



## **DO SILÊNCIO À VIOLAÇÃO: A JUSTICIALIZAÇÃO DO COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL**

*Tiago Vinícius André dos Santos*  
Mestrando em Direitos Humanos pela  
Faculdade de Direito da USP  
e-mail: tiago.dh@usp.br

### **Introdução**

Durante o século XX, o Brasil procurou reduzir ou eliminar a discriminação racial por meio de legislações punitivas com a finalidade de coibir a discriminação direta; aquela em que há o propósito de anular ou prejudicar o reconhecimento ou exercício de direitos. Estas leis antidiscriminatórias combatem, em síntese, a segregação física ou manifestações verbais explícitas de racismo, e, portanto, só tem efetividade para a repressão de condutas grosseiras e declaradamente racistas. A abordagem policial com relação à população negra, comumente desrespeitosa e fator desencadeante de inúmeras violações de direitos humanos (honra, integridade física, vida, etc.), não é alcançada por estas normas.

A partir de um caso judicial concreto, pretende-se identificar as violações de direitos humanos em que a vítima é um jovem, dentista e suspeito por ser negro, é assassinado por policiais militares em Santana (zona norte de São Paulo). O diálogo deste caso com os relatórios de organizações internacionais de direitos humanos, bem como pesquisas realizadas por agências governamentais, nos dão conta de que o sistema de segurança público brasileiro identifica na pessoa negra um suspeito em potencial. E mais, o coloca em uma situação de vulnerabilidade, insegurança, e a atos de repressão extrema que podem, invariavelmente, causar-lhe a morte. Ao conjunto de fatores evidenciados nestes estudos e em estatísticas daremos o nome de racismo institucional na segurança pública.

Este tipo de discriminação indireta, por meio do qual a ideologia do racismo se concretiza no mundo real, não se revela explicitamente na intenção do agente discriminador, o que dificulta o enquadramento dessas condutas nas legislações supramencionadas. Por outro lado, o Estatuto da Igualdade Racial (EIR, Lei n. 12.288/10) inova o ordenamento jurídico trazendo, explicitamente, a modalidade da discriminação indireta, isto é, aquela em que não é necessária comprovar qualquer



motivação discriminatória para a censura judicial de uma medida aparentemente neutra, que, todavia, tem impacto diferenciado sobre indivíduos ou grupos. Ao invés de acentuar a dimensão volitiva individual, a teoria institucional da discriminação volta-se para a dinâmica social e a “naturalidade da discriminação” que ela engendra em instituições públicas ou privadas.

Assim, um novo cenário de reflexão e ação surge no campo jurídico. A constituição brasileira, em diversas passagens, prescreve ao Estado o combate ao racismo, deixando consignada sua condição de preceito fundamental (CF, artigos 1º, II; 3º, IV; 4º, II e VIII, 5º, caput e XLI e XLII). A justicialização do combate ao racismo institucional, em setores problemáticos como a segurança pública, passa a ser um avanço importante para a efetiva aplicação destes postulados.

### **Caso Flavio Ferreira Sant’Ana**

No dia 3 de fevereiro de 2004 no bairro de Santana (zona norte de São Paulo), Flávio Ferreira Sant’Ana, 28 anos, dentista recém-formado, voltava do Aeroporto de Guarulhos, onde tinha ido levar sua namorada que embarcaria para os EUA. Mais ou menos na mesma hora e região, o comerciante Antônio dos Anjos foi vítima de roubo cometido por um indivíduo de cor preta, alto, usando camiseta preta e bermuda berge. Tal fato foi levado ao conhecimento de alguns policiais que estavam em uma viatura próxima ao locale diligenciaram na procura do suspeito.

De acordo com o histórico do boletim de ocorrência,

ao chegarem ao sítio do acontecido foi verificada a presença do então suspeito o qual ao ser abordado, logo após ser oferecida voz de prisão ao mesmo, utilizou-se de uma arma de fogo, revólver, para resistir a ordem legal que lhe havia sido proferida, tendo efetuado três disparos contra a guarnição policial, situação que ensejou reação por parte do condutor e vítima de resistência [o tenente] e da vítima de resistência Luciano, que realizaram disparos de suas pistolas semi-automáticas com o fito de que fosse possível deter o meliante que findou ser atingido por dois desses disparos.

O senhor Antônio, ainda de acordo com o boletim de ocorrência, reconheceu o revólver como sendo o mesmo utilizado no crime e os documentos pessoais, valor em



dinheiro e carteira, que haviam sido roubados pelo suspeito, como seus. Tudo fora apreendido em poder do meliante Flávio que veio a óbito em razão dos disparos.

