

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2024.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

**DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A
PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL:
UMA NECESSÁRIA ABORDAGEM HISTÓRICA (1995-2023)**

**CONSTITUTIONAL DEMOCRACY AND PUBLIC POLICIES FOR THE
PROMOTION OF RACIAL EQUALITY IN BRAZIL:
A NECESSARY HISTORICAL APPROACH (1995-2023)**

Vanessa Santos do Canto¹
Ilzver de Matos Oliveira²

RESUMO: Este artigo discute a relação existente entre a democracia constitucional e as políticas para a promoção da igualdade racial no Brasil desde a perspectiva teórica constitucionalismo democrático. O período abordado é aquele compreendido entre 1995, quando o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o FHC, admite a existência do racismo no Brasil, até 2023, momento de retomada institucional do governo de Luís Inácio da Silva, o Lula. O objetivo geral consiste em ressaltar a importância dos debates promovidos por diferentes segmentos do movimento negro brasileiro desde meados da década de 1990, para que o enfrentamento ao racismo institucional e estrutural fossem enfrentados por políticas de promoção da igualdade racial que possibilitassem a fruição dos direitos humanos fundamentais da população negra. O método é dedutivo, histórico-jurídico, pautado em revisão bibliográfica que nos possibilita, em um primeiro momento discutir a relação existente entre democracia constitucional e políticas para a promoção da igualdade racial no Brasil; em um seguida discutir o conceito de racismo institucional e estrutural elaborado por Silvio Almeida (2019), na perspectiva do constitucionalismo democrático. E, finalmente, adentramos no tema central deste trabalho que consiste na retomada dos debates sobre a necessidade de políticas públicas de enfrentamento ao racismo institucional e estrutural ao longo de quase 30 (trinta) anos no Brasil.

PALAVRAS-CHAVES: Democracia Constitucional; Constitucionalismo Democrático; Políticas Públicas; Combate ao Racismo; Brasil

ABSTRACT: This article discusses the relationship between constitutional democracy and policies for the promotion of racial equality in Brazil from the theoretical perspective of democratic constitutionalism. The period covered is that between 1995, when the then President of the Republic, Fernando Henrique Cardoso, FHC, admits the existence of racism in Brazil, until 2023, the moment of institutional resumption of the government of Luís Inácio da Silva,

¹ Doutora em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. E-mail: vanessadocanto@gmail.com; Link para o Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9037921832017837>

² Professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS); Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Salvador (UCSAL); Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. E-mail: ilzver@gmail.com; Link para o Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4770751511233073>

Lula. The general objective is to highlight the importance of the debates promoted by different segments of the Brazilian black movement since the mid-1990s, so that the confrontation of institutional and structural racism could be faced by policies to promote racial equality that would enable the enjoyment of the fundamental human rights of the black population. The method is deductive, historical-legal, based on a bibliographic review that allows us, at first, to discuss the relationship between constitutional democracy and policies for the promotion of racial equality in Brazil; in one we then discuss the concept of institutional and structural racism elaborated by Silvio Almeida (2019), from the perspective of the constitutionalsimo-democratic. And finally, we enter the central theme of this work, which consists of the resumption of debates on the need for public policies to confront institutional and structural racism over almost thirty (30) years in Brazil.

KEYWORDS: Constitutional Democracy; Democratic Constitutionalism; Public Policies; Combating Racism; Brazil

I. INTRODUÇÃO

Este trabalho discute as políticas públicas de enfrentamento ao racismo institucional e estrutural no Brasil desde a perspectiva do constitucionalismo democrático, no período compreendido entre 1995, quando o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o FHC, admite a existência do racismo no Brasil, até 2023, momento de retomada institucional da Silva, o Lula.

O trabalho se justifica em virtude do histórico dos debates sobre a necessidade ou não de adoção de medidas que garantam a fruição dos direitos humanos fundamentais da população negra, notadamente, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 e da promulgação do texto constitucional que completa 35 (trinta e cinco) anos em 2023 e seus posteriores desdobramentos nas décadas seguintes até a atualidade³.

