes a ser encaminhado para sanção presidencial, na oportunidade da revisão final, a Comissão de Constituição e Justiça sob parecer do Senador Demóstenes Torres¹⁶ (DEM/GO) efetuou duro golpe na redação do

¹¹ Paulo Paim viajou o país durante anos para elaborar a redação, “ouvindo a comunidade negra e branca, sindicalistas, professores, advogados, promotores de Justiça, parlamentares, enfim, profissionais de todas as áreas, pessoas de todas as classes sociais, etnias e idades” (PAIM, 2011, p. 62) Como fruto da proposição do PL, foram realizados um total de 23 debates sobre a temática, dentre estes, 9 reuniões ordinárias, 8 seminários e 5 audiências públicas, todos promovidos por uma Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados para apreciação da proposta. As discussões resultaram em um Projeto Substitutivo, proposto pelo então deputado Reginaldo Germano, aprovado por unanimidade pela Comissão, mas que não prosperou nos trâmites do Plenário da Câmara, restando paralisado.

¹² Na tramitação do PLS, foram realizadas várias audiências internas e externas em quatro comissões, até a proposta substitutiva elaborada pelo então Senador Rodolpho Tourinho, que alcançou aprovação. A principal modificação ao Projeto original no momento da aprovação do substitutivo, foi a retirada do dispositivo que criava o Fundo de Promoção da Igualdade Racial – que havia sido inserido pela Câmara. Após todas as discussões, e mesmo diante do retrocesso que caracterizou a retirada da proposição de criação do Fundo, travou-se uma discussão acentuada sobre a inconstitucionalidade de origem do Projeto. Devido à polêmica levantada, o assunto foi retirado e enviado para a Câmara dos Deputados em 29 de novembro de 2005 (PAIM, 2011).

¹³ O Movimento Negro se mobilizou e enviou à Câmara cem mil assinaturas favoráveis ao projeto.

¹⁴ a Comissão Especial teve como presidente o Deputado Carlos Santana (PT/RJ) e como relator o Deputado Antônio Roberto (PV/MG).

¹⁵ Depreende-se desse processo de discussão – que poderia também ser denominado como negociação – que as alterações realizadas só foram possíveis devido à falta de representação da comunidade negra nos espaços de disputa de poder. Graças a correlação de forças, que tende a ser desigual aos interesses das minorias étnico-raciais, o projeto sofreu várias distorções. No entanto, mesmo tendo consciência de que o Projeto não sairia como o pensado coletivamente com as organizações, instituições e comunidade civil, o avanço nos trâmites foi celebrado enquanto conquista possível no contexto que estava dado, e em respeito ao processo democrático. Dentre as várias alterações que passou o Projeto, Paim (2011, p. 63) descreve: “O texto sofreu novas alterações, foram suprimidas as cotas nas universidades, no mercado de trabalho, na mídia, e reduzido o percentual para as candidaturas negras na política. Alterou-se o capítulo específico para as mulheres negras, o mesmo ocorrendo com os procedimentos para a titulação das terras de quilombo, sem contar a alteração na disposição dos artigos.”

¹⁶ Há época o Senador Demóstenes Torres liderava a bancada do Democratas no Senado Federal, presidindo ainda a Comissão de Constituição e Justiça, que é considerada a Comissão de maior relevância no Senado. Em 2012 o Senador foi cassado por quebra do decoro Parlamentar, após o surgimento de provas telefônicas que o colocaram na condição de investigado nas Operações Vegas e Monte Carlo, por relação com o bicheiro Carlos Augusto de Almeida Ramos, conhecido como Carlinhos Cachoeira, pivô do escândalo que ficou conhecido como “máfia dos caça niqueis”. Para mais informações sobre o assunto, consultar:

Projeto, substituindo, em alguns artigos, o conceito sociológico de raça pelo de etnia e suprimindo artigos atinentes à saúde da população negra, ao percentual de candidaturas negras e ao mercado de trabalho¹⁷.

Mesmo diante de tantas alterações em seu texto original, o Estatuto da Igualdade Racial foi aprovado por unanimidade no dia 16 de julho de 2010. O entendimento do Movimento Negro, de parlamentares¹⁸ que lutaram pelo Estatuto e da então Secretaria¹⁹ Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) – era de que, diante da realidade posta pelo contexto político e dos desafios enfrentados ao longo de uma década de luta pela tramitação do Projeto, a melhor alternativa seria votá-lo nos termos que haviam sido acordados, e tentar dirimir os prejuízos através da regulamentação dos dispositivos da Lei, bem como na propositura de outros textos legislativos que versariam sobre os temas excluídos do texto original do PL.

Pautas prioritárias como a Política de Cotas²⁰ e a criação do Fundo Nacional de Combate ao Racismo foram suprimidas do texto original do Projeto, o que não impediu que o Movimento Negro continuasse as reivindicando.

O processo ao todo, foi árduo e marcado por duras disputas proporcionadas pela correlação de forças existentes no Congresso Nacional. No entanto, o desafio era conhecido pelos agentes que se dispuseram a propor o texto. A análise historiográfica

<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/3399>

<https://www.metropoles.com/brasil/demostenes-torres-9-anos-apos-cassacao-gente-de-todos-os-partidos-me-procura>

¹⁷ O Parecer do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça não foi visto com bons olhos, sendo mobilizada resistência, liderada por Paim em articulação com o Movimento Negro, que foi à Tribuna do Senado em dezembro de 2009 solicitar que o Estatuto não fosse votado naqueles termos, sem que as lideranças do Movimento Negro fossem ouvidas, no entanto, o pleito não prosperou. (PAIM, 2011).

