



ANÁLISE DAS POLÍTICAS E INICIATIVAS ANTIRRACISTAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA



Esta publicação, produzida por CRIOLA, integra o projeto **Justiça para mulheres negras: enfrentando a violência racial e de gênero e ampliando direitos**, financiado pelo Baobá – Fundo para Equidade Racial.

Análise das políticas e iniciativas antirracistas do sistema de justiça, Volume 2

Organização Criola

Supervisão Lúcia Xavier

Pesquisa e redação Élide Lauris

Coordenação editorial Júlia Tavares, Élide de Aquino e Mariana Nogueira

Projeto gráfico e diagramação Agência Malacacheta

Foto de capa Acervo Criola

CRIOLA. Rio de Janeiro, janeiro de 2025.

É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que sejam citados os autores e a instituição realizadora do estudo, bem como a inclusão de referência ao artigo ou ao texto original.



Av. Presidente Vargas, 482 – Sobreloja 203 – Centro

Rio de Janeiro – RJ – CEP: 20071-909

Tel. (21) 2518-7964

E-mail: criola@criola.org.br

Redes sociais: @ongCriola

www.criola.org.br

APOIO:



Baobá
FUNDO PARA EQUIDADE RACIAL

baoba.
org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Análise das políticas e iniciativas antirracistas do sistema de justiça / [coordenação Júlia Tavares ; pesquisa e redação Élide Lauris]. -- 1. ed. -- Rio de Janeiro : Criola, 2024.

Bibliografia.

ISBN 978-85-87137-12-8

1. Antirracismo - Brasil 2. Discriminação racial - Brasil 3. Negros - Direitos fundamentais - Brasil 4. Racismo - Aspectos jurídicos 5. Racismo - Aspectos sociais 6. Políticas públicas I. Tavares, Júlia. II. Lauris, Élide.

24-226635

CDU-343

Índices para catálogo sistemático:

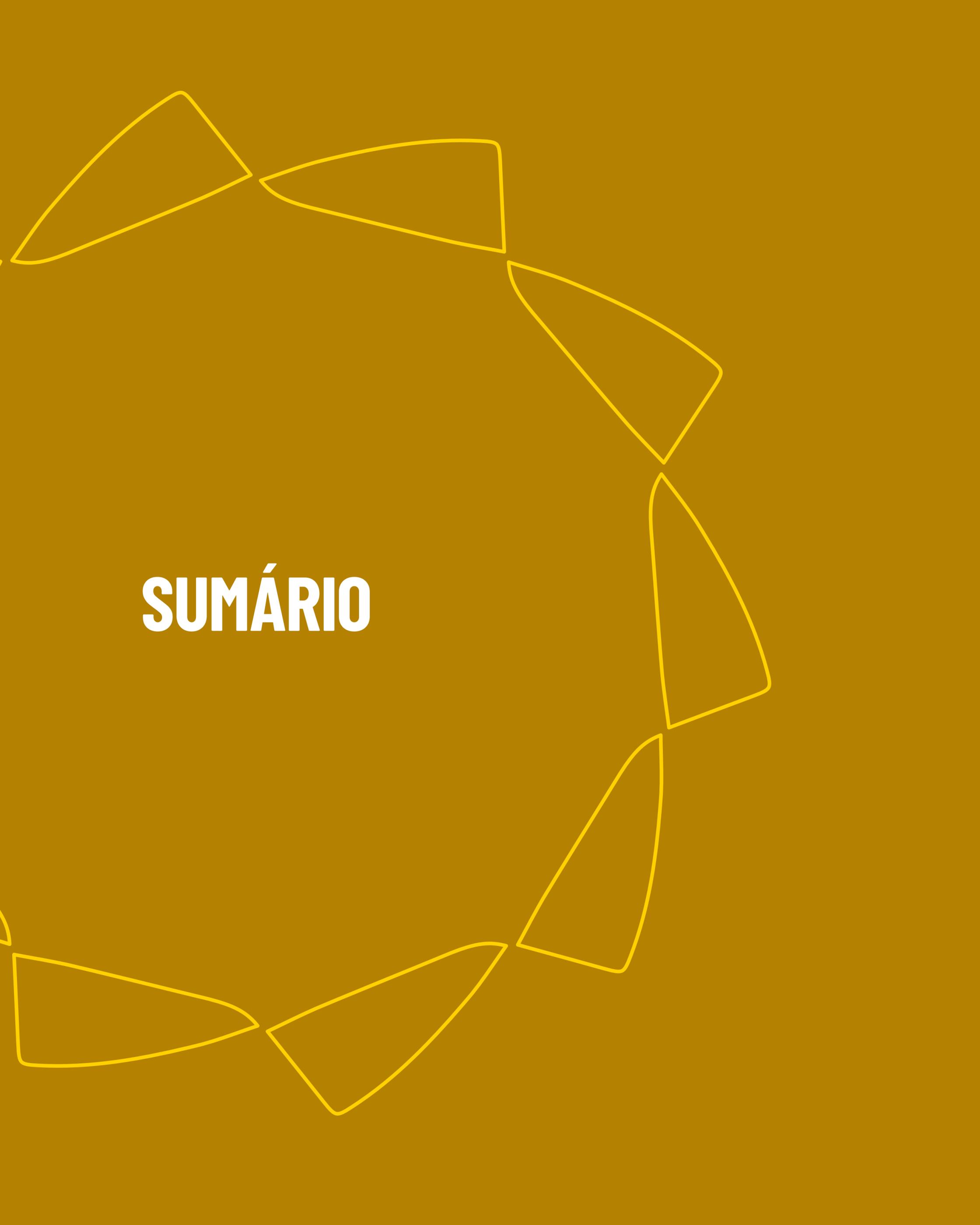
1. Negros : Política criminal : Direito penal 343

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



O projeto **“Justiça para mulheres negras: enfrentando a violência racial e de gênero e ampliando direitos”**, financiado pelo Baobá – Fundo para Equidade Racial, tem como objetivo geral fortalecer as lideranças negras e suas organizações para o desenvolvimento de ações políticas que visem ao enfrentamento do impacto da violência racial, da criminalização e das desigualdades raciais. Através da análise crítica sobre o funcionamento do sistema de justiça, buscamos construir mecanismos para a efetivação e garantia dos direitos para as mulheres negras.

A publicação **“Análise das políticas e iniciativas antirracistas do Sistema de Justiça”** é a segunda de uma série de publicações no âmbito deste projeto. Após a discussão conceitual apresentada em **“Racismo, Violência e Estado: Três faces, uma única estrutura de dominação articulada – abordagem conceitual”**, agora Criola aprofunda a análise sobre as incipientes tentativas desenvolvidas pelo sistema de justiça voltadas ao combate do racismo institucional.

The background is a solid dark yellow color. Overlaid on this background are several abstract, irregular shapes outlined in a lighter yellow. These shapes are scattered across the page, with some appearing as simple triangles and others as more complex, elongated forms. The overall effect is a modern, minimalist design.

SUMÁRIO

Apresentação

4

Políticas e iniciativas antirracistas do sistema de justiça

7

Diversidade e inclusão

25

As limitações de projetos e iniciativas pilotos de igualdade racial

40

Produtivismo vs cultura da impunidade

53

Desconstruindo o mito da justiça racialmente neutra

62

Bibliografia

67

APRESENTAÇÃO

CRIOLA é uma organização da sociedade civil, fundada em 1992 e conduzida por mulheres negras. Defende e promove os direitos das meninas e mulheres negras em perspectiva integrada e transversal, tendo como missão atuar para a erradicação do racismo patriarcal cisheteronormativo, contribuindo para a instrumentalização de meninas e mulheres negras, cis e trans, e para a garantia dos direitos, da democracia, da justiça e pelo Bem Viver.

Ao longo de mais de 30 anos, o debate – e incidência – sobre o sistema de justiça tem sido central em nossos esforços para o enfrentamento ao racismo patriarcal cisheteronormativo. Além das denúncias contra as práticas nocivas desse sistema – violência policial, encarceramento em massa de mulheres negras, cis e trans, discriminação racial, tortura, violência e morte –, Criola desenvolve ações de sensibilização de profissionais do Direito e judicialização dos casos emblemáticos de práticas racistas, discriminatórias e violentas, empenhando-se em ampliar a participação da sociedade civil e contribuindo para a melhoria da legislação.

No intuito de somarmos com outras organizações nesta luta, desenvolvemos o projeto **“Justiça para as mulheres negras: enfrentando a violência racial e de gênero e ampliando direitos”**, financiado pelo Fundo Baobá, com foco no enfrentamento do impacto da violência racial, da criminalização e das desigualdades raciais, e no fortalecimento de lideranças negras e de suas organizações.

Trazemos como desafios iniciais a necessidade de romper com práticas racistas perpetradas pelo Estado, constituindo estratégias que rompam com tais práticas e estabelecendo espaços públicos sensíveis para o debate. Além desses desafios, há o de promover o fortalecimento da comunidade, de modo que esta se sinta segura e apoiada para tensionar as instituições públicas pelo fim do racismo e da violência racial sistêmica.

Após o lançamento da publicação **“Racismo, Violência e Estado: Três faces, uma única estrutura de dominação articulada – abordagem conceitual”**, apresentamos, neste novo volume, uma análise sobre as agendas supostamente antirracistas adotadas pelo sistema de justiça. Uma das principais conclusões é a de que tais agendas falam mais sobre criar oportunidades para que pessoas negras venham a integrar o sistema, tal como ele é, e menos sobre as oportunidades para que organizações e movimentos negros possam, de fato, desconstruir a forma como o sistema opera a violência nas suas vidas.

Ao mesmo tempo em que a equidade racial é necessária na representação do sistema de justiça, é igualmente indispensável que sejam dados passos positivos, concretos, em torno do desempenho das instituições de justiça em reverter esse ciclo de violência racial, do qual fazem parte. Nessa série de publicações, Criola oferece um conjunto de análises críticas e propostas para avançar no debate sobre o papel do sistema de justiça na reprodução da violência racial.

Boa leitura!

POLÍTICAS E INICIATIVAS ANTIRRACISTAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA¹

Crimes de racismo: retirando a responsabilidade das vítimas e devolvendo para o sistema de justiça

Em novembro de 2022, o Conselho Nacional de Justiça lançou o Pacto Nacional do Judiciário pela Igualdade Racial². Visando combater e corrigir as desigualdades raciais, o pacto dirige-se à adoção de programas, projetos e iniciativas a serem desenvolvidas em todos os segmentos da Justiça e em todos os graus de jurisdição de forma a implementar medidas de ação afirmativa, de compensação e de reparação, buscando combater o racismo estrutural no âmbito do Poder Judiciário.

O pacto reflete um momento de maior amadurecimento de um movimento que se pode chamar de ampliação da consciência sobre as desigualdades raciais no âmbito do sistema de justiça. Trata-se de um movimento de conscientização que tem dentre os seus marcos mais notórios a conquista pelos movimentos negros da decisão do Supremo Tribunal Federal que afirmou a constitucionalidade das cotas raciais. Esse movimento de maior conscientização e adoção de uma agenda de

¹ A categoria sistema de justiça compreende os órgãos e entidades que fazem parte da administração da justiça como um todo nas esferas federal, estadual ou distrital, incluindo os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Ordem dos Advogados.