A versão destes fatos, inverídica, passa a ser alterada quando o senhor Antônio, no dia 08 de março de 2004, comparece espontaneamente ao mesmo distrito policial onde havia dado as primeiras declarações<sup>1</sup> para retificá-las e relatar agora que:

(...) o declarante avistou um indivíduo de cor negra caminhando pela calçada e de imediato apontou aos policiais dizendo “é esse aí” (...) o declarante pode observar quando os dois policiais efetuaram a abordagem, inclusive gritaram “é polícia” e viu também quando o indivíduo levantou as mãos nesse instante o policial que estava ao volante do seu carro determinou que baixasse a cabeça e não vi mais nada. (...) Que no pronto socorro o policial que o acompanhava determinou que o declarante lhe entregasse sua carteira e lhe orientou a dizer que a carteira havia sido encontrada no bolso do indivíduo alvejado, e o mesmo policial lhe mostrou também um revólver niquelado e lhe disse para falar que viu o indivíduo sacando aquela arma e efetuando dois disparos da direção dos policiais o que não era verdade, mas amedrontado o declarante aceitou em falar o que foi orientado e no local o policial ainda determinou que não conversasse com ninguém, somente com os integrantes da guarnição. (...) Que somente viu o indivíduo quando o mesmo encontrava-se caído na via pública, ou seja não lhe foi permitido em momento algum se aproximar para ter certeza de que realmente teria sido ele o autor do roubo, até por que não é capaz de reconhecer o autor do roubo, tendo em vista que não lhe foi permitido observar seu rosto e somente apontou ao indivíduo acima mencionado pelo fato de ser pessoa de cor e estar trajando vestes semelhantes”

De acordo com o relatório do inquérito policial, durante as investigações constatou-se que na verdade Flávio Pereira Sant’Ana, não teria cometido ilícito penal algum, e os policiais, desejaram de forma clara e intencional “acorbetarem” a realidade dos acontecimentos. Assim Flávio, jovem e negro, deixa de ser omeliante e agressor da sociedade e passa a ser a vítima fatal de um crime de homicídio e a

---

<sup>1</sup> O senhor Antônio foi chamado para prestar declarações no dia 06 de fevereiro de 2004 junto ao 13º Distrito Policial – Casa Verde, 4ª Delegacia Seccional de Polícia de São Paulo e manteve a mesma versão dos fatos, como consta no Termo de Declarações. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Penal. Agravo de Despacho Denegatório. Processo n. 969.950, p. 29.



investigação recai, a partir de então, sobre os policiais, outrora vítimas do crime de resistência<sup>2,3</sup>

Neste sentido, no dia 17 de fevereiro de 2004, o Ministério Público denunciou os policiais militares Carlos e Luciano<sup>4</sup> pela prática do crime de homicídio duplamente qualificado em razão do motivo torpe, pois, *efetuaram os disparos apenas porque suspeitavam que a vítima seria o autor do roubo contra Antônio*, e em razão de recurso que impossibilitou a defesa da vítima, uma vez que Flávio *caminhava na calçada e não tinha qualquer motivo para esperar a surpreendente e fulminante agressão a tiros, mesmo por que já estava a mercê dos executores com os braços levantado* (art. 121 parágrafo segundo, incisos I a IV do Código Penal); pela prática do crime de fraude processual e fraude processual qualificada pela natureza penal do processo por terem simulado o envolvimento de Flávio em crime de roubo e também porque forjaram a ocorrência de uma resistência e troca de tiros que não existiu (art. 341 e parágrafo único do Código Penal), e pela prática do crime de posse e porte de arma de fogo de uso restrito, por deterem e transportarem em viatura oficial o revólver com numeração raspada, clandestina e utilizada para inovação de local de crime (art. 16, parágrafo único, inciso IV, da Lei 19.826/03).<sup>5</sup>

O caso do Flávio é emblemático e repercutiu de forma relevante perante o governo (estadual e federal), a sociedade e a mídia. Vários veículos de comunicação

---

<sup>2</sup> Art. 329 - *Opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio: Pena - detenção, de dois meses a dois anos.*

<sup>3</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Penal. Agravo de Despacho Denegatório. Processo n. 969.950, p. 178.

<sup>4</sup> Ricardo também foi denunciado pelo crime de homicídio. No entanto, o Ministério Público durante o julgamento em plenário do júri popular, requereu a absolvição do crime de homicídio por não existir prova suficiente para motivar sua condenação nesse sentido. Foi, não obstante, condenado pelos demais crimes.

<sup>5</sup> Respectivamente, art. 121. *Matar alguém: Pena - reclusão, de seis a vinte anos. Homicídio qualificado, § 2º Se o homicídio é cometido: I - mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe; IV - à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido; art. 347 - Inovar artificialmente, na pendência de processo civil ou administrativo, o estado de lugar, de coisa ou de pessoa, com o fim de induzir a erro o juiz ou o perito: Pena - detenção, de três meses a dois anos, e multa. Parágrafo único - Se a inovação se destina a produzir efeito em processo penal, ainda que não iniciado, as penas aplicam-se em dobro; art. 16 - Possuir, deter, portar, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob sua guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição de uso proibido ou restrito, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem: IV - portar, possuir, adquirir, transportar ou fornecer arma de fogo com numeração, marca ou qualquer outro sinal de identificação raspado, suprimido ou adulterado.*



noticiaram o fatídico episódio ressaltando e vinculando a violência policial à sua condição étnico-racial; negro. O pai do Flávio, Jonas Sant'Ana, policial militar aposentado, recebeu em sua residência a visita dos ministros na época, Nilmário Miranda e Matilde Ribeiro, da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e da Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial, respectivamente, e também do então comandante-geral da Polícia Militar de São Paulo, coronel Alberto Silveira de Rodrigues. As autoridades se solidarizaram com o triste acontecimento e se comprometeram a tomar medidas para o enfrentamento deste tipo de violência que acomete sistematicamente os negros.