¹⁸ Conforme depreende-se do exposto: “Enfim, no dia 16 de julho de 2010 o Estatuto foi aprovado no Senado Federal, por unanimidade. Eu certamente carregava um ar de resistência em votar o texto este ano, mas a Seppir e lideranças do Movimento Negro, cerca de 20, exceto o MNU, analisavam o acordo. A Casa Civil me ligou e disse que o parecer era mais duro que as mudanças, em si – “*Paim, deixa votar, na regulamentação do texto proporcionaremos grandes benefícios para a comunidade negra*”. (grifos no original) (PAIM, 2011, p. 66)

¹⁹ A SEPPIR, a época, funcionava como órgão de assessoramento do Presidente da República, de acordo com a Lei Federal 10.638/2003

²⁰ A aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, trouxe em seu Art.4º, VII e Parágrafo Único, a previsão da promoção prioritária de programas de ação afirmativas, o que possibilitou a legitimação da constitucionalidade das cotas raciais nas instituições de ensino, que encontrava resistência desde a implementação da política de cotas raciais pela Universidade de Brasília (UnB), em 2003. A matéria das cotas no ensino, mais tarde, foi –finalmente- prevista em Lei específica, sob o nº 12.711/2012 (Lei de Cotas). Quanto à criação do Fundo, encontra-se em tramitação no Senado, sob a denominação de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Nº 33/2016, de iniciativa do Senador Paulo Renato Paim, que objetiva alterar a Constituição Federal, instituindo o Fundo de Promoção da Igualdade Racial. A PEC 33/2016 teve como última movimentação relatório favorável do Senador Weverton (PDT-MA), emitido em 25 de abril de 2019, e aguarda, desde então, entrar na pauta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

revela que nenhum direito no Brasil foi conferido ao povo negro sem encontrar resistência, e o Estatuto da Igualdade Racial não seria exceção. O processo de luta e acirramento dos debates foi essencial para a aprovação do Projeto, sancionado e convertido em Lei em 20 de julho de 2010, por Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República à época.

Destarte, mesmo que o texto aprovado não tenha sido o idealizado e discutido coletivamente, ainda constitui uma grande conquista para o povo negro, por conter pontos estruturantes e um conjunto de ações pensadas para nortear os caminhos da promoção da Igualdade Racial, combatendo o racismo estrutural, resguardando direitos da população negra, legitimando as ações afirmativas, e estabelecendo mecanismos de controle e fomento às políticas públicas de promoção da igualdade racial.

2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ELEMENTO FORMAL DA IGUALDADE RACIAL

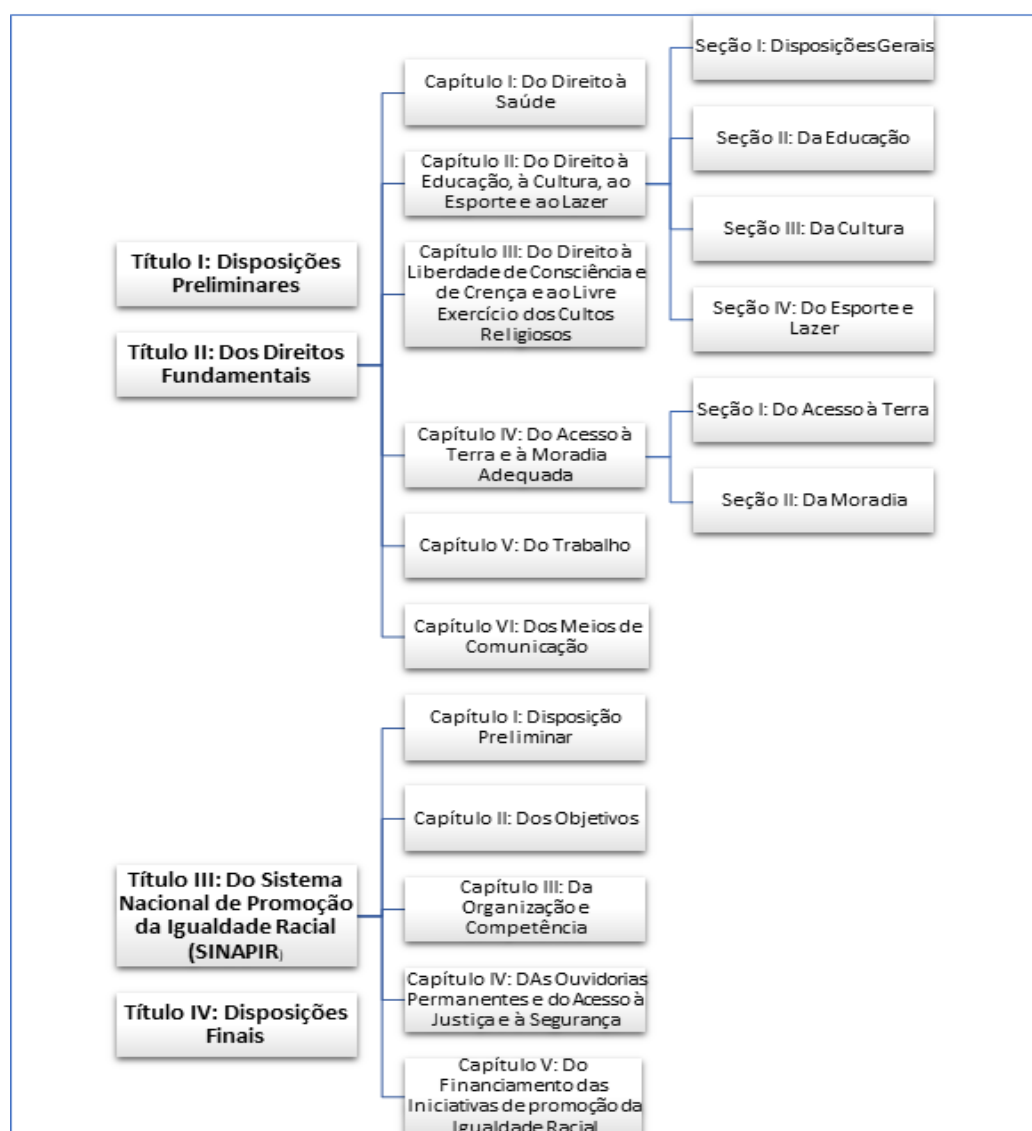
O Estatuto da Igualdade Racial – Lei 12.288/2010, em sua concepção, representa a concretização da política constitucional de participação democrática. O Estado de Direito, por si só já compreende a existência de uma relação estrutural entre Direito e Democracia, portanto, a criação de normas que nascem sob o pretexto de garantir juridicamente a concretização da tutela dos direitos fundamentais, são essenciais para a efetivação do texto constitucional.

A Lei 12.288/2010, embora não tenha sido aprovada nos termos em que foi pensada e discutida com a sociedade, e instituições comprometidas com o projeto político a que se associava, garantiu mecanismos de promoção e acompanhamento das políticas de igualdade racial a nível nacional. Em seu início, a redação do Estatuto estabelece os conceitos abordados no corpo do texto da Lei. Desta forma, temos o reconhecimento estatal inédito de alguns temas, tais como: *discriminação racial ou étnico-racial, desigualdade racial, desigualdade de gênero e raça e ações afirmativas*.