² O pacto desenvolve-se no quadro da Década Internacional de Afrodescendentes (2015-2024), programa Organização das Nações Unidas (ONU) e visa corresponder às diretrizes traçadas no Estatuto da Igualdade Racial, em âmbito nacional. São compromissos assumidos: 1) Promover a equidade racial no Poder Judiciário, potencializando, entre outras ações, o fomento à representatividade racial no Judiciário e a regulamentação de Comissões de Heteroidentificação nos tribunais; 2) Desarticular o racismo institucional, incentivando prioritariamente a formação inicial e continuada de magistradas e magistrados em questões raciais; e a promoção de ações de prevenção e combate à discriminação racial no âmbito do Judiciário; 3) Sistematizar os dados raciais do Poder Judiciário investindo no aperfeiçoamento da gestão dos bancos de dados de modo a orientar a implementação de políticas públicas judiciárias de equidade racial baseadas em evidências; 4) Promover articulação interinstitucional e social tendo em vista a promoção de uma cultura antirracista com adoção e compartilhamento de práticas e ações voltadas à correção das desigualdades raciais e ampliando a capacidade do Poder Judiciário de diálogo com os demais órgãos do Sistema de Justiça e de interlocução com os movimentos sociais organizados.

igualdade racial pelos órgãos do sistema de justiça tem sido abraçado de forma desigual e em ritmo lento pelas diferentes instituições. Por outro lado, na agenda antirracista adotada por algumas instituições, o aumento da representatividade, a criação de oportunidades de trabalho e a adoção de medidas de ação afirmativa para ingresso nas carreiras tem sido uma das principais frentes de trabalho e boas práticas. A frente de trabalho de ampliação da representatividade racial no sistema e políticas de cota para ingresso nas carreiras tem alcançado resultados, ainda tímidos, quando se compara o avanço da representatividade de negras e negros nas carreiras da justiça com a proporção da população negra em diferentes estados e sua ausência nos mais altos quadros de comando hierárquico do sistema de justiça.

O Pacto Nacional do Judiciário pela Igualdade Racial tenta apontar caminhos para além da agenda da representatividade e sinaliza para a importância de desenvolvimento de uma cultura antirracista e criação de políticas de combate ao racismo institucional do sistema de justiça baseada em evidências, ressaltando a importância da produção de dados. Fundamentalmente, o compromisso do sistema de justiça com a igualdade racial, mesmo que esteja fundado na ideia de igualdade de oportunidades, não pode escapar de traçar medidas concretas para a eliminação da violência racial, que inclui não só os casos de brutalidade e abuso da força contra negras e negros, mas também a violência estrutural, que condiciona a sobrevivência e exclui econômica e socialmente a maioria da população negra. A violência racial é um termo em regra ausente nas discussões sobre desenvolvimento de medidas para uma agenda antirracista para o sistema de justiça, como também é ausente a discussão sobre a cumplicidade do sistema de justiça a uma cultura institucionalizada de violência e privação imposta contra a população negra, o que tem sido sistematicamente apontado pelas organizações e movimentos negros.

Tem sido fartamente discutido e documentado, que os vários órgãos do sistema de justiça desempenham de forma sistemática e coordenada um papel chave na reprodução do ciclo de violência racial. As instituições do sistema de justiça são essenciais para que o ciclo de violência racial exista e se mantenha intacto. Esta violência racial criada e/ou reproduzida no âmbito do sistema inclui, mas não se

limita ao encarceramento em massa; impunidade e falta de controle da violência e letalidade policiais; torturas e maus tratos contra réus e sobreviventes do cárcere; impunidade e falta de responsabilização em casos de violência e discriminação contra pessoas negras; obstáculos no acesso à justiça, em especial para mulheres negras vítimas de violência; falta de conhecimento e compromisso perante os impactos das medidas punitivas e de encarceramento sobre as comunidades negras; punição sistemática e reprodução de estereótipos prejudiciais contra mulheres negras em processos criminais, civis e de família; denegação do estatuto e do reconhecimento de vítimas às comunidades e pessoas negras que têm seus direitos violados, etc. No texto que segue toda referência a mulheres deve ser compreendida como referências a mulheres cis e trans, a menos que expressamente se refira de outra maneira. As dimensões interseccionais da desigualdade que expõem mulheres negras trans a um nível extremo de violações de direitos são consideradas um componente central nas questões de discriminação que atingem mulheres negras e devem ser objeto de atenção prioritária nas políticas de justiça.

A relação intrínseca entre violência racial e sistema de justiça coloca sérias dúvidas sobre a capacidade de o sistema promover de fato uma agenda e criar uma cultura antirracista, uma vez que o reconhecimento da humanidade das pessoas negras deveria levar de fato à abolição do sistema de justiça na forma como existe hoje em dia. Ruth Gilmore (2009) tem alertado para o que denomina armadilha reformista. As experiências de reforma dos sistemas e instituições que operam a violência racial (sistema de justiça, segurança pública, política de guerra e o complexo prisional) não são realistas em operar mudanças na lógica de funcionamento do sistema. Essa impossibilidade é especialmente nítida quando se analisam as questões relativas a racismo e violência, que sustentam a lógica de crescer ou morrer própria das dinâmicas do capitalismo. Gilmore argumenta que o mundo está cheio de ativistas que tentam praticar os direitos humanos como uma ciência, produzindo uma vida organizada de reclamações e demandas que são levadas seletiva e estrategicamente às instituições. Um movimento que não diminui o poder que a violência produz (Gilmore, 2009). Esta autora sugere que, se o padrão de violência, tortura, assassinatos oficiais e espoliação do trabalho de pessoas negras mantém-se inalterado, as

reformas promovem apenas a mudança para o mesmo. Nesse cenário, as discussões sobre abolição radical das instituições e dos sistemas de poder podem colaborar teoricamente e na prática a sair da armadilha da reforma reformista.

João Vargas (2020) oferece uma importante perspectiva sobre os limites das agendas políticas e políticas públicas com vistas a combater o racismo ao posicionar a antinegitude como o fundamento da humanidade como a conhecemos. A antinegitude funda a noção de ser na modernidade na medida em que ser humano é uma categoria que se define em oposição ao negro. Diante dessa dualidade, negro/não ser e não negro/ser, as desvantagens, a exclusão e a discriminação sistemática e singular que recaem sobre negras e negros são ontológicas, fazem parte da forma como o ser negro existe no mundo e decorrem da negação ao negro da própria condição de ser. Assim, de acordo com Vargas (2020), se a lógica que sustenta os sistemas de poder é a antinegitude, não há como os desvios, as práticas institucionais, as decisões e políticas administrativas que reproduzem essa lógica sejam melhoradas e/ou corrigidas. A antinegitude é uma constante estrutural que dá forma a todas as interações humanas do nosso tempo e não pode ser remediada por ajustes resultantes de políticas públicas ou de esforços individuais que mantêm a negação da humanidade negra como fundamento consciente ou inconsciente do funcionamento e da estruturação dos processos sociais e institucionais. Se a antinegitude, a negação do ser e da humanidade negra, estrutura as sociabilidades e as instituições que conhecemos, superá-la exige uma reinvenção da forma como o humano é entendido e como as relações humanas são estabelecidas (Vargas, 2020).

A reformulação do sistema de justiça precisa corresponder ao esforço histórico e sistemático das organizações e movimentos negros em restaurar a humanidade negra como parte constitutiva da sociedade brasileira que o Estado não pode negar. Neste âmbito, duas perguntas precisam ser colocadas: as medidas anti-racistas adotadas pelas instituições do sistema de justiça se comprometem de fato com uma agenda abrangente de mudanças que dê passos positivos na reformulação do sistema? Ou são seletivas perante a ação política dos movimentos negros e,

dessa forma, acabam por subsidiar o que Sueli Carneiro (2016) denominou de neo-democracia racial?

Para Sueli Carneiro, a neo-democracia racial, do ponto de vista político, visa amortizar a crescente tomada de consciência e a capacidade reivindicatória dos afro-descendentes, impedindo que o conflito racial se explicita com toda a radicalidade necessária para promover a mudança social. Do ponto de vista econômico, a neo-democracia racial re-incorpora as demandas de igualdade racial de forma a viabilizar um novo mercado consumidor. Sueli Carneiro aponta assim para um novo desenho das relações raciais em que o status de consumidor é garantido a alguns afro-descendentes, enquanto, por outro lado, ampliam-se os mecanismos de exclusão social da maioria da população negra. As agendas anti-racistas adotadas pelo sistema de justiça viabilizarão um novo mercado consumidor de serviços e de carreiras jurídicas, sem atacar a violência racial que estrutura a exclusão e vulnerabiliza a maioria da população negra? Ou criarão condições para que a radicalidade do conflito racial de fato transforme o sistema de justiça?

Numa relação intrínseca entre violência e sistema de justiça, as agendas antirracistas promovidas pelas instituições falam mais sobre criar oportunidades para que pessoas negras venham a integrar o sistema, tal como ele é, e menos sobre as oportunidades para que organizações e movimentos negros possam de fato desconstruir a forma como o sistema opera a violência nas suas vidas. Uma agenda de transformação antirracista do sistema de justiça não pode se limitar a aguardar os impactos positivos de uma maior representatividade racial no sistema. Ao mesmo tempo em que a equidade racial na representação do sistema de justiça é necessária, são igualmente necessários que sejam dados passos positivos concretos de desempenho das instituições de justiça em reverter o ciclo de violência racial do qual fazem parte.

Nas últimas décadas, o histórico ativismo do movimento negro e de mulheres negras impulsionou mudanças legislativas no sentido se começar a criar no direito

brasileiro instrumentos anti-discriminatórios e de promoção da igualdade racial. Pode-se afirmar, seguindo Cíntia Catoia (2016), que foram desenvolvidas ao longo dos anos duas dimensões de medidas legislativas antirracistas, uma legislação antirracista coercitiva (de combate ao racismo) e uma legislação antirracista promocional e pedagógica (de igualdade racial).

A legislação antirracista coercitiva tenta reposicionar o direito penal em favor da população negra. De acordo com Hédio Silva Júnior (2000), a partir da década de 50, o direito penal passa a ser objeto de disputa para servir também em favor dos interesses da população negra, e não só como instrumento de criminalização, subalternização e desumanização. Ao discutir as disputas dos grupos subalternos pelas políticas punitivas, Ana Míria Carinhanha (2021) chama atenção para o fato de que a demanda de criminalização de determinadas condutas também significa uma disputa pelos efeitos simbólicos do direito penal num contexto de utilização da lei penal para alcançar fins de visibilidade das demandas políticas e de reconhecimento de determinados grupos. Com base em Gerlinda Smaus, esta autora recorda que os grupos subalternos buscam também ganhar espaço no sistema jurídico-penal declarando público e políticos seus problemas. Trata-se de um processo de busca pelo reconhecimento e representação pública dos interesses e dos valores de grupos subalternizados. Ainda de acordo com Carinhanha, a insatisfação com as respostas dadas pelo modelo hegemônico do direito coloca aos grupos subalternizados o desejo de disputar, também através do campo jurídico, outros modelos de justiça.

Dentre os principais resultados dos esforços no âmbito da legislação antirracista coercitiva, destacam-se a definição da prática de racismo como crime inafiançável e imprescritível³ e a aprovação da Lei Caó (Lei nº 7.716/89), definindo atos de discriminação racial como crimes de racismo.⁴ No campo da legislação anti-racista

³ O Art. 3º, IV, da Constituição de 1988, estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Art. 5º, XLII, da Constituição de 1988, que estabelece a prática do racismo como crime inafiançável e imprescritível.

⁴ A Lei nº 7.716/89, conhecida como Lei Caó, define os crimes resultantes do preconceito de raça ou de cor. Seu escopo tem sido aperfeiçoado e ampliado em diversas reformas legislativas subsequentes (Lei nº 8.081/90, Lei nº 8.882/94 e Lei nº 9.459/1997). Mais recentemente, foi aprovada a Lei nº 14352/2023, que tipifica como crime de racismo a injúria racial, entre outras medidas. A equiparação entre injúria racial e racismo foi alcançada em 2021 em decisão do Supremo Tribunal Federal (HC 154.248). Voto do Ministro Edson Fachin disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/fachin-hc-injuria-racial-imprescritivel.pdf>

promocional e pedagógica, pleiteada e alcançada paulatinamente pelo movimento negro e de mulheres negras, destacam-se as políticas de ação afirmativa (dimensão promocional) e a defesa de políticas específicas e universalistas no campo educação, saúde e cultura (dimensão pedagógica). Para além das leis específicas de reserva de vagas a candidatos negros nas universidades⁵ e concursos públicos federais⁶ e a obtenção de legislação assegurando o ensino da história e cultura afro-brasileira na rede de ensino⁷, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial estabelece a obrigação do Estado em promover os direitos de afrodescendentes em várias dimensões.⁸

A legislação coercitiva para enquadrar atos racistas não foi alcançada sem uma discussão aprofundada no âmbito dos movimentos negros sobre o limites e as possibilidades de atribuir ao sistema criminal e a medidas punitivas o combate ao racismo. Os estudos sobre a mobilização e o ativismo dos movimentos negros no período da constituinte demonstram que a disputa desses movimentos por alcançar marcos normativos de combate ao racismo, nunca se limitou à tipificação do racismo como crime.⁹ Ainda que os movimentos negros sejam historicamente questionados por parte dos criminólogos críticos pelo caráter punitivo da estratégia de combate ao racismo, todos os pontos de crítica à ineficiência da estratégia criminal para combater o racismo sempre estiveram presentes nas discussões dos movimentos e intelectuais negras e negros. Uma parte desse debate indicava que, uma vez alcançada a punição do racismo através da lei, a aplicação da legislação conduziria inevitavelmente a reforçar a negação e a camuflagem do racismo por parte da pessoa responsável pela violência racista. Por outro lado, a prevalência do mito da democracia racial associado ao mito da neutralidade de quem opera o direito encobriria a ação de profissionais que se recusariam a tornar puníveis práticas racistas

⁵ Lei nº 12711/2012, dispõe sobre a reserva de vagas para o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio

⁶ Lei nº 12990/2014, reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União

⁷ Lei nº 10639/2003, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”

⁸ Lei nº 12288/2010, (Vide Decreto nº 8.136, de 2013), institui o Estatuto da Igualdade Racial.