Artistas, intelectuais, atletas e autoridades políticas, manifestaram-se, por meio de jornais, revistas, entre outros, a respeito do viés racial que orienta a abordagem policial com relação a população negra. Até mesmo o então ministro da justiça Márcio Thomaz Bastos manifestou-se sobre o acontecimento e declarou: *É um caso muito triste. Os elementos sensíveis exteriores mostraram uma presença do preconceito, daquele conceito de que o negro é sempre suspeito.*<sup>6</sup>

Tudo isso resultou, de acordo com o Delegado que presidiu o inquérito, em um clamor público *por justiça por partedo Povo Brasileiro, como há muito não se via, havendo manifestações de repúdio por todos os seguimentos da Sociedade, em especial, de Associações e Órgãos que combatem o Crime de Racismo no Brasil.*

Várias entidades de defesa dos direitos da pessoa afrodescendente realizaram atos públicos de repúdio à violência policial praticada contra os negros. Uma carta aberta de repúdio ao racismo e à violência policial foi redigida e aprovada na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo no dia 17 de fevereiro de 2004 e encaminhada a todos os órgãos de imprensa, em que se manifesta, entre outras, a preocupação com a estrutura dos programas de treinamento da polícia. O documento também propunha a alteração do Código Penal para que sejam incluídos como agravantes genéricas o racismo, o preconceito e a discriminação racial. Além disso, a carta prega uma ação preventiva do Estado capaz de evitar ou coibir que violências como essas se repitam cotidianamente.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> SOARES, Alexssander; RANGEL, Rodrigo. Para ministro, houve preconceito. *Diário de São Paulo*. São Paulo, 11 fev. 2004. Caderno A. p. 9.

<sup>7</sup> CASO Flávio Sant'Ana: entidades preparam ato público. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, 24 fev. 2004. Capa.



A estratégia jurídica encontrada pelo representante do ministério público para provar a abordagem policial racista durante o procedimento acusatório foi qualificar o crime de homicídio pelo motivo torpe, ou seja, *o motivo que atinge mais profundamente o sentimento ético-social da coletividade, é o motivo repugnante, abjeto, vil, indigno, que repugna à consciência média.*<sup>8</sup> Isto porque, o Brasil, diferentemente de outros países como Portugal, Itália, Estados Unidos e Equador, não tipificou, de forma específica, a prática de atos de violência com motivação racista ou a discriminação racial qualificada pelo resultado lesão corporal.<sup>9</sup>

A sentença de um tribunal do júri envolve o Conselho de Sentença (formado por sete jurados, pessoas leigas que irão julgar os delitos submetidos ao Júri) que aprecia o fato e as circunstâncias do crime, e o juiz togado, a quem cabe aplicar a pena. O resultado da apreciação dos fatos e das circunstâncias do crime pelo Conselho de Sentença decorrerá da votação dos quesitos.<sup>10</sup>

No que diz respeito às circunstâncias do crime de homicídio, foram à votação os seguintes quesitos para ambos os réus, na ordem:

10. Agiu o acusado por motivo de relevante valor social ou moral, consistente em participar de uma diligência policial de localização e perseguição de autor de crime de roubo, conforme solicitação feita por cidadão que se dizia vítima desse delito contra o patrimônio?

11. Agiu o acusado por motivo torpe, diante da suspeita de que o ofendido seria autor de um roubo?

12. Utilizou o acusado recurso que impossibilitou a defesa da vítima, eis que ela não tinha motivos para esperar inopinada agressão?

De acordo com a sentença condenatória prolatada na madrugada do dia 19 de outubro de 2005,

---

<sup>8</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal 2: parte especial*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 53.

<sup>9</sup> Para uma melhor compreensão sobre concurso de normas penais (homicídio e racismo) ver SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. *Da criminalização do racismo: aspectos jurídicos e sociocriminológicos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 162-165.

<sup>10</sup> Quesitos são proposições afirmativas e de fácil compreensão, de modo que cada um dos jurados possa responde-los com suficiente clareza e necessária precisão. Antes de proceder à votação de cada quesito, é pequenas cédulas de papelão distribuídas aos jurados, contendo algumas a palavra *sim* e outras a palavra *não*.



os senhores membros do Conselho de sentença reconheceram a autoria e materialidade do crime de homicídio em relação aos acusados Luciano e Carlos, bem como afastaram as teses do excesso culposo da excludente de ilicitude do estrito cumprimento do dever legal e do excesso culposo da legítima defesa putativa, quando negaram os quesitos relativos a essas teses defensivas. Os Senhores Jurados reconheceram a causa de diminuição de homicídio privilegiado pelo relevante valor social e moral em favor dos acusados Luciano e Carlos, prejudicando, assim, a indagação da qualificadora do quesito afeto ao motivo torpe. Reconheceram, ainda, a qualificadora do recurso que impossibilitou a defesa da vítima.