Ao definir esses conceitos, o Estado brasileiro reconhece não só a existência de desigualdades raciais e de gênero, mas também o seu dever reparatório para com essas minorias.

Em sua estrutura o Estatuto divide-se em quatro títulos, onze capítulos e seis seções, conforme o organograma abaixo:

FIGURA 01 – ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL



Fonte: Elaborado pela autora a partir da Lei 12.288/2010

Em seu artigo 1º o Estatuto diz proteger e combater todas as formas de discriminação e intolerância étnica, bem como, garantir a efetivação da igualdade de oportunidades à população negra. (BRASIL, 2010)

Em seu artigo segundo, o Estatuto firma o entendimento do dever solidário do Estado e da sociedade na tutela do direito à igualdade das minorias racialmente identificadas. Desta forma, pode-se perceber a preocupação do legislador em reconhecer que para além da responsabilização do Estado, precisa-se também prever a responsabilidade da sociedade, partindo da compreensão de que a discriminação, o preconceito e a desigualdade racial são perpetuadas por uma estrutura sistêmica, onde as

instituições reproduzem os preconceitos existentes na sociedade, na medida em que os inserem em seus padrões de funcionamento.

Deste modo, o Estatuto elenca as diretrizes para a promoção da Igualdade Racial, quando diz:

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

I - inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;

II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;

III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;

IV - promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;

V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;

VI - estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos;

VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.

Parágrafo único. 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. (BRASIL, 2010, p. 02)

Dentro desse conjunto de medidas prioritárias destinadas à promoção da Igualdade Racial, destaca-se a previsão da implementação de programas de ação afirmativa, que possibilitaram a legitimação das cotas raciais nas instituições de Ensino, antes mesmo da aprovação da Lei de Cotas, em 2012.

É necessário dizer que não existe uma definição única, ou mais acertada do que são políticas públicas (SOUZA, 2006). Desta forma, recorre-se ao elemento comum a todas as definições: a noção de que política pública consiste na resposta do poder público a um problema político existente na sociedade. Assim, as políticas públicas exercem um papel importante na materialização de direitos garantidos por lei, mas é importante alertar para o cuidado de perceber as políticas públicas como meios, e não garantias.

Através da compreensão, em parte trazida pela vivência de luta do Movimento Negro, de que o texto legislativo, por si só não garantiria a efetividade dos direitos adquiridos, o Estatuto inovou ao criar em seu artigo 5º, o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).

O Sistema foi concebido com a finalidade de organizar e articular as ações promovidas pelo poder público federal, destinadas à implementação das políticas, programas e serviços voltados à superação das desigualdades étnicas existentes no País.

Ademais, o Título II do Estatuto destina-se a abordar, em capítulos e seções, as ações, medidas, políticas e programas que devem ser implementados e fomentados, definindo as estratégias de promoção da Igualdade Racial e enfrentamento ao Racismo nas áreas: da saúde; da educação, cultura, esporte e lazer; da liberdade de consciência e de crença e do livre exercício dos cultos religiosos; do acesso à terra e à moradia adequada; do trabalho e; dos meios de comunicação.

Pode-se perceber, que o Estatuto se preocupou em legislar sobre áreas estratégicas determinantes ao desenvolvimento das populações racializadas a que ele se dirige. Desta forma, busca sobretudo preparar as instituições ligadas a essas áreas para promover o acolhimento e possíveis composições dos conflitos existentes, bem como garantir não só o acesso aos serviços ofertados pelo Estado, mas a coleta de dados desagregados por cor, para acompanhamento das políticas públicas, a ascensão e o protagonismo dos profissionais racialmente identificados nas instituições, bem como a participação desses indivíduos na construção e no melhoramento das políticas públicas, através dos Conselhos de Promoção da Igualdade Racial.

Ao passo em que reconhece a existência de um dever reparatório do Estado para com a população negra, autorizando a implementação de programas de promoção de discriminação positiva para este fim, definindo diretrizes, ratificando direitos e instituindo um órgão de acompanhamento das políticas públicas e programas a nível nacional, o Estatuto da Igualdade Racial se coloca como a mais completa norma de combate ao racismo estrutural existente em nosso ordenamento jurídico.

Esse reconhecimento do dever reparatório do Estado, descrito na Lei 12.288/10, representa um marco no Direito Antidiscriminatório Brasileiro²¹, vez que este campo do

²¹ O campo do Direito Antidiscriminatório, é descrito por Moreira (2020) como um subsistema do Direito Constitucional, que nasce da concepção democrática do Estado de Direito, fundamentado pelos princípios norteadores da cultura jurídica moderna, e pela pressuposição da existência de uma relação estrutural entre Democracia e Direito.

Direito reivindica a sistematização das leis antidiscriminatórias, que Adilson José Moreira conceitua:

[...] leis antidiscriminatórias são meios a partir dos quais se alcança a racionalização do poder estatal: uma sociedade se torna democrática na medida em que o sistema jurídico está comprometido com a proteção das liberdades individuais, com os direitos sociais e também com práticas inclusivas. (2020, p.47)

O Direito Antidiscriminatório compreende a tutela dos direitos fundamentais como função essencial do ordenamento jurídico, que por sua vez, é marcado pelo princípio da difusão do poder, restando a interpretação de que o poder político de proteção contra a discriminação deverá ser exercido por diferentes esferas, visando a garantia da proteção das liberdades individuais e sociais. Ademais, Moreira (2020, p. 49) aduz que:

As normas antidiscriminatórias surgem dentro desse contexto como uma manifestação e um conteúdo de justiça em nome de todos os membros da comunidade política e em especial daqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade ou que enfrentam tipos de exclusão social duradouros.

Destarte, o Estatuto da Igualdade Racial assume papel importante na constituição desse conjunto normativo, pois surge enquanto norma antidiscriminatória pautada pelas minorias racializadas - através principalmente da luta do Movimento Negro - e fundamentada na noção de justiça reparatória e promoção de igualdade social. Além disso, é subsidiada pelo histórico de violência vivenciado na formação social brasileira, cujas consequências refletem na atualidade com o processo de estratificação da população negra. Dessa forma, o Estatuto busca a mobilização da sociedade, das instituições e do Estado para os fins a que se destina, estabelecendo diretrizes, definindo ações e criando um Sistema de acompanhamento das políticas públicas de promoção da igualdade racial.