⁹ Ver Natália Néris(2015) e Cíntia Catoia (2016).

disseminadas e justificadas como parte de uma sociabilidade brasileira que, por sua vez, é sustentada e reproduzida também pelas próprias pessoas responsáveis por operar o sistema de justiça. Tal fato gradualmente esvaziaria o sentido e limitaria o alcance da lei, transformando a legislação em uma medida ineficiente.

Do ponto de vista das funções exercidas pelo sistema criminal e o seu papel punitivo no âmbito de um Estado racial, os limites do próprio sistema de justiça e da lei penal como estratégia de combate ao racismo são conhecidos e têm sido levantados por intelectuais negras e negros. Ana Flauzina (2006), por exemplo, argumenta que, por um lado, a reforma do sistema penal não o livra do racismo, por ser o elemento estrutural desse sistema; por outro lado, o campo penal não contribui efetivamente para quebrar práticas racistas, e quando as reconhece, dilui essas práticas como parte de um conjunto de práticas discriminatórias. A criminalização acaba por empurrar o racismo para o campo privado, das relações subjetivas, reforçando o entendimento de que o racismo resulta de atitudes isoladas e contribuindo para desviar a responsabilidade das instituições (Flauzina, 2006).¹⁰ Com a criminalização do racismo, as instituições ficam resguardadas, enquanto que, com a ineficácia da aplicação da lei, o Estado consente com que o racismo se perpetue e continue fazendo o seu papel (Flauzina, 2006).

Os trabalhos precursores de Dora Lucia Bertúlio e Eunice Prudente acompanharam as principais discussões sobre o papel do direito nas relações raciais brasileiras propulsionando e subsidiando as posições assumidas pelos movimentos negros, ativistas e intelectuais negras e negros no contexto de elaboração da legislação antirracista no país. Eunice Prudente (1980) reflete sobre o reposicionamento do negro de objeto para sujeito de direito, analisando a fundo os obstáculos colocados à cidadania de negros e negras por um regime sistemático de discriminação. Um regime legitimado pela recusa do Estado em reconhecer o racismo.

Dora Bertulio (2019) contribuiu para refutar a tese, por muitos defendida, de um racismo brasileiro mais brando, por não estar apoiado em leis de segregação racial,

¹⁰ Crítica semelhante é apresentada por Hédio Silva Júnior (2000).

como nos Estados Unidos. Dora Bertúlio dedicou-se a estudar como o direito sustenta o racismo na prática por meio de um sistema de justiça que cria e reproduz a discriminação racial sob uma ideologia de neutralidade, harmonia, negação do conflito e das desigualdades raciais. Em seu texto pioneiro desvelou tanto disposições implícitas e explicitamente racistas das leis brasileiras quanto o arcabouço de práticas, incluindo a criminalização, a impunidade da discriminação racial e a reprodução de estereótipos prejudiciais contra a população negra no âmbito do sistema de justiça. Ao elencar exemplos de normas que, direta e indiretamente, citando ou sem citar a palavra negro, promoveram ativamente a discriminação racial, segregando e destinando a negras e negros posições sociais de desvantagem ao longo da formação social e política brasileira, Dora Bertúlio evidencia e localiza historicamente a importância de uma legislação abrangente dedicada ao tema das relações raciais.

Cinthia Catoia (2016), ao se debruçar sobre os contextos sociopolíticos de elaboração da legislação antirracista das décadas de 1950, 1980, e 1990, identifica que intelectuais e lideranças do movimento negro e de mulheres negras não só reconheceram a insuficiência da estratégia coercitiva para a construção de um arcabouço de legislação antirracista, como investiram e defenderam a necessidade de criação de políticas públicas abrangentes de igualdade racial, que se complementam no plano de luta contra o racismo. O Programa da Marcha Zumbi dos Palmares em 1995, por exemplo, trazia um conjunto amplo de medidas para superação do racismo e promoção da igualdade racial, o que incluía áreas como produção de dados desagregados, igualdade e combate ao racismo no mercado de trabalho; direito à educação, políticas culturais e de comunicação; saúde da população negra; proteção da população negra contra a violência, combate à discriminação e violência policial; proteção das religiões de matriz africana e acesso à terra. Esse período foi marcado por um intenso ativismo e manifestação pública dos movimento negro e de mulheres negras com ampliação da participação de negras e negros na formulação de políticas públicas, como narrado por Lúcia Xavier (2020). A atuação por uma agenda completa de reconhecimento e garantia de direitos da população negra, que tem orientado a ação dos movimentos negros, culminou com a aprovação do Programa de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial,

Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada de 30 de agosto a 7 de setembro de 2001, em Durban, na África do Sul, e a partir da qual foi se consolidando a entrada do tema das relações raciais na agenda política do país.

De acordo com Dora Bertúlio (2019), as normas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial devem ter em conta a dimensão institucional do racismo e sua penetração em todos os aspectos da vida de pessoas negras. Em seus estudos Bertúlio demonstrou, por um lado, que, se a discriminação, a segregação racial e a manutenção das relações de poder entre brancos e negros fazem parte do ordenamento jurídico, é necessário que seja cobrado do Estado responsabilidade perante o racismo. Por outro lado, se a vida e a igualdade de pessoas negras são protegidas pela ordem jurídica do país, através de leis que garantam e respeitem os direitos de afro-descendentes, é necessário superar a paradoxal perpetuação do racismo pelas práticas e dinâmicas de funcionamento do sistema de justiça.

Já tem sido bastante discutida a cultura de impunidade que predomina no sistema de justiça no tratamento do crime de racismo. Como afirma Cinthia Catoia (2016) o sistema de justiça brasileiro tem manejado, ao mesmo tempo, reconhecer que existe o preconceito racial na lei, sem reconhecer o racismo como um ato de lesão a direitos, violência e discriminação estrutural dirigido contra a população negra. A partir de uma ideia de harmonia racial, de maneira geral, o judiciário que analisa os crimes de racismo exige das vítimas uma prova incontestável de que houve intenção de ofender ou lesar para caracterizar o crime de racismo. De acordo com essa perspectiva, apenas práticas discriminatórias carregadas de ódio racial extremo (Catoia, 2016) seriam consideradas, acima de qualquer dúvida, capazes de lesar direitos das pessoas negras. Por outro lado, na implementação precária de políticas de educação, saúde, moradia, trabalho decente, entre outras, o Estado não dá atenção suficiente ao racismo estrutural persistente e histórico, tampouco às dinâmicas de racismo institucional e violência estrutural que condicionam o acesso das pessoas negras a bens e serviços. Consequentemente, é raro que medidas específicas sejam adotadas ou propostas para corrigir as disparidades no acesso da população negra a direitos econômicos, sociais e culturais, restando à população

negra ser a beneficiária indireta e desigual das políticas de combate à pobreza e da universalização incompleta dos serviços públicos.

As análises produzidas para explicar os problemas de aplicabilidade da Lei nº 7.716/89 têm apontado a condescendência do sistema de justiça com a prática de discriminação racial, com séria resistência por parte das pessoas operadoras do sistema em dar efetividade à lei. Enquanto os registros de denúncia de crime de racismo são crescentes, as condenações pelo crime de racismo são praticamente inexistentes. A condescendência, a resistência e o racismo institucional de profissionais da justiça colocam sérios obstáculos à aplicação da lei, contribuindo para o predomínio da impunidade da pessoa agressora. Nas diferentes fases (inquérito policial, acusação, julgamento) encontram-se desvios para evitar dar sequência ao caso, entre eles: (a) tentativas de minimizar a intenção do agressor, que muitas vezes se esconde em gestos, metáforas, referências indiretas etc.; (b) alegações de falta de tipificação ou falta de provas sobre a intenção discriminatória como motivo para rejeitar a notícia do crime ou arquivar o inquérito; (c) descaracterização do racismo e enquadramento do ato racista como crime de menor potencial ofensivo ou conduta considerada não criminosa. Recente alteração na Lei nº 7.716/89 equiparou a injúria racial ao crime de racismo de forma a contornar uma das estratégias mais comumente utilizadas por parte das pessoas operadoras do direito: caracterizar o crime de racismo como crime de injúria racial, antes considerada crime de menor potencial ofensivo, com penalidade menor e de ação pública condicionada.

A comprovação do racismo em processo penal acaba por exigir um padrão de produção de provas inatingível e sobrecarrega a vítima para demonstrar que o racismo efetivamente ocorreu e sua gravidade. Para além de dificuldades concretas na obtenção de provas, como obter as gravações de câmeras de vigilância, quando elas existem; atrasos e demora injustificada no processamento e encaminhamento dos casos, etc. Os casos denunciados são, em regra, arquivados e os poucos casos levados a julgamento são decididos com base em interpretações variadas sobre a existência do crime ou não. A jurisprudência sobre discriminação racial é assim inconsistente, incoerente e heterogênea.

Os órgãos internacionais de direitos humanos têm ao longo dos anos cobrado a responsabilidade do Estado perante um arcabouço jurídico que se revelou ineficaz em responsabilizar as pessoas agressoras nos casos de racismo. No relatório de mérito do caso Simone Diniz vs Brasil, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos reforçou que a ineficácia da aplicação da legislação antirracista sofre o impacto de um alto padrão de exigência para a produção de provas, que, na prática, depende que a pessoa agressora admita expressamente que sua intenção foi racista. A Comissão ainda chamou atenção para a extensão do racismo institucional que condiciona a forma como as pessoas operadoras do direito tratam as vítimas desde o primeiro momento de recebimento da notícia do crime.

Thula Pires e Caroline Lyrio (s/a) analisaram as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em recursos envolvendo a aplicação da Lei nº 7.716/89. As autoras apontam o papel do racismo institucional em naturalizar hierarquias raciais reproduzidas por agentes públicos. *No lugar de abjetas, indignas, imorais e repugnantes, policiais, promotores, juízes e desembargadores consideram as ofensas raciais como meros ‘desabafos’, e como tais não merecedoras de tratamento com a gravidade exigida pela legislação antirracismo.* (Pires e Lyrio, s/a: 26 e 27). De acordo com essas autoras, assiste-se a um sistema de justiça que se recusa a enfrentar as questões raciais, o que fortalece um imaginário de ineficácia da legislação, encoraja a continuação de comportamentos racistas e cria um cidadania de segunda classe no acesso à justiça de pessoas afrodescendentes. As autoras ainda reforçam que esta recusa também se manifesta na impossibilidade de se avaliar por meio da produção de dados e evidências em que medida a raça/cor das pessoas influencia a condução dos processos judiciais e nos seus resultados. A avaliação do desempenho institucional da justiça em questões raciais é seriamente prejudicada pela resistência dos órgãos em implementar um sistema de identificação étnico-racial, e de outros marcadores da diferença, nos processos e documentos oficiais, o que prejudica a produção de dados desagregados.