A diligência cumprida pelos policiais, que resultou na morte de Flávio, foi motivada, de acordo com os jurados, por relevante valor social, ou seja, fundamentou-se no interesse da coletividade<sup>11</sup>, restando prejudicada a qualificadora do motivo torpe. Isto porque a privilegiadora do relevante valor social não pode concorrer com as qualificadoras subjetivas do crime de homicídio, por absoluta incompatibilidade. A ideia é simples, quem mata pelo bem da coletividade não pode fazê-lo movido por algo tão abjeto como um sentimento racista.<sup>12</sup> Por outro lado, os jurados entenderam que Flávio *não tinha motivos para esperar a inopinada agressão a tiros* e reconheceram a qualificadora do recurso que impossibilita a defesa da vítima. De certa forma o clamor da sociedade, que não admitia a hipótese de um crime motivado por discriminação racial, foi silenciado pela decisão judicial.

Contudo, o caso do Flávio trouxe à tona um fato que o movimento negro denuncia há décadas: os negros são os mais vulneráveis à violência policial. Sabemos que, historicamente, a principal política do Estado direcionada à população pobre e predominantemente negra foi a política da repressão e do controle, operacionalizada pelos aparatos de força e segurança do Estado. É impossível debater segurança pública no Brasil sem pautar a questão do racismo institucional e do extermínio de jovens negros, da violência policial, da unificação e desmilitarização das polícias, das

---

<sup>11</sup> Em votação apertada, 4 votos pelo *sim* e 3 votos pelo *não* para ambos os condenados. De acordo com Cezar Roberto Bitencourt, *age impelido por motivo de relevante valor social quem mata sob a pressão de sentimentos nobres segundo a concepção da moral social, como, por exemplo, por amor à pátria, por amor paterno ou filial etc. in Tratado de direito penal 2: parte especial*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 46.

<sup>12</sup> Ver BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal 2: parte especial*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 45-54.



execuções sumárias e torturas, da humanização do sistema penitenciário, e também do papel do aparato de segurança na criminalização dos movimentos sociais.

Diante deste complexo contexto indaga-se: para fins de censura jurídica e promoção de políticas antirracistas no contexto da segurança pública, até que ponto é necessário o conhecimento da intencionalidade do agente para saber se a abordagem policial, que desencadeia uma série de violações de direitos humanos com relação a população negra, se revela discriminatória ou não? O direito da antidiscriminação poderá ajudar a encontrar esta resposta.

### **Discriminação Racial ou Étnico-Racial Direta e Indireta**

A igualdade é a própria essência da justiça, como assinalou Aristóteles em seu livro *Ética a Nicômaco*. Poderíamos afirmar, portanto, que um indivíduo ou uma instituição pública são injustos para com os seus pares ou cidadãos quando violam o princípio da igualdade, pois injusto diz-se, comumente, daquilo que é desigual. Enquanto o princípio da igualdade busca formular uma compreensão do seu conteúdo e extensão, o conceito de discriminação aponta para a reprovação jurídica das violações do princípio isonômico, atentando para os prejuízos experimentados pelos destinatários de tratamentos desiguais. Por meio do combate aos prejuízos decorrentes da discriminação busca-se a igualdade e, por consequência, a justiça. Estes prejuízos poderão decorrer por meio de ações discriminatórias diretas ou indiretas.

Neste sentido, conceituaremos juridicamente discriminação a partir da legislação brasileira e dos documentos internacionais que tratam da questão com destaque para *Lei que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor* – Lei 7.716/89, o EIR – Lei 12.288/2010 e a *Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial*. A partir deste conceito discorreremos sobre a discriminação direta e indireta.

Juridicamente a discriminação racial ou étnico-racial direta e indireta pode ser conceituada como *sendo qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, fundados em origem de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica,*



*conjugadas ou não com outras formas de discriminação proibidas<sup>13</sup>, que tenha por objetivo ou efeito 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 ou privada.<sup>14</sup>*

O elemento distintivo entre a discriminação direta e a discriminação indireta é a intencionalidade. Enquanto a primeira é praticada com o *objetivo* de discriminar, a segunda dispensa este critério volitivo. Na discriminação indireta, a censura jurídica recai sobre uma prática ou uma medida que, embora neutra, tem impacto diferenciado sobre indivíduos ou grupos. A análise recai, portanto, sobre o *efeito* de determinada medida.

Desde a data em que o EIR entrou em vigor, *toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica* (art. 1º, II do EIR) *pode ser passível de censura jurídica*. Este dispositivo legal trata de uma modalidade de discriminação em que não é necessário comprovar a justificativa ou motivação discriminatória para a censura judicial de uma medida ou prática institucional que, aparentemente neutra, tem impacto diferenciado sobre indivíduos ou grupos; tal impacto configura violação injustificada de um critério constitucionalmente proibido de diferenciação, é a discriminação indireta.