Neste sentido, ressaltamos que as políticas de promoção da igualdade racial no Brasil já apresentam mais de vinte anos de existência. Ressaltamos, então, os vinte e um anos da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), intitulada através do Decreto nº 4.886/2003 e dos 14 (quatorze) anos do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), instituído por meio do Decreto nº 6.872/2007.

³ THEODORO, Mário. À Guisa de Conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas de combate à desigualdade e à discriminação no Brasil. THEODORO, Mário (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**, Luciana Jaccoud, Rafael Osório, Sergei Soares, Brasília: Ipea, 2008, p. 167-179

Além disso, a Lei 10.639/2003, completou 21 (vinte e um) anos, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010) completo 13 (treze) anos, a declaração e plataforma de ação de Durban completam 23 (vinte e três) anos, foi incorporado no ordenamento jurídico nacional a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância através do Decreto n. 10.932/2022, ocorreu a aprovação da atual Lei de Cotas nas instituições federais no ensino superior no ano passado, a lei de cotas no serviço público está em votação no Senado Federal e a Organização das Nações Unidas realizou no mês de abril deste ano, o balanço da Década Internacional dos Afrodescendentes, por ela instituída para o período de 2015-2024.

Todos estes documentos apresentam a perspectiva dos direitos humanos, mas a questão racial no Brasil ainda permanece um tema “guetificado”. Isto significa que tem sido discutido basicamente por ativistas negras e negros, contando com poucos aliados brancos para discutir o pacto narcísico da branquitude⁴ que é um dos aspectos mais marcantes do racismo institucional e estrutural no país⁵.

O objetivo geral consiste em ressaltar a importância dos debates promovidos por diferentes segmentos do movimento negro brasileiro desde meados da década de 1990, para que o enfrentamento ao racismo institucional e estrutural fossem enfrentados por políticas públicas que possibilitem a fruição dos direitos humanos fundamentais da população negra.

O método é dedutivo, histórico-jurídico, pautado em revisão bibliográfica que nos possibilita, em um primeiro momento discutir o conceito de racismo institucional e estrutural elaborado por Silvio Almeida (2019), na perspectiva de direitos humanos. Em um segundo momento adentramos no tema central deste trabalho que consiste na retomada dos debates sobre a necessidade de políticas públicas de enfrentamento ao racismo institucional e estrutural ao longo de quase 30 (trinta) anos no Brasil.

⁴ BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Pactos Narcísicos no Racismo:** branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. Tese (doutorado) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Departamento de Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade, 2002b.

⁵ ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural.** São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

II. DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL E RACISMO NO BRASIL: A NECESSIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

As discussões sobre a necessidade de políticas de promoção da igualdade racial no Brasil datam do período posterior à abolição formal da utilização do trabalho de escravizados negros e indígenas. Quando da comemoração dos 120 anos de abolição, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou a publicação da coletânea de artigos intitulada “As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição”, organizada pelo economista Mário Theodoro.

Esta publicação representa um marco importante sobre os debates referentes à necessidade da existência de políticas públicas para a população negra no Brasil republicano, no período pós-abolição. A publicação ocorre 05 (cinco) anos após a elaboração da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), instituída através do Decreto nº 4.886/2003 e de 01 (um) ano do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), instituído por meio do Decreto nº 6.872/2007, que possuem grandes desafios para alcançarem seus objetivos (JACCOUD, 2008).

A PNPIR surge no contexto da extinta Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e apresenta como desafio promover a igualdade racial no país que foi o último das Américas a abolir o trabalho de escravizados negros e indígenas, o que contribuiu para o estabelecimento de instituições republicanas que, não obstante as discussões políticas e jurídicas sobre a abolição tratavam a população negra como um problema, motivo de atraso econômico e social do Brasil.

Assim, alguns podem indagar, qual é a relação existente entre democracia constitucional e políticas de promoção da igualdade racial no nosso país? Então, o objetivo deste tópico é trazer alguns aspectos que, desde o nosso ponto de vista, sob a perspectiva teórica do constitucionalismo democrático nos permite explicitar esta relação que não é auto evidente.