A interpretação da lei por quem a opera, firmemente apoiada numa concepção ideológica de racismo, exige que fique comprovada a motivação racista, mas não

espera que os órgãos responsáveis pela investigação criminal e pela ação penal estejam devidamente preparados e empenhados em produzir métodos de investigação e conduzir o processo de penal de forma apta a investigar e assegurar provas da conduta criminosa. A comprovação da prática de racismo é interpretada como um elemento subjetivo, que depende da manifestação de intenção da parte agressora, ou da prova incontestável oferecida pela vítima, e não da capacidade de profissionais do sistema investigarem os fatos e avançarem de maneira consistente com a ação penal. Em vez de se apoiarem na ordem lógica ou cronológica dos fatos, no desenvolvimento de capacidades de investigação e compreensão do racismo por parte de quem opera o sistema de justiça, a análise dos fatos exige que haja uma relação de causalidade entre a intencionalidade, a ideologia do ofensor e o ato racista. Recentemente, a lei nº 7.716/89 foi alterada para reforçar a responsabilidade do poder judiciário, estabelecendo que, na sua interpretação, o juiz deve considerar como discriminatória qualquer atitude ou tratamento dado à pessoa ou a grupos minoritários que cause constrangimento, humilhação, vergonha, medo ou exposição indevida, e que usualmente não se dispensaria a outros grupos em razão da cor, etnia, religião ou procedência.

Ao longo dos anos, os organismos internacionais de direitos humanos vêm insistindo que o Estado brasileiro deve tornar efetiva a legislação antirracista e assegurar acesso à justiça e uma investigação eficiente, completa e imparcial nos casos de racismo. Ainda em 1996, na revisão do cumprimento pelo Brasil da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas referiu a falta de dados e informações sistematizadas sobre os casos de discriminação racial para que se pudesse monitorar o direito das vítimas à prestação jurisdicional e a obter uma resposta do Estado perante as agressões e danos que sofreram.¹¹ Em 2004, na segunda revisão da aplicação da Convenção, o Comitê expressou preocupação com o fato de, diante da ocorrência generalizada de crimes de discriminação racial, a legislação contra crimes racistas ser raramente aplicada. Nesse período foi

¹¹ Ver CERD/C/304/Add.11. Parágrafos 15 e 22.

recomendado pelo Comitê que o Estado brasileiro mais uma vez fornecesse informações estatísticas sobre os processos instaurados e as penalidades impostas em casos de crimes de racismo, nos casos em que a legislação foi realmente aplicada. Outra recomendação do Comitê foi a melhoria de programas de conscientização e treinamento sobre a existência e o tratamento de crimes de racismo por parte das pessoas operadoras da justiça, incluindo poder judiciário, Ministério Público, advocacia, Defensoria Pública e responsáveis pela investigação criminal.¹²

Em 2022, na última revisão do Comitê para Eliminação da Discriminação Racial, mais uma vez a inefetividade da lei e os obstáculos ao acesso à justiça das vítimas de racismo foram retomados como objeto de preocupação. De acordo com o Comitê, o pequeno número de casos em que a legislação nacional sobre discriminação racial e crimes racistas foram efetivamente aplicadas indica uma impunidade persistente para muitas formas de racismo e discriminação racial. O Comitê assinalou a pouca informação sobre medidas realmente tomadas pelo Estado para superar os obstáculos no acesso à justiça para as vítimas, tais como acesso limitado a apoio jurídico, longos atrasos no processamento dos casos, regras sobre o ônus da prova que dificultam a responsabilização, a baixa confiança das vítimas nas instituições públicas e nas pessoas operadoras do sistema de justiça. Foi também observado que a elevada proporção de absolvições e o arquivamento das denúncias desestimulam as vítimas a recorrer à justiça.

Para o Comitê, a falta de denúncias e ações judiciais relacionadas à discriminação racial pode revelar que a legislação ainda é inadequada, que há pouco conhecimento dos meios legais disponíveis, pouca confiança no sistema judicial, medo de represálias ou falta de vontade das autoridades de processar as pessoas agressoras. Mais uma vez foi recomendado ao Estado brasileiro a melhoria dos programas de conscientização e formação sobre crimes racistas para profissionais do sistema de justiça. Foi também recomendado que o Estado tome medidas imediatas para identificar com urgência e abordar efetivamente todos os obstáculos ao acesso à justiça das vítimas de racismo, ampliando o acesso ao apoio jurídico, promovendo ativamente a confiança das vítimas de discriminação racial nas instituições

¹² Ver CERD/C/64/CO/2. Parágrafo 18.

e profissionais do sistema de justiça, adotando medidas para agilizar o tratamento das denúncias, revendo os critérios probatórios para maior responsabilização das pessoas agressoras e abordando o problema dos altos números de absolvições e arquivamento das denúncias.¹³ É importante ressaltar que a recente promulgação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância em 2022 reforça os compromissos internacionais do Estado brasileiro no combate ao racismo. De acordo com o artigo 4º da Convenção é dever do Estado brasileiro prevenir, eliminar, proibir e punir, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições da Convenção, todos os atos e manifestações de racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância.

Gislene Aparecida dos Santos (2015), em seus estudos sobre a aplicabilidade da lei sobre crimes de racismo, demonstra como permanece um conflito entre uma lei formal que não funciona e normas informais que mantêm e sustentam as hierarquias entre pessoas brancas e negras. Esta autora argumenta que os esforços de não identificar o racismo como crime e não querer aplicar duras penas às pessoas agressoras coincidem como parte de um discurso de brasilidade formulado em torno da ideia da cordialidade, da harmonia, da inexistência de qualquer forma de discriminação e do horror ao preconceito e ao racismo. Fica evidente que a resposta do sistema de justiça aos crimes de racismo não é aleatória e faz parte de um projeto racial (Gislene dos Santos, 2018). De acordo com Gislene dos Santos, a distribuição da justiça na nossa sociedade sofre a tensão de diferentes projetos raciais e transita por meio das linhas de cor, gênero, raça, classe, etc. Considerando a resposta padrão do sistema de justiça aos crimes de racismo (arquivamento do inquérito, paralisia nos procedimentos, absolvições), é preciso concordar com essa autora quando afirma que no projeto racial do sistema de justiça¹⁴ não existe discriminação

¹³ Ver CERD/C/BRA/CO/18-20. Parágrafo 11 e 12.

¹⁴ Um projeto racial é uma interpretação, representação e explicação de identidades e significados raciais. Ao mesmo tempo, é um esforço de organização e distribuição de recursos (econômicos, políticos e culturais) de acordo com as hierarquias raciais. Os projetos raciais conectam o que raça significa em um discurso ou prática ideológica e as formas como estruturas e experiências cotidianas são racialmente organizadas com base nesse significado. Tentam moldar as maneiras pelas quais as estruturas sociais são racialmente significadas e as formas como os significados raciais estão embutidos nas estruturas. (Omi e Winant *apud* Gislene dos Santos, 2015)

racial ou qualquer violação de direitos das pessoas afrodescendentes em razão de sua raça, tampouco em razão de outros marcadores, como o gênero. Daí facilmente se conclui, junto com a autora, que o sistema de justiça é parte de uma construção social e que não é capaz de operar fora da ideologia dominante se não fizer um real esforço de crítica e autocrítica para alcançar os conflitos raciais (Gislene dos Santos, 2015).

As pessoas negras que sofrem crimes de racismo, se tentam buscar respostas no sistema de justiça estarão, via de regra, expostas a um processo de vitimização reiterada. Além de sofrerem efeitos negativos e danos diretos da discriminação racial, as pessoas afrodescendentes não vão encontrar, na interação com o sistema de justiça, medidas de mitigação que deveriam ser adotadas por seus profissionais no trato com as vítimas, a partir do momento em que o crime é denunciado. Ao contrário, a experiência de dano, violação e agressão racistas tende a ser repetida no encontro das vítimas com as pessoas operadoras da justiça em diferentes fases, se o processo avançar. Pessoas afrodescendentes que buscam acesso à justiça e reparação às violações dos seus direitos nos casos de racismo sofrem um processo de vitimização secundária, que deveria ser evitado pelo sistema de justiça de acordo com as 100 Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade. As 100 Regras de Brasília estabelecem que cabe ao sistema de justiça estimular a adoção de medidas que sejam adequadas para mitigar os efeitos negativos do delito (vitimização primária), bem como procurar que o dano sofrido pela vítima do delito não seja incrementado como consequência do seu contato com o sistema de justiça (vitimização secundária). Ainda de acordo com esse documento, deve-se garantir, em todas as fases de um procedimento penal, a proteção da integridade física e psicológica das vítimas.

O Estatuto da Igualdade Racial procurou concretizar de forma mais palpável o que se considera discriminação racial, prevendo ainda a criação de ouvidorias de igualdade racial e afirmando o papel das instituições do sistema de justiça para a garantia de acesso à justiça às vítimas da discriminação racial. De acordo com o Estatuto, discriminação racial ou étnico-racial consiste em 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. O Estatuto segue a técnica legislativa de definição da discriminação racial estabelecida na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.

Bradley (2019) critica a eficácia da opção de combater o racismo através de uma definição vaga de discriminação racial. Para esta autora, no texto da Convenção, seguido pelo Estatuto da Igualdade Racial, a discriminação racial é relacionada a atos (distinção, exclusão, restrição ou preferência) que, por sua vez, é conectado a um propósito ou a um efeito. Trata-se de uma linguagem vaga que não só não define raça, como expande sua referência contextual incluindo cor, descendência, origem nacional ou étnica. Na prática, há uma dificuldade na elaboração de instrumentos vinculantes de direitos humanos antirracistas em nomear e conceituar o racismo, definir quais os danos por ele causado, o que eles significam, quais as obrigações do Estado perante esses danos e outras violações e que direitos de reparação e não-repetição devem ser imediatamente garantidos à população negra. A saída por adotar uma definição aberta de discriminação racial tem como resultado colocar a ênfase do combate ao racismo nos episódios isolados de discriminação e violência direta. Adicionalmente, a resistência do sistema de justiça em responsabilizar as pessoas agressoras, mesmo nos episódios isolados de discriminação racial, afasta por completo as pessoas afrodescendentes de acessar um padrão mínimo de cidadania e justiça.

As dificuldades de capturar em formato normativo as dimensões, alcance e penetração do racismo institucional foram também apontadas no relatório final da Comissão de Juristas destinada a propor estratégias para o aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo institucional e estrutural no país. De acordo com a Comissão, é necessário reconhecer os limites do próprio direito, que somente consegue dialogar com institucionalidades e/ou regular comportamentos individuais.

Assim, o racismo estrutural, caracterizado por um funcionamento sistêmico com engrenagens profundas que influencia e dá forma às estruturas e aos processos sociais, dificilmente consegue ser traduzido em dispositivos legais específicos que dêem conta de capturá-lo de forma conceitualmente precisa (CJRI, 2021: 252). Daí a importância de esmiuçar as dimensões de manifestação do racismo institucional¹⁵, o que inclui não só o conjunto de competências, responsabilidades e finalidades dos órgãos, como também sua cultura institucional e a forma como as instituições interagem e se manifestam para o público, como será detalhado mais abaixo.

Os esforços empreendidos no âmbito dos Estados de eliminar a discriminação racial, por serem seletivos diante do caráter estrutural e da manifestação institucional do racismo, têm sido inócuos e não acarretam impacto em contexto em que a ação danosa é mais profunda, apesar do avanço na construção de alguns marcos normativos pela pressão dos movimentos negros. Combater o racismo e reivindicar a igualdade racial ainda dependem da capacidade dos movimentos negros em denunciar os conflitos raciais, nomear o racismo, apontar os racistas e toda a extensão do dano sistemático que têm sido provocado pela violência e desigualdades raciais. A aplicação dos instrumentos normativos deixa espaço para a desresponsabilização como resposta natural do sistema e não criam condições para reconfigurar e redistribuir as dinâmicas desiguais de poder e acesso a recursos que privilegiam da classe racial dominante, que convive de forma harmoniosa com o racismo estrutural e é omissa diante das suas consequências na vida da população negra.