No entanto, passados mais de dez anos da promulgação do Estatuto, sua implementação ainda representa um desafio, o que reflete na promoção efetiva de seus objetivos. Percebe-se que as políticas públicas podem vir a ser meio efetivo de implementação das mudanças estruturais propostas no Estatuto. Resta, pois, compreender como os governos conduzem essas políticas, e se elas são suficientes para resolução dos problemas apontados.

3 O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL: EXPECTATIVAS E PERSPECTIVAS

A elaboração legislativa deve ter como objetivo não só a garantia do Direito, mas, sobretudo, a efetivação do Direito pretendido. Partindo dessa premissa, levanta-se o questionamento sobre quais são os desafios enfrentados pelas iniciativas de execução das disposições trazidas pelo Estatuto da Igualdade Racial.

Este capítulo propõe-se a discutir, através de dados colhidos de endereços governamentais, fontes de Organizações Não Governamentais (ONGs) e atos normativos, quais os empecilhos ao desenvolvimento das políticas públicas de promoção da Igualdade Racial, viabilizadas por meio do Estatuto.

Assim, serão abordadas as dificuldades sobre três perspectivas estruturantes: administrativa, financeira/orçamentária e política. Desta forma, serão evidenciadas as mudanças ocorridas nas estruturas administrativas, bem como as variações orçamentárias, buscando sempre realizar a contextualização política dessas transformações.

Para a análise das perspectivas, será considerada a evolução orçamentária do Governo Federal no âmbito das políticas de promoção da Igualdade racial, datadas da criação da SEPPIR até a última atualização do Paineis do Orçamento Federal.

Devido ao caráter transversal dessas políticas, nos ateremos aos dados orçamentários dos Programas promovidos pela SEPPIR, no âmbito de todos os órgãos a que foi ligada: Presidência da República; Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRJDH); Ministério da Justiça e Cidadania; Ministério dos Direitos Humanos (MDH); e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). No entanto, considerando a importância da contextualização política dos dados apresentados, tendo em mente, que o dado por si só, não tem compromisso com a verdade, buscar-se-á trazer elementos de análise interpretativa, que subsidiarão as percepções finais obtidas.

Para enriquecimento da análise, foram acompanhadas quatro oficinas temáticas realizadas pela Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos do Rio Grande do Norte (SEMJDH), ocorridas nos meses de abril e maio de 2021. As oficinas foram pensadas como ponto de partida para a construção do novo Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial do RN (PEPPIR-RN), constituindo espaço onde as Secretarias de Estado apresentam as políticas públicas implementadas e em andamento desde a elaboração do antigo Plano (com vigência de

2007 a 2011), com posterior momento de avaliação dessas políticas, realizada por várias representações de coletivos, grupos de estudo e povos tradicionais. Essa vivência se faz necessária para a compreensão prática da dinâmica de funcionamento das políticas públicas a nível estadual, bem como entender o processo de construção de um Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial.

Por fim, serão analisadas as dificuldades enfrentadas na adesão de Estados e Municípios ao SINAPIR.

3.1 A NEGAÇÃO DO RACISMO E A DESESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS ÓRGÃOS ESTATAIS: BREVE ABORDAGEM DOS ASPECTOS POLÍTICO-FINANCEIROS E AS SUAS CONSEQUENCIAS PARA AS POLITICAS PÚBLICAS

Partindo da compreensão de que o Estatuto da Igualdade Racial pode ser tido como um marco legal brasileiro no Direito antidiscriminatório e no enfrentamento ao racismo estrutural, se faz necessária a realização da análise não somente da sua importância para o direito pátrio, mas também na efetivação das políticas públicas de promoção da igualdade racial. É importante frisar que antes da promulgação do Estatuto, já haviam órgãos estatais geridos pelo Governo Federal, responsáveis pela implementação das políticas de promoção da igualdade racial no âmbito nacional.

A Lei nº 10.678/2003 (BRASIL, 2003) tratou de criar a SEPPIR²² como órgão de assessoramento diretamente ligado à presidência da República e alinhada ao Plano de Ação da Conferência de Durban²³, com o intuito de formular, coordenar e articular as políticas e diretrizes de promoção da igualdade racial. Em 2010, soma-se às iniciativas da SEPPIR e do CNPIR o conjunto normativo inédito constituído pelo Estatuto da Igualdade Racial.

É importante mencionar que tanto a criação da SEPPIR e do CNPIR, quanto a promulgação do Estatuto, datam de um período histórico marcado pelo crescimento econômico do país, com foco no desenvolvimento de políticas públicas de redução das desigualdades sociais e combate ao preconceito, fruto do projeto político dos governos do Partido dos Trabalhadores, construído em diálogo com os movimentos sociais. É importante destacar que o Movimento Negro contribuiu para a elaboração e concretização

²² A Secretaria cuja nomenclatura incluía o adjetivo “Especial”, no ato de sua criação, ganhou *status* de Ministério, contando com estrutura de gabinete e até três subsecretarias, bem como o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

²³ Disponível em https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_durban.pdf.

dessas políticas públicas, no entanto, mesmo com a facilitação de mandatos populares, a correlação de forças sempre exigia um posicionamento mais incisivo e articulado dos movimentos, a exemplo do processo de tramitação do Estatuto.

Em 2015, o país passou por ajuste fiscal²⁴ que resultou não só na modificação das estruturas administrativas, mas também no afastamento dos movimentos sociais do projeto político do segundo mandato da presidenta Dilma (PT). Esse afastamento se deu como reflexo da escolha que o governo fez em implementar medidas de recesso, principalmente nas políticas de proteção social - em especial da igualdade racial. A escolha feita pelo governo ao preterir essas políticas, denota como o racismo estrutural se manifesta, ainda que em governos populares de esquerda.

Com o *impeachment* da presidenta Dilma, em abril de 2016, as medidas de contenção de despesas públicas e corte de ministérios foram arrochadas pelo presidente interino Michel Temer, que promoveu o sucateamento ostensivo da administração pública, cujos danos foram sentidos de forma mais significativa na área da proteção social, das políticas públicas e ações afirmativas²⁵.