O gozo pleno dos direitos humanos para todos parece, aos olhos de muitos, um ideal por demais ambicioso e quase inatingível. Tendo o Estado o monopólio do uso legítimo da força, poderemos esperar desigualdades, opressões e injustiças na fruição do direito a segurança pública, mas a virtude do Estado Democrático de Direito é prover meios e normas para que a luta contra as desigualdades prescindia da violência.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Poderíamos citar como exemplo, sexo, idade e condição sexual.

<sup>14</sup> Ver também GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social*. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. O conceito de discriminação direta foi desenvolvido no direito brasileiro especialmente no campo penal. Pode ser encontrado em SILVA, Katia Elenise Oliveira. *O papel do direito penal no enfrentamento da discriminação*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. Tratando especificamente da discriminação racial ver SILVEIRA, Fabio Augusto Martins. *Da criminalização do racismo: aspectos jurídicos e sociocriminológicos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. SILVA JR, Hedio. *Direito de Igualdade Racial: aspectos constitucionais, civis e penais: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Editora Juarez, 2002.

<sup>15</sup> JABINE, Thomas B.; CLAUDE, Richard P. *Direitos Humanos e Estatística: o arquivo posto a nu*. Traduzido por Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo – Núcleo de Estudos de Violência, 2007, p. 13, 33.



Para tanto, não basta saber que violações individuais dos direitos humanos realmente ocorrem. É necessário também determinar quais são os direitos violados, com que frequência, quem são as vítimas e os algozes.

O Professor Roger Raupp Rios no seu livro *Direito da Antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas* informa que, no debate jurídico norte-americano, encontra-se uma série de argumentos a respeito da necessidade da discriminação indireta. Fundados em dados históricos, sociológicos e psicológicos, diversos autores propuseram diferentes abordagens para a aplicação desta categoria, buscando não só legitimar sua presença no cenário jurídico, como também refutar as objeções por ele sofridas.<sup>16</sup>

O EIR, de forma inovadora, trouxe uma norma de conteúdo programático<sup>17</sup> que estabelece em seu art. 53 a adoção, pelo Estado, *de medidas especiais para coibir a violência policial incidente sobre a população negra*.

Mas estas medidas especiais que deverão reverter este quadro de desigualdade racial, conforme descreve o art. 1º, parágrafo único, II do EIR, serão tomadas a partir de que modalidade de discriminação?

Para responder a esta problematização deveremos levar em consideração a tradição jurídica e legislativa brasileira no combate a discriminação racial. Durante o século XX o Brasil procurou reduzir ou eliminar a discriminação contra o negro por meio de legislações penais/punitivas e o art. 5º, XLII da CF representa o ponto alto desta nossa tradição. A prática do racismo passou a constituir crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei. Mas as pesquisas da

---

<sup>16</sup> Informa o autor ainda que o Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário, registrou precedente em que o impacto diferenciado de medida aparentemente neutra foi expressamente censurado. Tratava-se de norma de interpretação constitucional derivada que limitou os valores pagos pela Seguridade Social a título de licença-gestante a R\$ 1.200,00. Realizando uma interpretação sistemática da Constituição e salientando os efeitos discriminatórios da medida para as mulheres no mercado de trabalho, o tribunal qualificou como violadoras da igualdade as consequências oriundas de tal regramento genérico, editado em qualquer propósito discriminatório. De acordo com o julgado se entender que a Previdência Social, doravante, responderá apenas por R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais) por mês, durante a licença da gestante, e que o empregador responderá, sozinho, pelo restante, ficará sobremaneira facilitada e estimulada a opção deste pelo trabalhador masculino, ao invés da mulher trabalhadora. Estará, então, propiciada a discriminação que a Constituição buscou combater, quando proibiu diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão, por motivo de sexo (art. 7º, inc. XXX, da CF/88) proibição que em substância, é um desdobramento do princípio da igualdade de direitos entre homens e mulheres, previsto no inciso I do art. 5º da Constituição Federal. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1946, relator Ministro Sidney Sanches, DJU 14.09.2001.

<sup>17</sup> Trata-se nesse caso de uma norma que estabelece uma direção sobre o qual os órgãos estatais deverão trilhar para o enfrentamento da violência policial contra a população negra.



criminologia e demais ciências sociais, demonstram uma seletividade negativa na atuação dos órgãos de segurança com relação a esta população, uma seletividade histórica, aliás. Estas considerações que elaboram a problematização, somada aos estudos que procuram desmistificar o mito da democracia racial no Brasil, colabora para a formulação da hipótese do trabalho, qual seja, de que a abordagem policial deva ser analisada sob a perspectiva da discriminação indireta.

O presente artigo tem como objetivo enfrentar normativamente, por meio de instituições jurídicas, um tipo de discriminação que atinge especialmente os negros na segurança pública. Estamos falando do racismo institucional, ou seja, uma modalidade de discriminação indireta por meio da qual a ideologia do racismo concretiza-se no mundo real. O próximo passo do trabalho será conceituar o racismo institucional, contextualizá-lo de acordo com a dinâmica no sistema de segurança pública e ao fim propor o enfrentamento deste tipo de discriminação por meio de instituições jurídicas.