¹⁵ Para uma abordagem conceitual e de ação política de enfrentamento do racismo institucional, ver Geledés, 2012 e 2013.

DIVERSIDADE E INCLUSÃO

A partir da promulgação do Estatuto da Igualdade Racial e da lei que estabelece a reserva de vagas em concursos da administração pública federal¹⁶, as instituições do sistema de justiça têm progressivamente se envolvido na tarefa de aumentar a presença de negras e negros nas carreiras jurídicas. O nível de adesão à implementação de políticas de cotas nos concursos de ingresso às carreiras do sistema de justiça é variado e não apresenta as mesmas regras de implementação e resultados nas diferentes instituições de justiça. Enquanto no campo das carreiras da magistratura há um esforço inicial de monitoramento e compilação de dados pelo Conselho Nacional de Justiça, nas carreiras do Ministério Público e da Defensoria Pública, a informação da implementação de políticas de cotas raciais está dispersa nas várias instituições, sem que uma entidade central tenha assumido concretamente responsabilidade de sistematização de informações, monitoramento e propostas de aperfeiçoamento das regras.

¹⁶ Lei nº 12.990/2014.

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o monitoramento dos dados de ingresso na carreira da magistratura tem procurado avaliar a implementação de resolução própria do Conselho, aprovada em 2015, que dispõe sobre a reserva aos negros, no âmbito do Poder Judiciário, de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura (Resolução nº 203 de 2015).¹⁷ Mais recentemente, o Conselho publicou resolução dispondo sobre a promoção de cotas raciais nos programas de estágio dos órgãos do Poder Judiciário nacional.¹⁸

Os dados sobre a aplicação da Resolução nº 203/2015, compilados na Pesquisa Negros e Negras no Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça, 2021), indicam que a resolução tem surtido algum efeito em ampliar a presença de pessoas negras nas carreiras da magistratura. A pesquisa revela que persistem problemas sérios na falta de informação sobre o registro raça/cor de magistradas/os, servidoras/es e estagiárias/os nos tribunais. Sendo uma tendência de implementação recente, as mudanças na composição das carreiras do poder judiciário, com a maior presença de pessoas negras, são ainda residuais, não têm impacto na estrutura de poder e hierarquia das profissões e, na maioria significativa dos tribunais, o percentual de profissionais negros do sistema de justiça não guarda equivalência com o contingente populacional de pessoas negras nos estados em que os tribunais estão instalados. A maior concentração de pessoas negras ocorre nos estágios iniciais da carreira da magistratura, assim como é maior a presença de pessoas negras nas carreiras de servidoras/es e estagiárias/os.

Dentre as conclusões da pesquisa do Conselho Nacional de Justiça, destaca-se o registro de aumento da presença de profissionais negras e negros no Poder Judiciário. Comparando, por exemplo, os dados da magistratura, tem-se que, antes de 2013, 12% de magistradas e magistrados que ingressaram no cargo eram negros; enquanto, entre 2019 e 2020, esse número subiu para 21%. O maior contingente

¹⁷ Resolução nº 203 de 23/06/2015, do Conselho Nacional de Justiça.

¹⁸ Resolução nº 336 de 29/09/2020, do Conselho Nacional de Justiça, que dispôs sobre a promoção de cotas raciais nos programas de estágio dos órgãos do Poder Judiciário nacional tendo por base a Resolução nº 203, daquele Conselho e o Decreto n. 9.427/2018, que estabelece a reserva de 30% das vagas de estágio em órgão da Administração Pública Federal.

de magistradas e magistrados negros está no início da carreira, entre juízas e juízes substitutos, e o maior grupo de trabalhadoras e trabalhadores negros está entre estagiárias e estagiários. Os dados demonstram o quanto é desigual a divisão das posições de poder entre pessoas brancas e negras dentro do judiciário. Enquanto cerca de 30% do corpo de servidoras/es e estagiárias/os do poder judiciário é negro, entre magistradas e magistrados essa proporção cai para cerca de 13%. Comparando os dados do Censo do Poder Judiciário de 2014 e 2018, Adriana Avelar Alves (2019) enumera as seguintes conclusões: 1) as mulheres negras estão subrepresentadas nos quadros da magistratura; 2) enquanto o número de juízas e juízes brancos caiu ligeiramente, o número de juízas e juízes negros subiu ligeiramente, 3) apesar do avanço representado pela aprovação da Resolução nº 203/2015, o número de juízas e juízes negros ainda está muito distante de representar a realidade da população brasileira.

Os dados da pesquisa Negros e Negras no Poder Judiciário apontam que a maioria dos tribunais apresenta déficit na proporção de profissionais negras e negros em relação ao contingente populacional de negros e negras consideradas aptas para ingressar nas carreiras nos diferentes estados, especialmente de profissionais da magistratura e do corpo técnico-funcional. O maior déficit de representatividade racial está na magistratura. A pesquisa estima que a equivalência entre a proporção de magistradas negras e negros e o percentual de população negra apta a ingressar nessa carreira só será atingida entre os anos de 2056 a 2059, mantendo-se o ritmo atual.

Estudo realizado por Criola e Fórum Justiça em 2020 também detectou a falha na produção de dados desagregados por raça/cor para analisar o quadro de pessoal das defensorias públicas. Apenas as Defensorias Públicas dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Roraima e Rondônia apresentaram dados de pessoal desmembrados por raça/cor. Os dados reforçam o cenário de subrepresentação das mulheres negras defensoras públicas, seguida da baixa representação de homens negros nessa carreira. Recente mapeamento da implantação de políticas de ação afirmativa nas defensorias públicas dos estados, conduzido pela Defensoria Pública do Estado da

Bahia (2022), revelou que 24 das 27 defensorias estaduais contam com reservas de vagas para cotas raciais nos seus concursos públicos. Em 13 estados, a reserva de vagas é aplicada nos concursos para todos os cargos da instituição (defensor/a, servidor/a e estagiários/as). Em 15 estados, o percentual de vagas reservadas é de 20%; em 6 estados, 30% e em 3 estados, 10%. Em 17 estados identificou-se um regime de reserva de vagas específico para povos indígenas e em 4 estados um regime para quilombolas. Mais de 70% das Defensorias passaram a implementar o regime de cotas depois de 2018. Em 19 estados já foram realizados concursos públicos com a reserva de vagas para cotistas. Em 23 estados, as defensorias afirmaram respeitar a reserva de vagas para cotistas em todas as fases em que há cláusula de barreira, limite máximo para o número de pessoas classificadas, para aprovação para a etapa seguinte do concurso.

Voltando aos dados da Pesquisa Negros e Negras no Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça, 2021), desde 2015, 115 concursos foram realizados nas justiças estadual, federal, comuns e especializadas, com a implementação de ações afirmativas para ingresso nas carreiras do judiciário em 92 editais. 56 tribunais afirmaram que já implementaram a Resolução, enquanto 33 tribunais afirmaram que ainda não a implementaram. 21 tribunais relataram ter sofrido impugnação de alguma fase do concurso devido à implementação das cotas raciais ou abertura de Procedimento de Controle Administrativo para apurar problemas no decorrer do concurso. O percentual de pessoas cotistas negras aprovadas nos editais para as carreiras do Poder Judiciário, incluindo magistratura e outros cargos, é bastante variável oscilando, no extremo, entre 2 e 20% do total de pessoas aprovadas. 24 tribunais indicaram estabelecer em alguns ou em todos os editais uma cláusula de barreira que pode limitar a quantidade de pessoas cotistas que podem ser aprovadas nas etapas do concurso.

As pesquisas desenvolvidas sobre o tema da implementação da reserva de vagas para pessoas negras nos concursos para a magistratura têm demonstrado que, na prática, há uma grande margem de discricionariedade da qual os tribunais lançam mão ao definir critérios e regras para cumprir com a reserva de vagas para

cotistas. Independentemente da diversidade nas regras e critérios de seleção nos concursos, na maioria dos casos, a adoção de reserva de vagas por si só não resulta na automática aprovação de candidatas negras e negros nos concursos. Mantendo a aparência de um compromisso com a meritocracia e com uma falsa ideia de rigor e competitividade de alto nível, muitas das regras estabelecidas nos editais deixam intocada a situação de vantagem e privilégio de candidatas e candidatos brancos e acabam por invalidar a ação afirmativa por não levarem a sério, nas regras de seleção, a desvantagem e discriminação estrutural que restringem as oportunidades de candidatas e candidatos negros.

Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2021), tendo por base os concursos para a magistratura federal realizados entre 2016 e 2019, apontou a ineficácia da política de ação afirmativa para o acesso de pessoas negras à magistratura federal. Nos quatro concursos para juiz substituto conduzidos pela Justiça Federal entre os anos de 2016 e 2019 em quatro regiões (tribunais federais da 2ª, 3ª, 4ª e 5ª regiões), nenhuma pessoa cotista logrou ser aprovada para os cargos. Diante de uma norma que uniformiza a operacionalidade dos concursos, a resolução do Conselho Nacional de Justiça, há uma grande diversidade nas formas adotadas por cada tribunal para implementar a política de reserva de vagas especialmente nos critérios de definição do número de vagas para cotistas e forma de aplicação do percentual para cotas, forma de identificação de candidatas e candidatos negros e forma de constituição de comissões de verificação da autodeclaração de pertencimento étnico-racial. A variação na operacionalização desses critérios em cada concurso não demonstrou ter influência significativa quer no resultado final, quer nos resultados intermediários, já que candidatas e candidatos cotistas não chegaram a passar a terceira fase dos concursos analisados. Na prática, as diferentes regras adotadas estão alinhadas no que diz respeito a erguer barreiras para dificultar a aprovação de cotistas.

Uma das principais conclusões desse estudo do IPEA (2021) é que, na segunda fase do concurso, se impuseram as principais barreiras que inviabilizaram o funcionamento do sistema de ação afirmativa. Nesta fase, desapareceram as medidas

afirmativas e prevaleceram apenas os critérios de nota de corte e nota mínima. Enquanto a reserva de vagas foi aplicada somente na primeira fase; a partir da segunda fase dos concursos, a aplicação da nota mínima e da nota de corte, sobrepostas como critérios de seleção aparentemente equitativos e neutros, esvaziou a política de ação afirmativa. Da segunda fase do concurso em diante, não houve distinção entre pessoas candidatas da ampla concorrência e as candidatas da reserva de vagas, sendo todas selecionadas pelo critério de obtenção da nota mínima e dentro da nota de corte. A aplicação de uma cláusula de barreira, com base na nota de corte, sem assegurar a reserva mínima de vagas para negras e negros inviabilizou a aprovação desses candidatos. O estudo aponta que, nos quatro concursos analisados, a relação entre o número de candidatos de ampla concorrência e número de candidatos cotistas que chegaram à terceira fase foi de 23 para 1 no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 11 para 0 no Tribunal Regional Federal da 5ª Região e de 14 para zero no Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

A autora recomenda pelo menos duas medidas para resgatar o sentido da ação afirmativa nos concursos para a magistratura federal: aplicação de um percentual mínimo de reserva de vagas para cotistas em todas as fases dos concursos e a eliminação do critério de nota de corte para cotistas, que é usado adicionalmente ao critério de reserva de vagas, e sobreposto ao critério da nota mínima, o que leva a reduzir significativamente e até mesmo zerar o número de pessoas cotistas aprovadas para a fase subsequente do concurso. O estudo salienta ainda a necessidade de um sério investimento por parte do Conselho Nacional de Justiça e das autoridades de gestão dos tribunais para aperfeiçoar as políticas de ação afirmativa, o que requer uma ação colaborativa mobilizando recursos e experiências disponíveis em outros órgãos e esferas da administração pública e a participação da sociedade civil para pensar e repensar políticas de cota verdadeiramente eficazes.