Aprofundando ainda mais o desmonte, foi editada a MPV nº 768 em fevereiro de 2017, que altera novamente a Lei 10.683/2003, criando o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), que passa a ser composto por:

²⁴ O saldo desse processo foi o início do desmonte das políticas públicas de promoção da igualdade racial, através da Medida Provisória (MPV) nº 696/2015, convertida na Lei nº 13.266/2016, responsável por extinguir a SEPPIR da estrutura da Presidência da República, retirando seu *status* de Ministério e a realocando enquanto secretaria ligada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRJDH), cuja composição estava prevista no Art. 29, XXV da Lei 10.683/2003, com redação dada pelo Art. 5º da Lei 13.266/2015, aduzindo que: “Art. 29. Integram a estrutura básica: [...]XXV – do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos o Conselho Nacional de Juventude, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Secretaria Nacional de Juventude e até 7 (sete) Secretarias. (BRASIL, 2015)

²⁵ Esse cenário ficou evidente através da edição da MPV nº 726, em maio de 2016, convertida posteriormente na Lei nº 13.341 de setembro do mesmo ano, que extinguiu o MMIRJDH, transferindo a competência dos órgãos e entidades supervisionadas pelo extinto Ministério, para o Ministério da Justiça e Cidadania, excetuando-se apenas os que tratavam da matéria de políticas para a juventude. A SEPPIR e o CNPIR foram mantidos na estrutura do novo Ministério, responsável por gerir três secretarias especiais, atês seis secretarias, treze Conselhos, três departamentos da área de segurança pública e o arquivo nacional.

Art. 29. Integram a estrutura básica:

[...]

XXV – do Ministério dos Direitos Humanos:

- a) a Secretaria Nacional de Cidadania;
- b) a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres;
- c) a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência;
- d) a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;**
- e) a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa;
- f) a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- g) o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial;**
- h) o Conselho Nacional dos Direitos Humanos;
- i) o Conselho Nacional de Combate à Discriminação;
- j) o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- k) o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência;
- l) o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso;
- m) o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; e
- n) até uma Secretaria. (BRASIL, 2003, p.14, grifei)

A MPV nº 768/2017, por sua vez, é revogada três meses depois pela MPV nº 782 de maio de 2017, convertida na Lei nº 13.502 de 1º de novembro de 2017, que torna sem efeito a Lei 10.683/2003, redefinindo a estrutura básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Destarte, o MDH passa a funcionar com a seguinte composição:

Art. 36. Integram a estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos:

- I - a Secretaria Nacional de Cidadania;
- II - a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência;
- III - a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;**
- IV - a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa;
- V - a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- VI - o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial;**
- VII - o Conselho Nacional dos Direitos Humanos;
- VIII - o Conselho Nacional de Combate à Discriminação;
- IX - o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- X - o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência;
- XI - o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa;
- XII - o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais; e
- XIII - até uma Secretaria. (BRASIL, 2017, p.19 grifei)

Já em 09 de agosto de 2017, o governo Temer faz sua última mudança²⁶ administrativa na pasta dos Direitos Humanos, desta vez ainda mais radical, através do Decreto Nº 9.122/2017. A sobrecarga de responsabilidades atribuídas ao MDH era notória. No entanto, a defasagem do corpo técnico responsável pela execução dos programas, principalmente na área de Promoção da Igualdade Racial, configura prova da negligência do presidente Temer com as pautas das minorias. Dito isto, é possível afirmar que o governo Temer foi marcado por profundo dismantelamento da estrutura administrativa federal, que gerou perdas incalculáveis na execução das políticas públicas de promoção da Igualdade Racial²⁷.

Com a chegada da direita ao Palácio do Planalto, em 1º de janeiro de 2019, a primeira medida de governo do presidente Bolsonaro foi a edição da MPV nº 870, convertida posteriormente na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. A medida, que visava o estabelecimento da organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, por meio de seu Art. 57, III, transforma o MDH em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

É importante salientar a não inclusão da temática da Igualdade Racial na nomenclatura do Ministério, tanto pode ser reflexo do negacionismo da questão racial existente no Brasil, como também pode ser mesmo negligência com as políticas públicas da pauta racial, ou ambas as alternativas, frutos do Projeto Político defendido por Bolsonaro.

Com a mudança administrativa, a SEPPIR e o CNPIR passaram a compor a estrutura básica do MMFDH, que conta com oito secretarias e onze órgãos colegiados, conforme preconiza o Art. 44 da Lei 13.844/2019.

Ainda no ano de 2019, foram editados os Decretos nº 9.673, de 02 de janeiro de 2019; e nº 10.174, de 13 de dezembro de 2019. Ambos dispunham sobre a estrutura regimental e sobre o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do MMFDH, sendo que o segundo revoga o primeiro, restando vigente até a conclusão da pesquisa para esse trabalho.

²⁶ A mudança foi responsável pelas alterações na estrutura regimental e no quadro demonstrativo dos cargos e funções do Ministério dos Direitos Humanos, resultando no corte de pelo menos quarenta e um cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) só na estrutura da SEPPIR. A estrutura administrativa do MDH foi reconfigurada pelo Art. 2º do Decreto, passando a ser composto por vinte e um órgãos, entre assistência direta do ministro e específicos, bem como, por dez órgãos colegiados, incluindo o CNPIR.

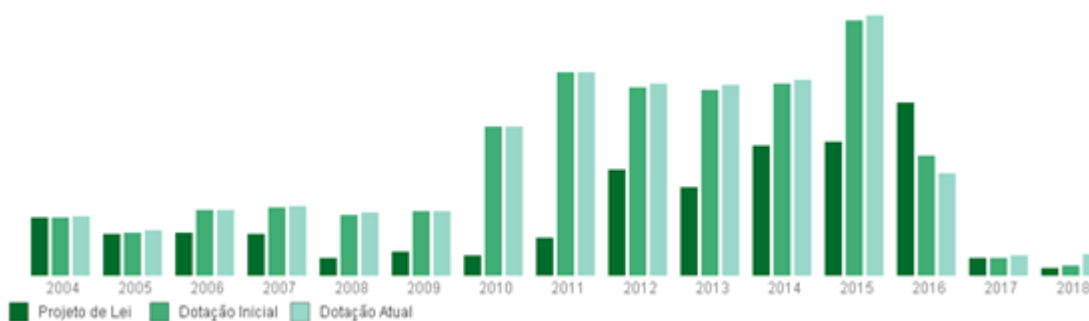
²⁷ A estrutura da SEPPIR, que originalmente detinha *status* de Ministério e gozava de quadro amplo de servidores, passou a ter *status* de órgão, gerido pelo MDH, com quadro reduzido de pessoal, dividido em dois departamentos: o Departamento de Igualdade Racial; e o Departamento de Promoção da Igualdade Racial para Povos e Comunidades Tradicionais.