### **Racismo Institucional na Segurança Pública**

Em 1967, Stokely Carmichael (Kwame Ture) e Charles V. Hamilton, em um livro revolucionário chamado *Black Power: The Politics of Liberation* definiram uma expressão que se tornou parte central no vocabulário norte-americano dos direitos civis; *racismo institucional*. Logo no primeiro capítulo, os autores definem racismo como sendo *o atributo/qualidade de decisões e políticas, que levam em consideração a raça, com o objetivo de subordinar um grupo racial e manter o controle sobre este grupo*.<sup>18</sup> Para os autores, esta tinha sido a prática dos EUA com relação ao homem negro e explicam como isso ocorreu e por que.

Para os autores o racismo pode se manifestar de duas formas: ele pode ser *overt*, ou seja, operar por meio de ações flagrantes, manifestas, evidentes e também *covert*, isto é, por meio de ações encobertas, ocultas, disfarçadas. E estas duas dimensões do racismo estão intimamente relacionadas: indivíduos brancos agindo contra indivíduos negros, e, ações de uma comunidade branca contra uma comunidade negra. É o que eles chamam de racismo individual e *racismo institucional*. A primeira consiste em ações

---

<sup>18</sup>Tradução livre de "By 'racismo' we mean the predication of decisions and policies on considerations of race for the purpose of subordinating a racial group and maintaining control over that group." CARMICHAEL, Stokely; HAMILTON, Charles V. *Black Power: the politics of liberation*. New York: Vintage Books, 1992, p. 03.



flagrantes (*overt*) praticadas por indivíduos, que causam mortes, insultos ou a destruição de propriedades de forma violenta. Este tipo de racismo pode ser registrado pelas câmeras de televisão, pois é visível. O segundo tipo é menos evidente (*overt*), muito mais sutil, menos identificável em termos de ações específicas praticadas por indivíduos. Mas não menos destrutiva para a vida humana. O racismo institucional tem sua origem no funcionamento das forças estabelecidas e respeitadas pela sociedade e assim recebe muito menos condenação pública do que o racismo em sua forma individual.

Os autores utilizam, a partir da realidade norte-americana, alguns exemplos para melhor compreensão das diferenças do racismo em suas manifestações *overt* e *covert*. Quando terroristas brancos atacam com bombas uma igreja frequentada por negros e matam cinco crianças, esta é uma ação individual de racismo, muito lastimada pela maioria dos segmentos da sociedade. Mas quando na mesma cidade – Birmingham, Alabama – cinco bebês negros morrem por ano por falta de alimentação adequada, abrigo e assistência médica, e milhares mais são assolados e mutilados psicologicamente, emocionalmente e intelectualmente em razão das condições de pobreza e discriminação na comunidade negra, para os autores, esta é a função do racismo institucional. Quando uma família de negros se muda para uma casa cuja vizinhança é de moradores brancos e são apedrejados, queimados ou expulsos dela, eles são vítimas de uma ação individual e flagrante de racismo, uma atitude reprovada por muitas pessoas – ao menos em palavras.

Mas é o racismo institucional que mantém a população negra trancada em cortiços deteriorados, sujeitando-os diariamente, como vítimas, à exploração de donos de cortiços, comerciantes, agiotas e agentes imobiliários. A sociedade finge não ter conhecimento desta última situação, ou é de fato incapaz de fazer algo significativo a respeito.

A razão dessa indiferença, segundo os autores, é por que o racismo institucional depende de um processo vigoroso e difundido de atitudes e práticas contra os negros. O senso de superioridade de um determinado grupo – os brancos – prevalece. Neste sentido, brancos são melhores do que os negros; portanto negros devem ser subordinados aos brancos. Esta é uma atitude racista que permeia a sociedade em ambas as formas, individual e institucional, *overt* e *covert*.



Assim de acordo com Carmichael e Hamilton, “respeitáveis” indivíduos podem eximir-se de uma responsabilidade individual, pois, apesar de nunca terem colocado uma bomba em uma igreja ou então, apedrejado uma família de negros continuam colaborando para a manutenção de políticas oficiais e instituições que podem perpetuar e perpetuam, institucionalmente, políticas racistas. Assim *overt* ações, racismo individual, não podem tipificar a sociedade como um todo, mas o racismo institucional faz - na sua modalidade *cover*, sutil-*attitudes* individuais de racismo.