Magali Dantas (2020) argumenta que a política de reserva de vagas para negras e negros nos concursos do poder judiciário está formulada com margem para produção de evidências, análises sistemáticas, ajustes e revisão periódica. A própria Resolução coloca como finalidade maior alcançar o seu objetivo, isto é, assegurar

um mínimo de equidade racial no ingresso às carreiras do poder judiciário. A autora, contudo, revela que a forma precária com que a política tem sido implementada também se relaciona com um precário monitoramento dos resultados alcançados por parte do próprio Conselho Nacional de Justiça e das autoridades responsáveis pela gestão dos tribunais. O sistema de justiça mantém um silêncio e acomodação, quando o tema são as desigualdades raciais, que faz parte do modelo de funcionamento de burocracias organizadas que implementam políticas públicas sob um princípio aparente de equidade do ponto de vista formal. Há [...] , *uma estratégia permanente de não ação e de silenciamento do CNJ [Conselho Nacional de Justiça] quando o tema é a inclusão racial. O órgão, por vezes, refuta a competência em decidir e alega que é preciso examinar dados, mas quando os coleta, ou não os direciona para o objetivo de promover aprendizado para a tomada de decisão, ou finda por dar relevo a outros temas, ou, de posse dos dados, não se vale deles para operar revisões previstas e necessárias. [...] , não pautar, não resolver, adiar ou não especificar são estratégias acomodadoras, identificadas sistematicamente nas ações do CNJ [Conselho Nacional de Justiça]. Tais estratégias consistem em importantes barreiras desde a lentidão na formulação da política e seguem de forma persistente no curso da implementação.*(Dantas, 2020: 153)

Apesar da adesão do poder judiciário a uma agenda de inclusão antirracista, as barreiras que se mantêm no acesso às carreiras das magistraturas distinguem essa profissão como um *locus* especialmente destinado a pessoas que ocupam o topo das hierarquias raciais. Nota Técnica produzida pelo IPEA (2020a) para descrever empiricamente o perfil das pessoas candidatas aprovadas no 1º Concurso Público Nacional Unificado da Magistratura do Trabalho, iniciado em agosto de 2017 e organizado pela Enamat (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho) demonstrou que o perfil de um futuro juiz ou juíza substituta do trabalho é constituído de uma trajetória relativamente linear de privilégios e posições sociais de vantagem acumuladas. De acordo com os dados levantados, a pessoa aprovada no concurso unificado da justiça do trabalho é residente do Sul/Sudeste, com idade entre 27 e 31 anos, não negra, solteira, sem deficiência, oriundo de um estrato social mais elevado e com título de pós-graduação *lato sensu* (especialização). Sua

trajetória profissional é construída por meio do assalariamento, no setor público e, em especial, no Poder Judiciário federal, incluindo a própria Justiça do Trabalho. Trata-se de uma trajetória profissional consistente, de crescimento progressivo e menos sujeita a interrupções por desemprego, inatividade ou outros riscos sociais. O percurso profissional é de ganho progressivo, em profissões cada vez mais bem remuneradas, cujos salários e remunerações podem crescer em quase 10% ao ano, embora não se equiparem ainda aos salários da carreira da magistratura do trabalho.

Ainda sobre o 1º Concurso Público Nacional Unificado da Magistratura do Trabalho, os dados levantados pelo IPEA (2020b) assinalam que o atributo de raça/cor foi bastante importante na 1ª fase do concurso, prova objetiva. Nessa fase, as chances de aprovação de pessoas candidatas que se auto identificaram como negras eram 1,4 vezes maiores. Nas fases subsequentes do concurso, o atributo raça/cor deixou de ser relevante e, estatisticamente, as chances formais de aprovação das pessoas candidatas negras e não negras passam a ser iguais, quando as condições reais e materiais não são. Aqui, mais uma vez, o edital do concurso isolou a política de ação afirmativa, a reserva de vagas para negras e negros, no momento inicial, produzindo efeitos especialmente na primeira etapa – a prova objetiva. Ao final desse concurso, considerando as pessoas candidatas aprovadas como negras, e fora da ampla concorrência, o índice de pessoas cotistas aprovadas ficou em 6,4% do total, 14 pessoas das 223 aprovadas (IPEA, 2020c).

As dificuldades de alcançar resultados concretos que se traduzam efetivamente na aprovação de candidatos e candidatas cotistas têm levado algumas instituições do sistema de justiça a promover, a partir da troca de saberes com outros órgãos públicos e com a sociedade civil, mudanças substantivas nas regras adotadas nos concursos públicos. Essas mudanças visam garantir que a lógica da ação afirmativa se sustente nas diferentes etapas do concurso, assegurando às candidatas e candidatos cotistas medidas positivas que criem condições de disputa mais justas. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, promoveu mudanças nas regras dos seus concursos para atender ao problema de ineficácia da sua política de cotas, que vinha sendo denunciada pelas organizações da sociedade civil

e movimentos negros. As alterações iniciais promovidas no concurso de 2017 não foram suficientes para gerar resultados concretos de aprovação de candidatas e candidatos cotistas. Em 2019, um amplo estudo com análise dos modelos de ações afirmativas implementados em outras defensorias e instituições do sistema de justiça, buscou identificar medidas mais efetivas, que atendiam as demandas da sociedade civil e assegurassem a efetividade da política de cotas. Dentre as mudanças introduzidas, que foram publicadas no último concurso para ingresso na carreira realizado em 2021, destacam-se: a) ampliação do percentual de reserva de vagas para pessoas negras e indígenas para 30%; b) previsão de pelo menos 1 examinador(a) externo(a) em cada banca examinadora e paridade de gênero e raça nas bancas; c) introdução de prova objetiva na 1ª fase do concurso e ausência de cláusula de barreira para cotistas; d) flexibilização da nota mínima nas provas específicas, e) atribuição de caráter classificatório, e não eliminatório, para a prova oral. Tais alterações garantiram um grande aumento no número de pessoas negras inscritas no concurso, com um considerável número de aprovações na primeira fase, e com a aprovação final de 20 pessoas negras, sendo 1 pela ampla concorrência e 19 pelas cotas (aproximadamente 25% do total de pessoas aprovadas).¹⁹

Não foi identificada a existência de pesquisa ou dados sistematizados sobre a implementação de políticas de cotas raciais nas carreiras do Ministério Público. A Resolução nº 170 de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, dispõe sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro, bem como de ingresso na carreira de membros do Ministério Público Federal; do Ministério Público do Trabalho; do Ministério Público Militar; do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e dos Ministérios Públicos dos Estados.

Para além do cenário ainda experimental, fragmentado e pouco eficaz da implementação das cotas raciais nas instituições do sistema de justiça, a adoção dessa política é geralmente sustentada, por parte de algumas instituições e autoridades

¹⁹ Ver a esse respeito DPGERJ, 2022a e 2022b.

do sistema de justiça, numa ideia celebratória de promoção da diversidade. Trata-se de uma abordagem simplista e seletiva ao problema do racismo, que é sistêmico e estrutural. A escolha de uma abordagem celebratória de promoção da diversidade não é aleatória. É uma escolha por uma estratégia de ação difusa, mais ampla, ao qual falta um senso de propósito político e compromisso por ação (Smith, 2008). As instituições do sistema de justiça que optam por uma abordagem simplista em relação à promoção da diversidade ignoram a necessidade de se comprometerem com planos abrangentes de enfrentamento ao racismo institucional. Celebram uma diversidade que ainda não se concretizou de forma significativa, sobretudo nos cargos mais altos, quando deveriam ter a política de cotas como ponto de partida para impulsionar um compromisso institucional mais profundo com o antirracismo.

Os estudos sobre combate ao racismo institucional conduzidos por Criola, Geledés e por outras organizações do movimento negro já apontam há alguns anos que o compromisso institucional de combate ao racismo exige a visibilização de um propósito político substancial e coeso por parte das instituições, o que inclui a revisão profunda das formas de racismo institucional entranhadas na performance e nos processos de tomada de decisão das instituições. O estabelecimento de metas e objetivos de combate ao racismo institucional, junto com a implementação de cotas raciais, exige a adoção de vários passos que devem ter em conta o monitoramento, avaliação e revisão periódica das políticas e dos serviços considerando a incidência do racismo; e a garantia de participação significativa e envolvimento do movimento negro e de mulheres negras na elaboração, implementação e avaliação dos processos institucionais. Esses passos incluem, entre outras medidas, a criação de instância de governança própria com autoridade hierárquica, infraestrutura e recursos adequados; a produção de dados e informações desagregadas sobre os componentes da instituição e o público atendido; o monitoramento das disparidades raciais e de gênero geradas pelo desempenho institucional e por suas políticas finalísticas, etc.²⁰ O pacote básico para o enfrentamento do racismo institucional deve considerar pelos menos dois eixos: as formas de funcionamento baseada no senso

²⁰ Ver Geledés, 2013.

comum racista e arraigadas nas práticas, comportamentos e atitudes de funcionárias e funcionários, o que pode se denominar de cultura institucional; e o processo de transparência, prestação de contas e a responsabilização com o enfrentamento ao racismo perante o público atendido e à sociedade em geral; as manifestações para o público. Jurema Werneck explica da seguinte maneira iniciativas que devem ser consideradas no âmbito desses dois eixos:

- Cultura Institucional, que abarca os eixos relacionados à identificação e ao enfrentamento do racismo institucional dentro das próprias instituições – na visibilização do compromisso institucional nos documentos orientadores da atuação de cada órgão e em orientações e normativas específicas; na criação de uma instância de governança que responda por esse compromisso em nome da instituição; na formulação e implementação de ações afirmativas e outras políticas de enfrentamento do racismo institucional.
- Manifestações para o público, que se refere a como as instituições abordam e enfrentam o problema em sua atuação junto à sociedade, por meio da produção de dados e informações cadastrais sobre o público; da formação de competência cultural entre as/os servidoras/es públicas/os para que o enfrentamento do racismo seja de fato incorporado em todas as etapas do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas e dos serviços. (Geledés, 2013, p. 16)

No plano de ação das instituições do sistema de justiça, o enfrentamento ao racismo institucional implica fazer avançar um conjunto de objetivos, dos quais os resultados das políticas de ação afirmativa são apenas uma parte. Obter resultados no enfrentamento ao racismo institucional exige esforços institucionais bem orientados, que incluem: planejamento e definição de metas concretas; desenvolvimento de regulamentação própria para as questões de racismo institucional; estratégias de comunicação e informação sistemáticas, periódicas e consistentes para o público interno e externo; medidas de promoção e desenvolvimento de carreiras para grupos específicos, em especial para mulheres negras; coleta e sistematização de

informações; tomada de decisões com base nas evidências de disparidade racial e efeitos negativos dos serviços sobre a população negra; definição de metas e métodos de trabalho específicos em face dos distintos níveis de vulnerabilidade da população negra; planejamento, monitoramento e avaliação constantes; criação de indicadores para monitorar disparidades raciais, de gênero e de outros marcadores da diferença; efetiva melhoria das competências e dos conhecimentos de todo o corpo funcional; mecanismos eficazes de participação na elaboração e monitoramento das políticas, etc. Jurema Werneck aponta os seguintes indicadores que devem ser levados em conta pelas instituições no enfrentamento ao racismo institucional:

- Periodicidade de estudos e avaliações internas sobre a incidência do racismo nas suas instituições, tanto nas atividades meio, quanto nas atividades fim.
- Metas de enfrentamento ao racismo estabelecida e monitorada pela direção da instituição.
- Existência de portaria interna ou outro tipo de regulamento/normativas para o enfrentamento do Racismo Institucional.
- Comunicação institucional com diferentes linguagens (segundo gênero, raça e cultura) e veículos acessíveis.
- Instância responsável pelas políticas de enfrentamento do Racismo Institucional instalada em nível hierárquico superior, funcionando adequadamente e com capacidade de indução vertical e horizontal das ações.
- Dotação orçamentária específica para ações de enfrentamento ao Racismo Institucional e livre de contingenciamentos.
- Equipe qualificada com diversidade de gênero, raça e cultura.
- Proporção de mulheres e homens negros, indígenas e outros ocupando posições de relacionamento com o público em relação à sua proporção na população local.