Inicialmente, destacamos que o Brasil, atualmente concentra o segundo contingente de população negra do mundo, ficando atrás apenas da Nigéria. A composição demográfica do país é majoritariamente negra. Ou seja, as pessoas autodeclaradas pretas e pardas, segundo categorias censitárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Apesar disso, o Brasil mantém a população negra nos mais baixos níveis de fruição

dos direitos humanos fundamentais e mais altos níveis de violação de direitos, sendo o principal alvo do encarceramento em massa, da violência obstétrica, das remoções forçadas, do desemprego, analfabetismo, baixos salários, homicídios de jovens por armas de fogo (o fenômeno é denominado de genocídio da juventude negra).

Neste sentido, não atribuímos pura e simplesmente esta triste e cruel realidade ao passado escravista, mas a uma atualização dos efeitos do racismo na sociedade brasileira ao que Bento⁶ denomina de “pacto narcísico da branquitude”, na qual a estrutura de privilégios de pessoas brancas se reproduz através da discriminação racial que resultada em desigualdades raciais. Este fenômeno tem sido denominado de racismo estrutural e institucional⁷ que discutiremos no próximo tópico.

Sobre as desigualdades raciais no Brasil, a introdução do texto da PNPIR, destaca que:

Embora na atualidade não haja, no Brasil, registros de situação de segregação racial aberta, a cor ou raça dos indivíduos acabou, mesmo assim, funcionando como um diferencial na distribuição de direitos e oportunidades. A junção da pobreza com o racismo resultou em uma sociedade na qual um negro pobre tem muito menos chances de ascensão social do que um branco pobre. Ressalta-se a situação das mulheres negras que, ao longo do século 20, mantiveram-se, no campo do trabalho e da remuneração, em desvantagem tanto em relação aos brancos, homens e mulheres, quanto em relação aos homens negros. Além disso, os poucos negros e negras que conseguem ascender socialmente não estão imunes à discriminação racial⁸.

Então, desde a perspectiva do constitucionalismo democrático, a democracia constitucional no Brasil é profundamente marcada pelo racismo estrutural e institucional. Isto porque, porque conforme afirmam Chueiri e Godoy⁹, conciliar democracia e constitucionalismo é uma tarefa difícil, mas ainda mais difícil em uma sociedade na qual a maioria do seu povo vive em situação de iniquidade, não obstante os avanços observados nos últimos anos.

Chueiri e Godoy¹⁰ lembram que a democracia é povo decidindo questões politicamente

⁶ BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Pactos Narcísicos no Racismo:** branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. Tese (doutorado) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Departamento de Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade, 2002b.

⁷ ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural.** São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

⁸ Brasil. **Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.** Brasília: SEPPIR: 2003, p. 03.

⁹ CHUEIRI, Vera Kara de; GODOY, Miguel Gualano. Constitucionalismo e Democracia: soberania popular e poder constituinte. **Revista Direito GV**, São Paulo 6(1) | p. 159-174.

¹⁰ CHUEIRI, Vera Kara de; GODOY, Miguel Gualano. Constitucionalismo e Democracia: soberania popular e poder constituinte. **Revista Direito GV**, São Paulo 6(1) | p. 159-174.

relevantes de sua comunidade, inclusive os conteúdos da constituição. E, o constitucionalismo, é a limitação do exercício do poder do Estado e do povo, estabelecendo direitos e obrigações para ambos através de um sistema de “freios e contrapesos” que possibilitem que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, atuem de maneira harmônica para realizar o bem comum das cidadãs e cidadãos.

Neste sentido, constitucionalismo, soberania popular e poder constituinte estão intimamente relacionados:

É preciso recuperar esta ideia e esta práxis de que o povo, soberano, ao se autolegislar, cria e funda a Constituição, através de toda radicalidade que está em tal ato constituinte, impondo a si mesmo as regras e os limites que regularão os seus poderes constituídos¹¹.

Mas, como afirmamos anteriormente, a população negra brasileira vive nos mais baixos estratos da sociedade. Discutir o racismo e seus efeitos apresenta sempre uma grande dificuldade. Neste sentido, a introdução da PNPIR ressalta que:

A negação do racismo, uma hipocrisia que durante décadas orientou o discurso oficial brasileiro, apenas serviu para aprofundar ainda mais as desigualdades e impedir que o Estado e a sociedade atuassem de forma a enfrentar o problema¹².