Analisando as principais modificações provocadas pelo Decreto 10.174/2019, em relação ao que previa o Decreto 9.673/2019, no tocante à SEPPIR, pode-se apontar que houve uma reestruturação da Secretaria, que continuou a possuir dois departamentos, que, no entanto, foram redefinidos em sede de nomenclatura, redução e redistribuição de competências, e redução dos cargos em Comissão²⁸.

Atualmente, a SEPPIR conta com um quadro administrativo composto pelos departamentos de: Políticas Étnico-Raciais; e Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais. No entanto, a atividade administrativa se mostra profundamente prejudicada em face da precariedade dos recursos disponíveis (humanos e orçamentários), bem como da falta de gerência da ministra do MMFDH com a SEPPIR, que recentemente passou três meses sem secretário nomeado²⁹.

As inúmeras mudanças administrativas realizadas em um curto período temporal (2015-2019), refletiram não só no desempenho das políticas de promoção da Igualdade Racial, mas também no emprego do orçamento público para desenvolvimento dos programas federais de fomento à área, conforme depreendido das variações das receitas e despesas realizadas ano a ano com os Programas que contém o marcador “Igualdade Racial”, visualizadas nos gráficos abaixo:

FIGURA 02 – GRÁFICO DE EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS RECEITAS COM PROGRAMAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL ATRAVÉS DOS EXERCÍCIOS (PROJETO DE LEI, DOTAÇÃO INICIAL E DOTAÇÃO ATUAL)



Fonte: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>

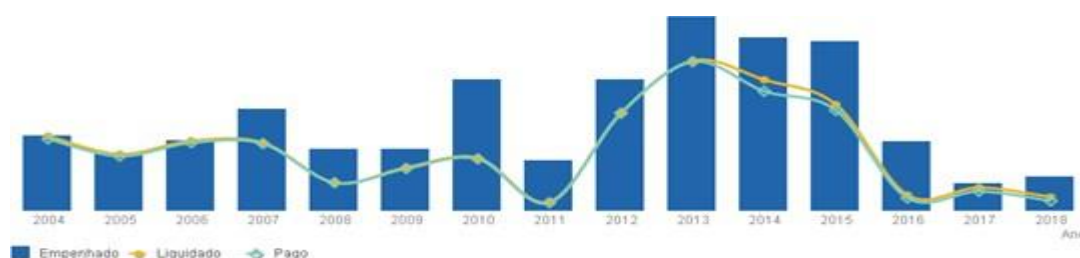
²⁸ Enquanto o Anexo II, alínea “a” do Decreto 9.673, de 02 de janeiro de 2019 prevê a existência de um quadro total de trinta e dois (32) cargos em comissão, distribuídos entre os departamentos e a administração direta da SEPPIR, o Anexo II, alínea “a” do Decreto nº 10.174, de 13 de dezembro de 2019, reduz esse quadro para um total de vinte e nove (29) cargos em comissão e uma (1) função de confiança. Perda significativa, considerando a quantidade já limitada e precarizada do quadro de pessoal da SEPPIR.

²⁹ Período contado da exoneração de Sandra Terena, através da Portaria Nº 450/2020, publicada no DOU de 21 de setembro de 2020, até a nomeação de Paulo Roberto, através da Portaria Nº 9/2021, publicada no DOU de 04 de janeiro de 2021.

O gráfico acima demonstra a variação das receitas pretendidas com os Programas de promoção da Igualdade Racial, utilizando os dados referentes a: Projeto de Lei (proposta orçamentária enviada ao legislativo), dotação inicial (valor orçamentário inicial fixado pela Lei Orçamentária Anual) e dotação atual (valor orçamentário corrigido). O que se deduz ao analisá-lo, é que geralmente não há um equilíbrio entre as pretensões e a dotação atualizada.

Já o gráfico abaixo, demonstra a evolução orçamentária das despesas empenhadas, acompanhando os valores liquidados e pagos.

FIGURA 03 – GRÁFICO DE EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS COM PROGRAMAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL ATRAVÉS DOS EXERCÍCIOS (EMPENHADO, LIQUIDADO E PAGO)



Fonte: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/>

Embora a pesquisa realizada no Painel do Orçamento Federal tenha sido executada compreendendo o lapso temporal de 2003 – data de criação da SEPPIR –, até o ano de 2021, só foram retornados dados atinentes ao período de 2004 a 2018. Desta informação, deduz-se que a ausência de dados atinentes ao Orçamento dos Programas de Promoção da Igualdade Racial no ano de 2003, pode ser justificado pela falta de previsão orçamentária para os Programas da SEPPIR em seu ano de criação, sendo prevista apenas na Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano seguinte (2004). Quanto à ausência dos dados referentes aos anos de 2019, 2020 e 2021, não foi possível chegar a uma conclusão quanto aos motivos.

Na análise das curvas dos gráficos apresentados, principalmente da Figura 03, é possível visualizar os impactos orçamentários nos programas de promoção da Igualdade Racial, decorrentes das modificações ocorridas no âmbito administrativo, a partir do ano de 2015. Cabe salientar, que o ano de 2016 ficou marcado pelo processo de endurecimento da política de austeridade fiscal, materializada pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, que ficou conhecida como Lei do Teto de Gastos, quando ao instituir o Novo Regime Fiscal, limitou os gastos públicos dos vinte (20) anos seguintes.

Aedição da EC nº 95 em 2016 justifica não só a diminuição drástica do orçamento para os Programas naquele ano, mas a falta de perspectiva de maiores investimentos nos anos seguintes.

A implementação do SINAPIR também foi duramente afetada desde sua criação, através do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010. Criado para ser um instrumento de institucionalização da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) – instituída através do Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003 -, o SINAPIR só foi regulamentado através do Decreto nº 8.136, de 05 de novembro de 2013, assinado durante a abertura da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (III CONAPIR), três anos após sua criação.

Assim, embora o Estatuto tenha estruturado as ações de promoção da Igualdade Racial por área, visando a efetivação das políticas transversais a nível nacional; criado o SINAPIR como órgão de institucionalização e descentralização das políticas públicas relacionadas à temática étnico-racial; e criado o CNPIR como órgão de controle das ações desenvolvidas, percebe-se que na prática este projeto foi comprometido.

Passados mais de sete anos da regulamentação do SINAPIR, a adesão de estados e municípios ao Sistema ainda é um desafio. A figura abaixo demonstra a adesão dos estados ao longo dos anos de 2014 a 2020.