Como explica Arivaldo

Os aparatos institucionais de uma dada sociedade encontram-se a serviço dos grupos hegemônicos que os criam e fazem com que funcionem para a reprodução do sistema que lhe confere significado e existência. Alguém que esteja operando esse sistema poderá produzir resultados raciais injustamente diferenciados ainda que não tenha intenção de fazê-lo. Embora esse tipo de racismo possa ser de difícil detecção, suas manifestações são observáveis por meio dos padrões de sistemática desigualdade produzida pelas burocracias do sistema, que, por sua vez, ao lado das estruturas, formam as instituições.<sup>19</sup>

Também chamamos de racismo o *sistema de desigualdades* inscrito na estrutura de uma sociedade, que pode ser verificado apenas estatisticamente por meio de uma estrutura de desigualdades raciais, seja na educação, na saúde, na segurança pública, etc. Este sistema, ainda que não exista independentemente de seus agentes, não pode ser confundido, seja com a doutrina, seja com o sistema de atitudes, seja com os comportamentos individuais.<sup>20</sup>

Nos regimes democráticos, é obrigação do Estado garantir a segurança pública com o devido respeito aos direitos humanos e o pleno exercício da cidadania. Trata-se de uma atividade estatal cujo objetivo é assegurar a paz social a todos os seres humanos e garantir os direitos individuais e coletivos, em particular a segurança dos cidadãos. Sua execução é feita com o apoio da polícia que deve garantir o direito à vida e a incolumidade física de todos. Contudo, as respostas da segurança pública a esses

<sup>19</sup> SOUZA, Arivaldo Santos. Racismo Institucional: para compreender o conceito. *Revista da ABPN*, v. 1. nº 3, fev. 2011, p. 80.

<sup>20</sup> GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Preconceito e Discriminação*. 2ª ed., São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34, 2004, p. 18.



direitos não atendem às necessidades da sociedade e criam desconfiança e medo de uma prática policial pautada em estigmas de cor/raça, sexo e classe. A ação policial, para uma significativa parcela da sociedade, se expressa de forma violenta com práticas de tortura, chantagem, extorsão e humilhação, particularmente contra os negros, sempre considerados os primeiros “suspeitos”.<sup>21</sup>

Não por acaso, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), vêm desenvolvendo um projeto no sentido de: (i) elaborar uma metodologia para a organização de debates sobre combate ao racismo institucional na área da segurança pública e acesso à justiça; (ii) desenvolver estudo técnico contendo subsídios para inserção do tema Política de Igualdade Racial nos eventos nacionais e estaduais de Segurança Pública; (iii) elaborar estudo e propor as estratégias, junto às coordenações regionais do Fórum Intergovernamental de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), para o desenvolvimento de ações que garantam o conhecimento do conteúdo, monitoramento e avaliação da implementação das ações objeto do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI); (iv) contribuir tecnicamente com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR-PR) em sua ação de formulação e indução de Ações Afirmativas voltadas para o combate ao racismo institucional na área de segurança pública e acesso à justiça.<sup>22</sup>

O Caso Flavio e a repercussão do mesmo perante a sociedade demonstra que o racismo institucional na segurança pública não é ficção, contudo, a perda da vida dos jovens negros em fase criativa, produtiva e reprodutiva não tem recebido a devida atenção do poder judiciário.

### **Justicialização e Combate do Racismo Institucional na Segurança Pública**

De acordo com o ministro Joaquim Barbosa, em um artigo denominado *O Ministério Público e os efeitos da discriminação racial no Brasil: da indiferença à inercia*, a luta por transformações sociais e pela promoção da justiça social constitui

<sup>21</sup>SILVA, Rodnei Jericó; CARNEIRO, Suelaine. *Violência racial: uma leitura sobre os dados de homicídios no Brasil*. São Paulo: Geledés Instituto da Mulher Negra; Global RightsPartners for Justice, 2009, p. 35.

<sup>22</sup>EDITAL de seleção n. 6/2010 – Projeto de apoio às Ações Temáticas da SEPPIR. *Diário Oficial da União*. Brasília, 05 ago. 2010. Seção 3. p. 2.



tarefa a ser levada a cabo mediante esforço eminentemente coletivo. No plano jurídico, esta constatação se traduz na possibilidade de utilização de instrumentos legais de promoção e defesa de direitos de natureza coletiva, seja por meio de entidades formadas por grupos específicos oriundos da sociedade civil, seja através de órgãos governamentais concebidos e instituídos com o fim específico de promover a efetiva igualdade e de defender os direitos de determinadas categorias sociais vulneráveis.<sup>23</sup>

O autor, neste artigo seminal sobre a defesa de interesses de grupos étnicos minoritários, antevia a avassaladora predominância de uma visão conservadora nos meios jurídicos brasileiros tendente a desqualificar o fator étnico-racial como elemento determinante de legitimação para efeito de ação civil pública, mas também, que a promoção dos direitos constitucionais da população negra poderia ser enquadrada tanto como um direito coletivo como um direito difuso, neste sentido as ações civis coletivas seria um instrumento importante para a reversão da realidade social brasileira que apresenta níveis intensos de desigualdade e discriminação contra o negro.<sup>24</sup>

Mais de uma década após aquela publicação, o EIR prevê, em seu art. 55 *que para a apreciação judicial das lesões e das ameaças de lesão aos interesses da população negra decorrentes de situações de desigualdade étnica, recorrer-se-á, entre outros instrumentos, à ação civil pública.* Como já vimos, de acordo com o art. 2º, II desta lei, considera-se desigualdade racial ou étnico-racial qualquer situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de serviços na esfera pública em virtude de raça ou cor.