A opinião pública brasileira é bastante conservadora e a classe média brasileira tem dificuldade de discutir sua posição e, historicamente, a maior parte defende valores conservadores, moralistas e reacionários (lembremos-nos do golpe militar de 1964, tema do IV Congresso Hispano-Brasileiro de Direito Constitucional).

Então, para mudar tal realidade os movimentos negros brasileiros desde o início de sua existência, em diferentes fases do período republicano têm demandado ao Estado a elaboração de políticas públicas e implementação de ações para promover a igualdade racial no país¹³.

E, neste sentido, a questão colocada à democracia constitucional no Brasil é a realização do princípio da igualdade, na sua dimensão material, tal como se depreende de uma

¹¹ CHUEIRI, Vera Kara de; GODOY, Miguel Gualano. Constitucionalismo e Democracia: soberania popular e poder constituinte. **Revista Direito GV**, São Paulo 6(1), p. 163.

¹² Brasil. **Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Brasília: SEPPIR: 2003, p. 03.

¹³ DOMINGUES, Petrônio José. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. In: **Tempo (UFF)**, vol. 23, 2007, pp. 100-122.

interpretação sistemática de nosso texto constitucional, que em seu nascedouro busca conciliar o conflito fundamental existente entre liberalismo e Estado social, através de uma Constituição dirigente para garantir a existência de uma república que respeite o Estado Democrático de Direito. Neste sentido, ressaltamos que a democracia:

O pós-guerra irá por um lado agudizar e por outro tratar, *após* Kelsen e *além* de Schmitt, muito dessas questões, no sentido de uma democracia não apenas política, mas também social, que, para citar Bobbio, não basta apenas saber *quem* e *como* decide, mas *onde* decide, nas empresas, nos sindicatos, nas associações, etc., pressupondo-se não apenas uma igualdade formal, mas material, de oportunidades de efetivo exercício de direitos. Daí a preocupação com a democracia participativa e com a aproximação entre representantes e representados, via redefinição da representação política e do uso mais adequado e cuidadoso de mecanismos de democracia direta, como o plebiscito e o referendo que, por si sós, podem ser meros instrumentos autoritários de legitimação, se não se garantirem a formação pública da opinião e da vontade na esfera pública e a garantia dos direitos das minorias sociais e políticas. E democracia é hoje, sobretudo, *poliarquia* (Dahl), para uma sociedade plural e descentrada, preocupada com a garantia, as condições e a institucionalização do exercício dos direitos fundamentais, individuais, sociais, coletivos e difusos¹⁴.

Assim, no Brasil, o enfrentamento ao racismo estrutural e institucional através de políticas de promoção da igualdade racial somente é condição essencial para a existência de uma democracia constitucional e para a existência de um Estado Democrático de Direito no qual a população negra brasileira seja tratada e viva de maneira equânime.

III. OS CONCEITOS DE RACISMO INSTITUCIONAL E ESTRUTURAL E SUA UTILIZAÇÃO NO BRASIL POR SÍLVIO ALMEIDA DESDE A PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

Para discutir o conceito de racismo estrutural nos apoiaremos na obra “Racismo

¹⁴ OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A Democracia Constitucional no Estado Democrático de Direito. **Empório do Direito**. Publicado em 16/05/2016. Disponível em: [A Democracia Constitucional no Estado Democrático De Direito – Por Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira - Empório do Direito \(emporiiododireito.com.br\)](http://emporiiododireito.com.br). Acesso em: 13/06/2024.

Estrutural”, de Sílvio de Almeida¹⁵. Embora, o conceito já estivesse sendo discutido no Brasil através do professor ativista Valter Silvério¹⁶ e da ativista negra Jurema Werneck¹⁷, desde o início dos anos 2000, optamos pela abordagem de Almeida¹⁸ (2019) neste trabalho, tendo em vista a relação que estabelece entre Direito e Economia e seu papel institucional enquanto ex-Ministro dos Direitos Humanos e Cidadania, no terceiro mandato de Luís Inácio da Silva.