- Política institucional de incentivo à qualificação e ocupação de cargos superiores e de chefia por mulheres negras, indígenas e outras, aprovada e implantada.
- Mecanismos afirmativos para inclusão de mulheres negras, indígenas e outras na ocupação dos postos de direção institucional.
- Adoção de critérios de admissão e promoção baseados na necessidade de promoção da diversidade e da equidade.
- Coleta, sistematização de dados e planejamento de ações periódicas para identificar a presença do racismo dentro da instituição.
- Todos os integrantes das equipes de trabalho informadas e comprometidas com os princípios de promoção da equidade e do enfrentamento do racismo.
- Presença nas equipes de mulheres e homens heterossexuais, homossexuais, travestis e transexuais, de diferentes gerações, de pessoas com deficiência e outros.
- Percentual de mulheres, homens heterossexuais, homossexuais, travestis e transexuais, de diferentes gerações e condição física e mental com estabilidade funcional.
- Metas diferenciadas de ocupação de cargos de direção segundo gênero, raça, identidade de gênero.
- Processos de monitoramento e avaliação periódica do alcance das metas e ações de enfrentamento do Racismo Institucional
- Equipes treinadas para coleta sistemática de informações e preenchimento dos formulários. Informações objetivas e acessíveis acerca das disparidades e enviesamentos raciais, disponíveis para os diferentes públicos.
- Calendário de avaliação periódica da qualidade da coleta e análise das informações, estabelecido. Participação dos diferentes grupos populacionais na análise e avaliação da coleta e das informações.

- Resultados da avaliação das metas de enfrentamento ao racismo alimentando o ciclo seguinte de planejamento.
- Integrantes da equipe capazes de apresentar informações consistentes acerca do público e sua diversidade.
- Existência de protocolos de ação (estabelecimento de condutas e procedimentos) adequados às linguagens e visões de mundo dos diferentes grupos populacionais atendidos pela instituição.
- Instância de participação social em funcionamento, alinhadas com as questões raciais, incorporação das recomendações e/ou deliberações das instâncias de participação nas políticas e ações institucionais.
- Grau de participação de mulheres e homens negros, homens heterossexuais, homossexuais, travestis e transexuais, de diferentes gerações e condição física e mental na definição da política institucional.
- Proporção de ocupação de cargos na instituição, nos diferentes níveis funcionais, por representantes dos diferentes grupos raciais segundo sua participação na população geral.
- Ações para eliminação das disparidades raciais e do racismo como pauta permanente das reuniões de organização, gestão e administração das instituições.
- Metas de eliminação das disparidades raciais e de enfrentamento do racismo institucional monitoradas periodicamente pela direção.
- Indicadores de efetividade da política segundo raça/cor, sexo e identidade de gênero.

- Avaliação periódica da qualidade da coleta e análise das informações sobre funcionamento das instituições e os padrões de discriminação racial conhecido por toda a equipe e pela população.
- Análise das informações apresentadas às equipes e ao público. Planejamento institucional baseado em dados atualizados pelas análises.
- Avaliações das ações de enfrentamento ao racismo e de eliminação das disparidades raciais divulgadas ampla e periodicamente pelos diferentes canais de comunicação institucional.
- Listagem de canais de divulgação ampla e diversificada das ações institucionais de enfrentamento ao racismo. (Geledés, 2013, p. 17-25)

O racismo sistêmico precisa de uma resposta sistêmica. Esta é a conclusão da Alta Comissária das Nações Unidas para os direitos humanos em seu relatório sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos afrodescendentes contra o uso excessivo da força e outras violações dos direitos humanos por parte de operadores da lei.²¹ O relatório reforça que a abordagem de combate ao racismo deve ser sistêmica e envolver a adoção e o monitoramento de respostas de todo o governo e de toda a sociedade por meio de planos de ação abrangentes e com recursos adequados. As ações das instituições devem incluir a coleta e disponibilização de dados públicos completos e desagregados por raça ou origem étnica, gênero e outros marcadores, bem como a análise consequente dos efeitos cumulativos de leis, políticas e práticas institucionais sobre grupos raciais e étnicos específicos. Em outras palavras, um sistema de justiça racialmente diverso só mobilizará transformação se criar condições para a reflexão e ação consequentes sobre as injustiças raciais que produz e o efeito cumulativo e nocivo de suas práticas sobre a população negra.

²¹ Ver A/HRC/47/53, parágrafo 19.

AS LIMITAÇÕES DE PROJETOS E INICIATIVAS PILOTOS DE IGUALDADE RACIAL

Nos últimos anos, algumas iniciativas têm sido adotadas por instituições do sistema de justiça com o objetivo de avançar com a discussão sobre os direitos humanos das pessoas afrodescendentes, combate ao racismo e promoção da igualdade racial, para além das medidas especificamente adotadas para implementação de cotas raciais nos concursos públicos das carreiras jurídicas.

São exemplos de medidas adotadas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça: a) adoção da Portaria Conjunta nº 7/2020, que incluiu o tema da igualdade e discriminação no âmbito do trabalho do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão; b) Portaria CNJ nº 108/2020, que criou o Grupo de Trabalho destinado a debater a formulação de políticas judiciárias sobre a igualdade racial no âmbito do Poder Judiciário; c) Pacto Nacional do Judiciário pela Equidade Racial que consiste na adoção de programas, projetos e iniciativas a serem desenvolvidas em todos os segmentos da justiça e em todos os graus de jurisdição, com o objetivo de combater e corrigir as desigualdades raciais.

O relatório de atividades do Grupo de Trabalho de Políticas Judiciárias sobre a Igualdade Racial no âmbito do Poder Judiciário aponta como atividades desenvolvidas, além da realização de reunião pública sobre o tema, a proposta de pesquisa

sobre o tema questões raciais no âmbito do poder judiciário, a proposta de curso de formação sobre questões raciais destinado às Assessorias de Comunicação dos Tribunais e a proposta de alteração da Resolução CNJ nº 75/2009, que dispõe sobre concurso público para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional, de modo a consolidar a efetividade da Resolução CNJ nº 203/2015, que prevê cotas raciais para os concursos da carreira da magistratura. A Pesquisa Negros e Negras no Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça, 2021) recolheu informações de pelo menos 13 tribunais (no âmbito estadual e federal) que indicaram a criação de algum tipo de comissão, comitê ou grupo destinado ao tratamento de questões relativas à equidade racial e de gênero e à não discriminação.

No âmbito do funcionamento da justiça criminal, vale a pena destacar, de forma exemplificativa, algumas resoluções e recomendações do Conselho Nacional de Justiça. São exemplos: Resolução nº 348/2020, que estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente; Resolução CNJ nº 252/2018, que estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade; e Resolução nº 405/2021, que estabelece procedimentos para o tratamento das pessoas migrantes custodiadas, acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, inclusive em prisão domiciliar e em outras formas de cumprimento de pena em meio aberto, em cumprimento de alternativas penais ou monitoração eletrônica e confere diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito do Poder Judiciário.

As defensorias públicas se distinguem com a criação de órgãos e competências especializadas de combate ao racismo no âmbito das suas atividades fim e, em alguns estados, têm inovado com a criação de órgãos de governança voltados para o enfrentamento do racismo institucional. Destaca-se ainda a criação da Comissão da Igualdade Étnico-Racial da Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos.

Relativamente à atuação dos Núcleos Especializados de Combate ao Racismo nas Defensorias Públicas, a pesquisa conduzida por Criola e Fórum Justiça (2020) sobre combate ao racismo institucional nas defensorias, revelou que, em boa parte dessas instituições, as competências de combate ao racismo integram área de atuação dos direitos humanos. De acordo com as informações levantadas pela pesquisa, apenas as Defensorias Públicas do Estado do Rio de Janeiro e de São Paulo informaram o trabalho realizado por núcleos especializados de combate ao racismo e promoção da igualdade racial criados para esse fim. Dentro de uma estrutura com poucos recursos e dividida entre o atendimento de denúncias individuais e a necessidade de reforçar a atuação estratégica em causas coletivas, esses órgãos e suas/seus profissionais acabam por se responsabilizar em liderar a discussão das questões raciais dentro da instituição. A presença desses núcleos demarca que na instituição existe uma estratégia de combate ao racismo. Paralelamente, os outros órgãos e serviços ficam liberados de enfrentar as questões raciais e podem concentrar nas suas atividades numa atuação que consideram mais técnica, democrática e universal, por ser alegadamente neutra do ponto de vista racial.

Em 2020, foi criada no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a Coordenação e a Subcoordenação de Promoção da Equidade Racial, com o objetivo de planejar e monitorar as políticas públicas antirracistas de acesso à justiça, bem como ações de enfrentamento do racismo institucional. As questões relativas às ações afirmativas nesta Defensoria têm também sido impulsionadas e monitoradas por um grupo de trabalho dedicado exclusivamente a este tema, desde 2017. Em 2021, a Defensoria Pública do Estado da Bahia instituiu a Política de Promoção da Equidade Racial e Enfrentamento ao Racismo que prevê a aplicação de recursos financeiros para a promoção da equidade racial, a criação de um núcleo específico, composto por defensores e defensoras públicas negras para atuação nessa área, o reforço à punição administrativa, cível ou penal de membros da instituição que praticarem atos de racismo, discriminação racial ou racismo religioso e a adoção de medidas judiciais e extrajudiciais para enfrentar as fraudes nas cotas.

No que refere à estrutura do Ministério Público, destaca-se a atuação do Grupo de Trabalho de Enfrentamento do Racismo e Respeito à Diversidade Étnica e Cultural do Conselho Nacional do Ministério Público. Dentre os trabalhos desse grupo, destacam-se: o guia de atuação ministerial “O Ministério Público e a Igualdade Étnico-Racial na Educação”, que trata da implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação alterada pela Lei 10.639/03, que inclui no currículo oficial a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-brasileira; a Recomendação nº 41/2016, que define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos; e a Resolução nº 170/2017, que dispõe sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro. É possível identificar ainda a presença de grupos voltados para a discussão da igualdade racial no âmbito de alguns ministérios públicos estaduais. É exemplo a atuação de grupo de trabalho sobre o tema no Ministério Público da Bahia, criado em 2020 com o objetivo de elaborar um plano de trabalho contra o racismo institucional.

Núcleos, comissões, grupos de trabalho e outras iniciativas de enfrentamento ao racismo assumem uma importante função simbólica nas dinâmicas institucionais do sistema de justiça. Sua existência sinaliza a disposição da instituição de abandonar a estratégia de negação do racismo e defesa da harmonia racial. Nos casos em que esses órgãos logram desenvolver experiências de atuação estratégica bem-sucedidas, sua importância política e simbólica aumenta, sua atuação pode ter influência positiva e funcionar como exemplo para outras instituições e profissionais. São exemplos alguns casos de litigância estratégica que têm como objeto central as disparidades no tratamento racial ou o efeito nocivo das políticas ou da falta de políticas para a população negra. As ações das defensorias públicas para forçar maior responsabilização das autoridades perante as consequências da COVID-19 sobre a população negra são ilustrativas nesse aspecto.²² São também exemplares posicionamentos públicos de algumas instituições sobre políticas de justiça que reconhecidamente geram efeitos nocivos desproporcionais sobre a

²² Ver Uol. Justiça determina coleta de registros de raça e gênero em casos de covid. Publicado em 04 de maio de 2020. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/04/justica-determina-coleta-de-registros-de-raca-e-etnia-em-casos-de-covid.htm>

população negra. São exemplos o posicionamento das defensorias públicas contra movimentos de reforma criminal que visam endurecer medidas punitivas e aumentar o encarceramento.²³ É igualmente relevante o trabalho de produção de estudos e coletas de dados que expõem disparidades raciais e as consequências negativas desproporcionais sobre a população negra de medidas adotadas ou validadas pelo sistema de justiça. São ilustrativos dados produzidos pelas defensorias públicas sobre a prisão em segunda instância²⁴, as desigualdades para mulheres negras nos processos de criminalização do aborto²⁵, as disparidades no tratamentos de réus e réus negros na justiça criminal²⁶, os efeitos desproporcionais de criminalização de negras e negras de algumas medidas, como o reconhecimento fotográfico²⁷, entre outros.