Neste sentido, sendo a segurança promovida pelo Estado um serviço público e diante dos dados das diversas pesquisas produzidas por agências governamentais e centros de pesquisa que demonstram seu caráter desigual com relação aos negros, podemos afirmar que o racismo institucional na segurança pública deve ser combatido também por meio de instituições jurídicas. A lei pela igualdade sócio-racial traz alternativas ao Estado, que não seja apenas a criminalização, para a superação de problemas que ele mesmo tem ajudado a reproduzir ao longo do tempo. Com relação a

---

<sup>23</sup> GOMES, Joaquim B. Barbosa. O Ministério Público e os efeitos da discriminação racial no Brasil: da indiferença a inércia. *Boletim dos Procuradores da República*. Rio de Janeiro, ano II. nº 15, julho. 1999, p. 15.

<sup>24</sup> GOMES, Joaquim B. Barbosa. O Ministério Público e os efeitos da discriminação racial no Brasil: da indiferença a inércia... p. 17.



segurança pública, um dispositivo bastante importante é o art. 4º, III, segundo o qual, *a participação da população negra na vida social do país será promovida, prioritariamente, por meio da modificação de estruturas institucionais do modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica.*

O Ministério Público, bem como a Defensoria Pública possui grande importância na luta pela efetividade dos direitos humanos pertinentes à tutela dos interesses da população negra. A combinação dos dispositivos legais supramencionados poderá fundamentar uma ação civil pública que tenha por objetivo, o cumprimento de uma obrigação de não fazer pelo Estado consistente, por exemplo, na extinção do auto de resistência, nos casos de resistência seguida de morte, pois, trata-se de um instrumento neutro de impacto diferenciado com relação a população negra.<sup>25</sup> Ou ainda, uma ação civil pública que tenha por objetivo uma obrigação de fazer pelo Estado consistente em oferecer, nos cursos de formação dos policia, uma educação em direitos humanos antirracista. A sociedade ainda convive com uma miríade de casos semelhantes ao do Flávio, agir por todos os meios possíveis para reverter este quadro é uma necessidade premente.

## **Bibliografia**

ADORNO, Sérgio. *Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo*. Novos Estudos. São Paulo, n. 45, p. 45-63, nov. 1995.

---

<sup>25</sup>Ver entrevista de Luiz Gonzaga Dantas, ouvidor da Polícia do Estado de São Paulo in MARTINS, Rodrigo. Força transparente. *Carta Capital*. São Paulo, ano XVI, nº 610, p. 64-66, 2010.



\_\_\_\_\_, Sérgio. *Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa*. Revista Estudos Históricos, v. 9, n. 18, 1996. p. 283-300.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Fé na luta: a Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, da ditadura à democratização*. São Paulo: Lettera.doc, 2009.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal 2: parte especial*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Racismo, pobreza e violência*. Brasília: PNUD Brasil, 2005.

CARMICHAEL, Stokely; HAMILTON, Charles V. *Black Power: the politics of liberation*. New York: Vintage Books, 1992.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. O Ministério Público e os efeitos da discriminação racial no Brasil: da indiferença a inércia. *Boletim dos Procuradores da República*. Rio de Janeiro, ano II. nº 15, julho. 1999, p. 15 -25, julho. 1999.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Preconceito e Discriminação*. 2º ed., São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34, 2004, p. 18.

JABINE, Thomas B.; CLAUDE, Richard P. *Direitos Humanos e Estatística: o arquivo posto a nu*. Traduzido por Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo – Núcleo de Estudos de Violência, 2007, p. 13, 33.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Saúde Brasil 2007: uma análise da situação da saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil. Temas IMESC. Sociedade, Direito, Saúde. São Paulo, vol. 2. n. 2, 1985, p. 90.



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

SANTOS, Gevanilda, SILVA, Maria Palmira. Racismo no Brasil – percepção da discriminação e do preconceito racial no século XXI. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.

SANTOS, Gislene Aparecida. *A invenção do ser negro* – um percurso das ideias que naturalizam a inferioridade dos negros. São Paulo: Educ/FAPESP, Pallas, 2002.

SILVA, Rodnei Jericó; CARNEIRO, Suelaine. *Violência racial: uma leitura sobre os dados de homicídios no Brasil*. São Paulo: Geledés Instituto da Mulher Negra; Global RightsPartners for Justice, 2009, p. 35.

SILVA JR, Hedio. Direito de Igualdade Racial: aspectos constitucionais, civis e penais: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Editora Juarez, 2002.

SILVA, Katia Elenise Oliveira. O papel do direito penal no enfrentamento da discriminação. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Rodnei Jericó; CARNEIRO, Suelaine. *Violência racial: uma leitura sobre os dados de homicídios no Brasil*. São Paulo: Geledés Instituto da Mulher Negra; Global RightsPartners for Justice, 2009.

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

SOUZA, Arivaldo Santos. Racismo Institucional: para compreender o conceito. *Revista da ABPN*, v. 1. nº 3, fev. p. 77-87, 2011.