Trata-se, sobretudo, de um livro de teoria social. Neste sentido, há duas teses a destacar: uma é a de que a sociedade contemporânea não pode ser compreendida sem os conceitos de raça e de racismo. O autor procura demonstrar como a filosofia, a ciência política, a teoria do direito e a teoria econômica mantêm, ainda que de modo velado, um diálogo com o conceito de raça. A outra tese é a de que o significado de raça e de racismo, bem como suas terríveis consequências, exigem dos pesquisadores e pesquisadoras um sólido conhecimento de teoria social. A tese central é a de que o racismo é sempre estrutural, ou seja, de que ele é um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade.

Almeida¹⁹ afirma que raça é o ato de estabelecer classificações e que é um conceito relacional e histórico. E está relacionado a expansão comercial burguesa e à cultura renascentista que tinha como centro o homem branco europeu universal. Neste contexto, as demais culturas eram tratadas como menos evoluídas. E foi esse movimento de levar a civilização para onde ela não existia que redundou em um processo de destruição e morte, de espoliação e aviltamento, feito em nome da razão e a que se denominou colonialismo. O autor cita Achille Mbembe para quem o colonialismo foi um projeto de universalização, cuja finalidade era inscrever os colonizados no espaço da modernidade.

O racismo que se materializa como discriminação racial é definido por seu caráter sistêmico. Trata-se, portanto, de um processo em que condições de subalternidade e de privilégio que se distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos âmbitos da política, da

¹⁵ ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

¹⁶ SILVÉRIO, V. R.. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, 2002, p. 219–246.

¹⁷ WERNECK, Jurema. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde Soc.** São Paulo, v.25, n.3, 2016, p.535-549.

¹⁸ ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

¹⁹ ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

economia e das relações cotidianas adquirindo, muitas vezes, caráter cultural e religioso. Neste sentido, o racismo pode se expressar de diferentes formas na contemporaneidade. Ele se reatualiza com a força do colonialismo e pode se expressar das seguintes formas:

1. Individualista – critério: racismo e subjetividade – concebido como uma espécie de “patologia” ou anormalidade. Não existem sociedades ou instituições racistas, mas indivíduos racistas, que agem isoladamente ou em grupo. Evidente. Percebível no momento de sua ocorrência.
2. Institucional – critério: racismo e Estado – Função das instituições: estabilidade dos sistemas sociais. Absorção de conflitos. Absorver como normalizar. Grupos hegemônicos no poder. O racismo não se resume a comportamentos individuais, mas é tratado como o resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, vantagens e privilégios com base na raça.
3. Estrutural – critério: racismo e economia – As instituições são racistas porque a sociedade é racista. As instituições são apenas a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem o racismo como um de seus componentes orgânicos. Não se limita a questão da representatividade (p. 31). O racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional²⁰.

Isto significa que se faz necessário repensar o sujeito universal dos direitos humanos que é branco, homem, cristão heterossexual, proprietário e sem deficiências de qualquer natureza. Esta reflexão crítica se faz necessária porque os direitos humanos são frutos da modernidade ocidental e, disto decorre que, os sujeitos subalternizados não gozam de proteção de seus direitos humanos fundamentais. Repensamos o sujeito para discutir sua importância no âmbito do constitucionalismo democrático, tendo em vista sua relação com os poderes constituinte e constituído que delineiam o movimento constitucionalista²¹.

Neste sentido, repensar os sujeitos de direitos no Brasil, impõe uma reflexão crítica sobre racismo e discriminação racial que estruturam as desigualdades raciais que constituem, infelizmente, o quadro de iniquidades em nosso país. Mas, este quadro tem sido enfrentado pelo movimento negro que se organizou conforme o conhecemos na atualidade, no ano de 1978, conhecido como Movimento Negro Unificado (MNU)²².

²⁰ ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019, p. 33.

²¹ CHUEIRI, Vera Kara de; GODOY, Miguel Gualano. Constitucionalismo e Democracia: soberania popular e poder constituinte. **Revista Direito GV**, São Paulo 6(1) | p. 159-174.

²² DOMINGUES, Petrônio José. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. In: **Tempo (UFF)**, vol. 23, 2007, pp. 100-122.