FIGURA 04 – QUADRO DE ADESÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL AO SINAPIR - 2014-2020 - RECORTE REGIONAL

	Nordeste	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Norte	Total
2014	Bahia	Espírito Santo	-	Rio Grande do Sul	-	03
2015	Maranhão	-	Mato Grosso do Sul	-	Acre	03
2016	Paraíba; Pernambuco	Minas Gerais	Goiás	-	-	04
2017	Ceará	São Paulo	Mato Grosso	Paraná	-	04
2018	Alagoas	-	Distrito Federal	-	Rondônia	03
2019	Rio Grande do Norte	Rio de Janeiro	-	-	Amapá	03
2020	-	-	-	Santa Catarina	Pará; Tocantins	03
Total	07	04	04	03	05	23

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do MMFDH

Verifica-se das informações coletadas no documento disponibilizado pelo

Governo, que ainda não foi realizada a adesão de todas as unidades federativas ao SINAPIR, restando pendente a adesão dos estados do Piauí e Sergipe (Região Nordeste) e de Roraima e Amazonas (Região Norte). Embora esses estados não tenham aderido ainda ao SINAPIR, verificamos a adesão de dois municípios do estado de Sergipe ao Sistema, em detrimento do posicionamento do governo estadual. A adesão dos municípios ao SINAPIR é representada ano a ano no gráfico abaixo:

FIGURA 05 – GRÁFICO DA ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SINAPIR – 2014 -2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do MMFDH

Ao aderir ao SINAPIR, cada ente é classificado por meio de modalidades, que refletem o avanço das políticas públicas de promoção da Igualdade Racial nos territórios. As modalidades são atribuídas através da análise de requisitos, e dividem-se em: Plena, Intermediária e Básica. Essa classificação serve não só para monitoramento do desenvolvimento das ações de promoção da Igualdade Racial nos estados e municípios, mas também como forma de incentivo aos entes melhor avaliados na participação de editais dos Programas do Governo. Ante o exposto, foi verificado que das vinte e três (23) Unidades Federativas (UF) adeptas ao Sistema, apenas quatro (04) estão classificadas na modalidade intermediária – Paraíba, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo-, enquanto apenas o estado da Bahia é classificado na modalidade plena, restando aos demais a classificação na modalidade básica. Cabe salientar, que embora o estado da Paraíba figure na modalidade intermediária, foi verificado que não houve adesão de nenhum município da UF ao SINAPIR.

Quanto à adesão dos municípios ao Sistema, foi constatado que houveram picos nos anos de 2015, 2018 e 2020, conforme demonstrado na Figura 05. Analisando os fatos ocorridos nos anos mencionados, pode-se chegar à conclusão de que os três anos foram marcados por profundos debates sobre a questão racial.

O ano de 2015 - embora marcado pela tensão política dos bastidores do *impeachment* da presidenta Dilma - foi também o ano de início da Década Internacional de Afrodescendentes (DIA³⁰) e de intenso debate, em todos os setores da sociedade e do Estado, quanto a importância da abordagem transversal da temática da Igualdade Racial, sensibilizando e disseminando a Declaração e Programa de Ação de Durban e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

Já o ano de 2018, foi marcado por protestos e discussões profundas em virtude do assassinato, em 14 de março de 2018, da vereadora da cidade do Rio de Janeiro, Marielle Franco³¹. Ao lado deste fato, ainda se identificou que, naquele ano, somente trinta (30) municípios de todo o Brasil aderiram ao SINAPIR, sendo cinco (5) deles pertencentes ao estado do Rio de Janeiro, que até então só havia registrado adesão do município de Niterói, no ano de 2015.

No ano de 2020, o mundo vivenciou os protestos do *Black Lives Matter* provocados pela insatisfação com a conduta violenta dos agentes de segurança pública, durante a abordagem policial da população negra nos Estados Unidos³². O *Black Lives Matter* teve alcance global, proporcionando uma série de discussões sobre temas como

³⁰ A DIA - instituída pela Assembleia Geral da ONU através da Resolução 68/237, de 19 de dezembro de 2013 - foi proclamada com o tema “Povos afrodescendentes: reconhecimento, justiça e desenvolvimento”, e compreende o período de 1 de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2024. A proclamação se deu mediante o reconhecimento da ONU de que os objetivos traçados para as três Décadas de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial - estabelecidas pelas Resoluções 3057 (XXVIII), de 02 de novembro de 1973; 38/14 de 22 de novembro de 1983; e 48/91 de 20 de dezembro de 1993 - não foram alcançados. (ONU MULHERES, 2021).

³¹ Marielle Franco era vereadora, na cidade do Rio de Janeiro, pelo PSOL e se apresentava publicamente enquanto mulher negra, lésbica e periférica, com notória atuação frente aos direitos das minorias, principalmente à pauta racial. O crime ganhou repercussão e foi motivo de comoção nacional e internacional, principalmente pelas circunstâncias misteriosas do assassinato da vereadora, que até os dias atuais não conseguiram ser esclarecidas. Soma-se a este contexto a polarização política provocada pela eleição presidencial, que acirrou ainda mais o debate dos direitos das minorias. Embora vários aspectos do assassinato de Marielle ainda não tenham sido elucidados, sua morte gerou uma onda de discussões sobre temas relacionados a raça e a proteção estatal dos sujeitos racializados.

³² As mortes de Breonna Taylor (mulher negra assassinada em casa pela polícia) e George Floyd (homem negro assassinado por sufocamento durante abordagem policial), nos meses de março e abril, respectivamente, gerou uma onda de protestos protagonizado pela população negra, que logo difundiu-se mundialmente.

racismo, discriminação, preconceito, dever de reparação e proteção estatal dos sujeitos racializados.

É importante reforçar que os elementos conjunturais levantados nos três anos analisados, não são episódios isolados. Existe um contexto de violência e estratificação da população negra, reproduzido ao longo de toda formação social brasileira. Há também a atuação histórica do Movimento Negro organizado, dos povos tradicionais, das populações quilombolas, dos povos de terreiro, e de toda gente que luta cotidianamente pela Igualdade Racial.

Os eventos trazidos são frutos, principalmente, do desabafo de sujeitos cansados de serem vítimas de violências, principalmente por parte do próprio Estado, que não exerce seu dever constitucional de protegê-los, e findam por reverberar nos dados apresentados.