Com o passar das décadas o movimento negro se diversificou ao ponto de atualmente falarmos de movimentos negros brasileiros, tendo em vista a diversidade regional que marca o nosso país, dentre outros marcadores da diferença, tais como, gênero, sexualidade, religião, geração e capacidades.

Assim, consideramos que os conceitos de racismo estrutural e institucional são ferramentas importantes para compreendermos a necessidade da existência de políticas para a promoção da igualdade racial no Brasil, tendo em vista que democracia e constitucionalismo, apesar das tensões constitutivas existentes entre eles, podem ser encontrados um ponto de equilíbrio no pacto constitucional estabelecido através da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-8. Ou seja, este equilíbrio é estabelecido através da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

Nossa crença neste pacto constitucional advém do debate democrático travado ao fim do processo de redemocratização do Brasil empreendido pelos movimentos sociais urbanos e rurais ao longo das décadas de 1970 e 1980. Não obstante, o neoliberalismo tenha causado um arrefecimento da luta social, os movimentos negros têm se mantido firmes na construção de narrativas por direitos de liberdade, igualdade e fraternidade para a nossa sociedade, ao mesmo tempo em que, aposta no Direito para a continuidade das lutas. Daí a importância de se demonstrar a relação existente entre democracia constitucional e políticas para a promoção da igualdade racial no nosso país.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL: UMA NECESSÁRIA ABORDAGEM HISTÓRICA (1995-2023)

No Brasil, o debate sobre a necessidade de enfrentamento ao racismo institucional e estrutural foi colocado pelos diferentes segmentos do movimento negro através da reserva de vagas para estudantes negros no ensino superior brasileiro (cotas étnico-raciais). Esta modalidade de ação afirmativa (2002) colocou em questão os fundamentos da formação social do país através do reconhecimento da existência de racismo na sociedade, por parte de Fernando Henrique Cardoso e possibilitou desdobramentos importantes relativos ao debate sobre políticas públicas de enfrentamento ao racismo, notadamente, com a ascensão de Lula à presidência da República, no ano de 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da

Igualdade Racial (SEPPPIR).

Neste sentido, ressaltamos a dissertação de Paula²³ busca, através da análise da conjuntura política das relações raciais no Brasil no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, apontar para o surgimento de um campo específico das políticas públicas: a promoção da igualdade racial. Para obter tal finalidade realizou análise da trajetória das políticas de ação afirmativa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), desenvolvidas em vários Ministérios e também no Supremo Tribunal Federal para determinar qual a contribuição e significado de tais políticas e do discurso político-simbólico desse governo para o avanço do debate sobre as relações raciais no Brasil.

Durante os dois primeiros mandatos de Luís Inácio da Silva (2003-2007; 2008-2012), Santos²⁴ realiza análise comparativa acerca das ações de combate ao racismo desenvolvidas por este presidente em comparação com Fernando Henrique Cardoso e Lima²⁵ também realiza uma análise crítica no que se refere às políticas de combate ao racismo estrutural e institucional no Brasil implementadas durante o denominado governo Lula. No que se refere à reotmada instiucional das políticas de combate ao racismo no Brasil, Almeida²⁶, afirma que o terceiro mandato do governo Lula promete ser mais incisivo do que os anteriores no que se refere ao ciclo de políticas públicas de combate ao racismo no Brasil.

Isto porque, se é verdade que a admissão da existência do racismo no Brasil por parte de Fernando Henrique Cardoso foi importante em termos simbólicos e institucionais para o debate sobre a necessidade de implementação e execução de ações estatais de combate ao racismo no país, o fato é que apesar dos avanços obtidos durante os dois mandatos do governo Lula, os ativistas consideraram que tais ações ficaram aquém do esperado em termos de financiamento e enfrentamento de problemas estruturais.

²³ PAULA, Marilene de **Políticas de ação afirmativa para negros no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Dissertação (mestrado) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.

²⁴ SANTOS, Sales Augusto dos. **Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um balanço**. In: <https://periodicos.ufs.br/tomo/article/download/3185/2787>. Acesso em: 10/09/2023.

²⁵ LIMA, Mônica. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos estudos CEBRAP**, n. 87, 2010, p. 77–95.

²⁶ ALMEIDA, Silvio. **Racismo sistêmico e o impacto das políticas de ação afirmativa no Brasil**. In: Nexo Jornal. 19 de maio de 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2022/Racismo-sist%C3%AAmico-e-o-impacto-das-pol%C3%ADticas-de-a%C3%A7%C3%A3o-afirmativa-no-Brasil>. Acesso em: 10/09/2023.

No plano jurídico, existem normas que dispõem sobre a discriminação de recursos para a política de igualdade racial. É o caso do Estatuto da Igualdade Racial e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). No Estatuto da Igualdade Racial há a determinação para que, durante os primeiros cinco anos subsequentes à sua publicação, os órgãos do Executivo Federal que desenvolvem ações afirmativas as discriminem em seus orçamentos. E, desde a LDO de 2008, há a previsão de publicização dos impactos dos programas voltados ao combate das desigualdades raciais. Além disso, não devemos esquecer que o texto constitucional estabelece os instrumentos fundamentais para viabilizar o processo de planejamento governamental – são eles o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A necessidade de existência de políticas para a promoção da igualdade racial advém do fato de que a desigualdade racial tem sido uma marca da sociedade brasileira e alguns autores, tais como Almeida²⁷, consideram expressão do racismo estrutural. Tendo como origem a utilização de mão de obra de escravizados negros e indígenas, e, alimentada após a abolição, pela subordinação e invisibilidade de seus descendentes, a desigualdade racial permanece como um dos mais perversos traços da iniquidade social no país.

Após a realização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995, o tema ganhou novo impulso. Em resposta, o governo de Fernando Henrique Cardoso (governo FHC) instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), e outras iniciativas foram adotadas²⁸.

Enfim, esse movimento ganhou nova força, especialmente após a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2001. Várias medidas começaram a ser implementadas pelo governo federal. Entre 2001 e 2002, foram iniciados programas de ação afirmativa em alguns ministérios, lançado o Programa Nacional de Ações Afirmativas e criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCD).

Quanto ao Orçamento Público, o baixo investimento orçamentário para a

²⁷ ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

²⁸ CARREIRA, Denise. A execução orçamentária das políticas de diversidade nos governos Lula e Dilma: obstáculos e desafios. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, 2019, pp. 01-24; SANTOS, Sales Augusto dos. Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um Balanço. **Revista TOMO**, n. 24, 2014, pp. 37-83.

implementação de políticas públicas que enfrentassem de maneira mais efetiva os efeitos do racismo institucional e estrutural foi a tônica dos governos seguintes. Daí a necessidade um debate mais abrangente que articule Direito e Relações Étnico-Raciais, Direito e Políticas Públicas, Teoria do Estado e Direito Constitucional, como forma de garantir, através do ensino, pesquisa e extensão universitária uma ampliação do debate sobre a relação existente entre democracia constitucional e políticas para a promoção da igualdade racial, visando o enfrentamento ao racismo estrutural e institucional no Brasil.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso trabalho buscou ressaltar a importância de um debate que ainda se encontra bastante incipiente no âmbito acadêmico jurídico que é a retomada da trajetória histórica do processo de implementação de políticas para a promoção da igualdade racial destinadas ao enfrentamento do racismo institucional e estrutural no Brasil, para que a população negra brasileira possa fruir dos direitos humanos fundamentais previstos no atual texto constitucional e nos tratados e convenções de direitos humanos assumidos pelo Brasil.

Neste sentido, consideramos que se faz necessário a ampliação do debate de forma consistente e ampla na sociedade brasileira, notadamente, na atual conjuntura institucional de retomada do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania e Ministério do Igualdade Racial, na estrutura do atual governo.

Isto porque, a evolução do investimento público se mostrou tímido diante das disparidades raciais ainda existentes entre a população negra e não-negra brasileira. A análise dos PPA's de 2004 a 2022 nos possibilita afirmar que o debate sobre o papel do orçamento público para a promoção da igualdade racial ainda precisa ser aprofundado no âmbito acadêmico e dos movimentos antirracistas. Isto porque, a implementação dos dispositivos legais previstos na Lei n. 12.288/2010, o Estatuto da Igualdade Racial, no que se refere ao financiamento de políticas de promoção da igualdade racial ainda é algo a ser realizado de maneira efetiva.