É possível perceber, ante o exposto, que a massificação do debate racial é um instrumento importante para a conscientização dos gestores quanto à necessidade de se investir em políticas de promoção da Igualdade Racial e pode-se concluir que por mais que os caminhos para efetivação das políticas de Promoção da Igualdade Racial tenham sido definidos em Estatuto, falta ainda que as políticas públicas destinadas a esse fim sejam compreendidas enquanto políticas de Estado, e não de Governo. A falta de segurança administrativa e orçamentária das estruturas responsáveis pela execução da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR, SINAPIR e CNPIR - tende a refletir de forma negativa na execução das políticas públicas, que necessitam de avaliação e planejamento constante para que possam ser bem-sucedidas.

CONCLUSÃO

O Estatuto da Igualdade Racial é considerado um dos maiores avanços legislativos do direito brasileiro. Ao longo da pesquisa, pude averiguar o sentido e a importância de sua edição, os agentes que protagonizaram esse processo e a condução das ações de efetivação de seus dispositivos.

Ao trazer elementos historiográficos e sociais à pesquisa, pude reviver o passado colonial brasileiro, marcado pela objetificação dos corpos negros, que ainda reflete nos dias atuais. Restou claro a dívida histórica do Estado com os povos racializados, reafirmando o dever de reparação daquele para com estes.

Medidas legislativas como a Lei 12.288/2010 são urgentes, no entanto não são absolutas. A garantia do direito é importante, mas é apenas o meio que conduz à efetivação dessas garantias. Desta forma, o caminho da implementação do direito, acaba sendo, muitas vezes, ainda mais desgastante do que o próprio processo legislativo garantidor.

O Estatuto nasce do reconhecimento tardio do Estado brasileiro de seu dever reparatório, e da luta do Movimento Negro, que protagoniza todo o processo de construção, tramitação e fiscalização da execução das disposições contidas no texto legal. Fruto de um profundo debate, marcado por renúncias e resistência frente à correlação de forças - constantemente impulsionada pela ideologia racista imbrincada na sociedade e nas instituições -, a Lei 12.288/2010, ainda assim, consolidou-se enquanto marco do conjunto normativo que compreende o Direito antidiscriminatório brasileiro.

Desta forma, o Estatuto foi pensado para ser um instrumento capaz de agir de forma sistêmica na estratégia de combate ao racismo estrutural no Brasil, reconhecendo formalmente o dever reparatório do Estado com os sujeitos racializados, definindo diretrizes para a superação das desigualdades raciais por áreas temáticas, e criando órgãos de assessoramento, acompanhamento e fiscalização dos programas e políticas públicas de promoção da igualdade racial.

No entanto, depreende-se da pesquisa, que passados quase onze anos da promulgação do Estatuto, sua implementação ainda representa um desafio. Diante da análise dos dados trazidos na parte três, percebe-se nitidamente a falta de compromisso com as políticas de promoção da igualdade racial, que passaram a ser vistas como políticas de governo, e não de Estado, causando perdas incalculáveis à população negra.

Assim, conclui-se que a forma como são conduzidas as políticas públicas de promoção da Igualdade Racial, bem como a escassez dos recursos dispendidos a elas, prejudicam os resultados esperados de sua execução, tornando-as meios insuficientes para a efetivação dos objetivos do Estatuto. É importante alertar que o modo como estas políticas estão sendo conduzidas pode levar à distorção de seus propósitos, transformando-se em meio de reprodução das formas de manifestação do racismo estrutural. Desta forma, mais que nunca, é necessário o envolvimento dos movimentos e demais setores da sociedade afetados, para avançar na avaliação, monitoramento e participação dessas políticas, reivindicando o cumprimento do dever estatal de implementação efetiva das ações pactuadas em Estatuto.

Se faz importante registrar ainda, a dificuldade de acesso aos dados e documentos públicos produzidos pela SEPPIR, pelo SINAPIR e pelo CNPIR. As informações que deveriam ser produzidas e disponibilizadas periodicamente no site do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos carecem ainda de transparência, o que sem dúvidas, comprometeu a pesquisa nos moldes em que havia sido pensada inicialmente.

Por fim, embora o arcabouço teórico e analítico levantado no decorrer do trabalho tenha sido de extrema importância para dar sentido à pesquisa, o processo de vivência das oficinas temáticas de construção do PEPPIR-RN proporcionou reflexões e percepções que deram suporte às análises feitas, representando parte significativa do trabalho.

REFERÊNCIAS

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

ANDREWS, George Reid. **Negros e Brancos em São Paulo: 1888-1988**. Bauru: EDUSC, 1998.

BERSANI, Humberto. **Racismo Estrutural e Direito à Desestratificação: um estudo a partir das relações de trabalho**. São Paulo: Letramento, 2021.

BRASIL. Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.678.htm . Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm . Acesso em: 07 abr. 2021.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 1º mai. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13502-1-novembro-2017-785686-publicacaooriginal-154134-pl.html> . Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.673, de 02 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão, Funções Comissionadas do Poder Executivo e Funções Gratificadas, transforma cargos em comissão do grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9673.htm . Acesso em: 1 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nº 13.334, de 13

de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis n^{os} 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei n^o 13.502, de 1^o de novembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm . Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Decreto n^o 10.174, de 13 de dezembro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10174-13-dezembro-2019-789587-publicacaooriginal-159659-pe.html> . Acesso em: 1 maio 2021.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. São Paulo: Globo, 2008. 2 v.

FERNANDES, Florestan. **Florestan Fernandes na Constituinte**: leituras para a reforma política. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular, 2014. 2 v. (História & Memória de Cadernos Perseu).

GORENDER, Jacob. **O Escravismo Colonial**. 6. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

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

MOURA, Clóvis. **Dialética radical do Brasil negro**. São Paulo: Anita, 1994.

OLIVEIRA, Dennis (org.). O golpe contra o avanço no combate ao racismo. In: ROVAI, Renato (org.). **Golpe 16**: o livro da blogosfera. São Paulo: Publisher Brasil, 2016.

PAIM, Paulo Renato. Exposição dos motivos que levaram à apresentação do Estatuto da Igualdade Racial. In: SIMÃO, Calil (org.). **Estatuto da Igualdade Racial**: comentários doutrinários. Leme: J. H. Mizuno, 2011. p. 57-75.

PRADO JUNIOR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Belo Horizonte: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, Marcelo Leolino da. **A história no discurso do Movimento Negro Unificado**: os usos políticos da história como estratégia de combate ao racismo. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Cultural, Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de São Paulo, Campinas, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, RS, n. 16, dez. 2006. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5605>>. Acesso em: 29 maio 2021.