Por fim, ressaltamos que não pretendemos esgotar o tema, mas destacar um debate que foi colocado por diferentes segmentos do movimento negro brasileiro no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse esforço faz parte de um projeto maior de

implementação das novas Diretrizes Curriculares para os Cursos de Bacharelado em Direito de 2018, que instituíram a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, de maneira transversal, nos Projetos Pedagógicos (PPC's).

Dessa forma, a democracia constitucional discutida na primeira parte deste artigo, somente será plenamente realizada em nosso país quando existir igualdade racial. Para tanto, acreditamos que a luta pela elaboração, implementação e execução de políticas para a promoção da igualdade racial é fundamental, tanto quanto seu ensino nos cursos de graduação e pós-graduação em Direito das instituições de ensino superior públicas e privadas brasileiras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

ALMEIDA, Sílvio. **Racismo sistêmico e o impacto das políticas de ação afirmativa no Brasil**. In: Nexo Jornal. 19 de maio de 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2022/Racismo-sist%C3%AAmico-e-o-impacto-das-pol%C3%ADticas-de-a%C3%A7%C3%A3o-afirmativa-no-Brasil>. Acesso em: 10/09/2023.

BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Pactos Narcísicos no Racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público**. Tese (doutorado) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Departamento de Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade, 2002b.

BRASIL. **Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003**. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências.

BRASIL. Parecer CNE/CP 03/2004. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Brasília: Ministério da Educação, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 6.872, de 04 de junho 2009**. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento.

CARREIRA, Denise. A execução orçamentária das políticas de diversidade nos governos Lula e Dilma: obstáculos e desafios. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, 2019, pp. 01-24.

CHUEIRI, Vera Kara de; GODOY, Miguel Gualano. Constitucionalismo e Democracia: soberania popular e poder constituinte. **Revista Direito GV**, São Paulo 6(1) | p. 159-174.

DOMINGUES, Petrônio José. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. In: **Tempo (UFF)**, vol. 23, 2007, pp. 100-122.

HENRIQUES, Ricardo; CAVALEIRO, Eliane. Educação e Políticas Públicas Afirmativas:

elementos da agenda do Ministério da Educação. In: SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005, pp. 209-224.

JACCOUD, Luciana. O Combate ao Racismo e à Desigualdade: o desafio das políticas de promoção da igualdade racial. THEODORO, Mário (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**, Luciana Jaccoud, Rafael Osório, Sergei Soares, Brasília: Ipea, 2008, p. 131-166.

LIMA, Mônica. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos estudos CEBRAP**, n. 87, 2010, p. 77-95.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A Democracia Constitucional no Estado Democrático de Direito. **Empório do Direito**. Publicado em 16/05/2016. Disponível em: A Democracia Constitucional no Estado Democrático De Direito – Por Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira - Empório do Direito (emporiododireito.com.br). Acesso em: 13/06/2024.

PAULA, Marilene de **Políticas de ação afirmativa para negros no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Dissertação (mestrado) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.

SANTOS, Eduardo Gomor dos; FARIA, Roseli. **Políticas de Igualdade Racial no Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: IPEA, 2021.

SANTOS, Sales Augusto dos. **Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um balanço**. In: <https://periodicos.ufs.br/tomo/article/download/3185/2787>. Acesso em: 10/09/2023.

SANTOS, Sales Augusto dos. Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um Balanço. **Revista TOMO**, n. 24, 2014, pp. 37-83.

SILVÉRIO, V. R.. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, 2002, p. 219-246.

THEODORO, Mário (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**, Luciana Jaccoud, Rafael Osório, Sergei Soares, Brasília: Ipea, 2008.

THEODORO, Mário. À Guisa de Conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas de combate à desigualdade e à discriminação no Brasil. THEODORO, Mário (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**, Luciana Jaccoud, Rafael Osório, Sergei Soares, Brasília: Ipea, 2008, p. 167-179.

WERNECK, Jurema. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde Soc.** São Paulo, v.25, n.3, 2016, p.535-549.