Por outro lado, estes órgãos e iniciativas acabam atuando como álibis do racismo institucional que continua intocado no âmbito das suas instituições. Os órgãos e iniciativas álibi, via de regra levados adiante pela pró-atividade das poucas pessoas negras que compõem a instituição, dão provas de um compromisso institucional que, na realidade, fica em grande parte isolado e não recebe a atenção e a adesão da maioria de profissionais da carreira. Apesar da proliferação de iniciativas, elas acabam enfrentando dificuldades em desenvolver estratégias mais amplas que mexam com as engrenagens profundas do racismo na instituição. A ideologia que prevalece é a de que um melhor serviço público é prestado por órgãos e funcionários considerados racialmente neutros. No dia-a-dia das instituições, os órgãos e funcionárias/os neutras/os estão mergulhados em dinâmicas de racismo hétero cis normativo que reproduzem e naturalizam. Por outro lado, parte significativa dos

²³ Ver Conjur. Defensores Públicos criticam propostas “anticrime” do governo. Publicado em 20 de fevereiro de 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/defensores-publicos-criticam-propostas-anticrime-governo>

²⁴ Ver Jota. Presos pobres livres em segunda instância? Publicado em 14 de abril de 2018. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/presos-pobres-criminal-instancia-14042018>

²⁵ Ver DPGERJ, 2018.

²⁶ Ver Relatório sobre o perfil dos réus atendidos nas audiências de custódia no período de agosto a dezembro de 2020 da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/09d3bcf2aa-2c44e28fb55498d0a65f3d.pdf>

²⁷ Ver Condege. Relatórios indicam prisões injustas após reconhecimento fotográfico. Disponível em <http://condege.org.br/arquivos/1029>

serviços prestados pelas instituições de justiça tem a população negra, sobretudo de mulheres negras, como principal público, em especial nos serviços assegurados pelas defensorias públicas.

Perante a multiplicidade de manifestações do racismo, as instituições manipulam as estratégias de enfrentamento selecionando iniciativas e medidas superficiais para compor o portfólio do seu compromisso antirracista e pela equidade. O conjunto variado de iniciativas antirracistas e de equidade existentes atualmente em várias instituições de justiça traz em si a grande limitação de serem experiências pilotos, como formulado por Jurema Werneck (2005). *As experiências-piloto nunca se desdobram, são iniciativas de curto espectro, incapazes de impactar a vida da nação, de fomentar a justiça social e restabelecer a dignidade da população negra, independentemente da retórica que é utilizada* (Werneck, 2005: 64). Ainda que signifiquem um reconhecimento por parte das instituições às demandas apresentadas pelos movimentos negros, as iniciativas antirracistas do sistema de justiça não contam com estrutura, recurso, autonomia e poder hierárquico suficientes para estenderem seu raio de ação e influenciarem mudanças estruturais duradouras na governança, nas políticas e nas atividades finalísticas da instituição. Um compromisso antirracista por parte do sistema de justiça tem por dever resgatar uma dívida histórica acumulada com a população negra em decorrência do tratamento desumanizante dispensado pela burocracia punitiva das suas instituições. Em seu compromisso antirracista, o sistema de justiça não pode escolher ignorar o processo de vitimização reiterada a que as pessoas negras têm sido submetidas no contato com as várias das suas instituições em diferentes momentos da sua vida ou da vida de membros da sua família e da sua comunidade. Deve por isso mostrar pró-atividade e ações concretas para transformar a forma naturalizada de interação do sistema com negras e negros, restabelecendo de maneira mais profunda relações de confiança e dignidade.

Num contexto em que o sistema de justiça sustenta uma cultura punitiva contra a população negra e de impunidade em favor de agentes de discriminação e violência racistas é difícil recuperar a confiança da população negra na administração da justiça.

Este quadro é mais grave porque faz parte das características culturais do sistema de justiça uma resistência, oposição, e até mesmo aversão, à ideia de participação e controle popular. A falsa ideia de que um sistema objetivo e independente está acima das pressões sociais sustenta que as políticas de justiça sejam elaboradas e implementadas sem participação da população, enquanto o sistema de justiça segue profundamente submetido a pressões e interesses da elite cultural, política e econômica da qual seus altos profissionais fazem parte. Ao longo dos anos, poucas soluções foram ensaiadas para corrigir o déficit histórico de mecanismos que promovam a participação e o envolvimento da população nos assuntos relativos ao sistema de justiça. Uma experimentação institucional que merece referência foi a criação das ouvidorias externas nas defensorias públicas estaduais e, bem recentemente, na Defensoria Pública da União.

Da forma como está regulada na lei de organização das defensorias públicas,²⁸ a Ouvidoria-geral é um órgão auxiliar na estrutura da Defensoria e o cargo de Ouvidor/a deve ser ocupado por pessoas externas, de fora da carreira de Defensor/a Público. A Ouvidoria-geral destaca-se por ser um canal de interlocução direta da sociedade com a Defensoria Pública, com o papel de contribuir para a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização dos serviços prestados pela Defensoria. Historicamente, o cargo de Ouvidor/a tem sido disputado pela sociedade civil servindo para vocalizar visões alternativas sobre diretrizes de atuação que devem ser consideradas pela Defensoria enquanto parte da administração da Justiça. Trata-se de um órgão que ainda está sendo criado e experimentado nas estruturas das defensorias públicas, em diferentes estados, e ainda não está implantado em todas as defensorias estaduais. Atualmente, as ouvidorias externas estão implantadas nas defensorias de 15 estados.²⁹ Os modelos de funcionamento das ouvidorias ainda não estão plenamente consolidados e variam de estado para estado, inclusive as regras de eleição para o cargo de Ouvidor/a.

²⁸ Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994.

²⁹ Acre, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Santa Catarina, São Paulo, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Pará e Paraíba.

Inara Firmino (2020) estudou os efeitos da ocupação histórica do cargo de Ouvidora Externa da Defensoria Pública do Estado da Bahia por mulheres negras, através de observação e do relato da experiência de Vilma Reis, que foi Ouvidora desta Defensoria de 2015 a 2019. A Ouvidoria externa pode-se constituir numa importante experiência emancipatória se possibilitar o exercício de um contrapoder dentro da instituição (Lauris, 2013). A presença de mulheres negras nesses espaços representa um verdadeiro ato de desobediência colonial e desobediência patriarcal que interrompe a hegemonia absoluta do poder colonial dentro do sistema de justiça, nas palavras de Vilma Reis (*apud* Firmino, 2020). De acordo com Firmino (2020) a presença de mulheres negras na Ouvidoria da Defensoria Pública da Bahia foi capaz produzir mudanças concretas orientadas ao enfrentamento do racismo e à maior equidade racial, tais como: ampliação da presença negra nos quadros da instituição; mudança na compreensão racialmente neutra de vulnerabilidade no acesso à justiça com visibilização da população negra como principal destinatária dos serviços da defensoria; organização de programa de formação continuada de defensores/as públicos/as com foco no viés racial; reforço das atribuições de educação em direitos da defensoria pública tendo em conta as necessidades e os direitos violados das comunidades negras; reestruturação do conteúdo programático exigido na prova de ingresso do concurso da carreira de Defensor/a dentro de uma abordagem de direitos humanos com viés racial e de gênero; mobilização de mecanismos de participação e de controle popular para aproximar a defensoria dos movimentos negros, de mulheres negras e da população negra em geral.

Dados do último diagnóstico do Ministério da Justiça sobre defensorias públicas apontam que parte das pessoas integrantes da carreira de defensor/a público apresentam reservas no que toca ao modelo de ouvidorias externas e à garantia da participação da sociedade civil na definição das prioridades de atuação da instituição (Secretaria da Reforma do Judiciário, 2015). Maurício Buosi Lemes e Luciana Gross Cunha (2022) argumentam que há um choque de perfis e interesses profissionais no âmbito da Defensoria Pública. De um lado, interesses corporativos vinculados a um modelo tradicional de prestação de serviços jurídicos em que os interesses e direitos da população são representados por profissionais. De outro

lado, um projeto de construção coletiva de políticas públicas de acesso à justiça e de estratégias de luta por direitos. Mesmo dentro de uma concepção mais coletiva, os processos eleitorais para o cargo de Ouvidor/a em alguns estados apontam para a resistência por parte defensoras/es em relação a candidatas/os da sociedade civil que trazem uma forte capacidade de mobilização e incidência política a partir dos movimentos sociais que representam, o que pode resultar numa pressão social mais contundente sobre a instituição. Nesse lógica, a presença dos movimentos negros e de mulheres negras é vista como turbulenta e arriscada, que pode levar à radicalização dos conflitos sociais, em especial dos conflitos raciais, e intensificar a disputa de interesses que cindem a instituição. Firmino (2020) salienta que traços do racismo institucional e do colonialismo jurídico levam defensoras/es públicos a temerem possibilidades de interferência externa mais contundente, resistirem - e até mesmo a se oporem - à ocupação do cargo de Ouvidor/a por representantes do movimento negro e de mulheres negras. Cabe às defensorias públicas fortalecer o modelo externo de Ouvidoria e mecanismos de participação e de controle social, o que inclui a regras de seleção para o cargo de Ouvidor/a, como parte da sua estratégia de enfrentamento ao racismo institucional, criando condições para que as demandas do movimento negro e de mulheres negras estejam verdadeiramente refletidas no plano de atuação da instituição e sejam monitoradas por estes grupos. Essa tarefa é crucial porque a Defensoria Pública tem um papel de destaque na elaboração de medidas que resgatem a confiança da população negra no sistema de justiça, demonstrando a capacidade desse sistema de desenvolver política de acordo com princípios de justiça igualitária e tratamento justo da população negra dentro do sistema de justiça.

Apesar da sua importância enquanto posicionamento e diretriz para o poder judiciário, as recomendações do Conselho Nacional de Justiça para a execução criminal, por sua vez, não encontram adesão e aplicação suficientes que permitam vislumbrar alguma mudança estrutural nas práticas nocivas cumulativas do sistema prisional contra os direitos da população afrodescendente. As iniciativas de igualdade racial não têm impacto nos dados das disparidades raciais e do racismo sistêmico produzido e reproduzido por suas instituições, como as condenações criminais

racionalmente enviesadas, a impunidade das forças de segurança responsáveis pela letalidade e abuso da força contra a população negra e o encarceramento em massa de negras e negros. É necessário um esforço adicional dos órgãos de controle e governança a nível central e local para criar um sistema eficaz de promoção de direitos humanos com perspectiva antirracista e de equidade no âmbito do sistema de justiça. Nesse sistema, as diretrizes que reforçam padrões de direitos humanos devem ser elaboradas e periodicamente revistas; seus resultados devem ser efetivamente e continuamente monitorados; dados e informações sobre a sua aplicação devem ser periodicamente coletados, examinados e subsidiar os processos de tomada de decisão. A melhoria das ações e o aprendizado para promover mudanças devem ser ativamente estimulados e acompanhados pelas pessoas com responsabilidade e autoridade dentro do sistema.

Outro tipo de iniciativa que tem se destacado dentro das instituições do sistema é a realização de cursos de formação sobre questões raciais e a criação de núcleos de pesquisa sobre racismo e equidade racial nas escolas superiores de formação das carreiras jurídicas, de que é exemplo o Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. A Pesquisa Negros e Negras no Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça, 2021) apontou que:

- 32,6% das escolas de magistratura ofereceu cursos, nos últimos doze meses, que envolviam essa temática; embora, somente 16,9% chegou a mapear o interesse de magistrados(as) e servidores(as) sobre o assunto. Dos 89 tribunais, apenas 29 informaram ter realizado algum curso que envolveu questão racial no período de 12 meses anteriores à realização da pesquisa, sendo 10 Tribunais de Justiça e 16 Tribunais Regionais do Trabalho (67% dos TRTs), o Superior Tribunal de Justiça, o TRF da 3ª Região e o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.
- Apesar de somente 6,9% (duas escolas) indicarem que registram a raça/cor de magistrados(as) que participam de cursos; 74,2% informam que os cursos/

palestras/ações formativas promovidos, nos últimos doze meses, foram ministrados por pessoas negras.

- Quanto à realização de campanhas, 66,7% das escolas informam que promoveram campanhas com o tema da diversidade racial; em 27% das campanhas realizadas, houve participação de magistrados(as).
- As escolas da magistratura, em sua maioria (74,2%), não possuem normativas complementares/internas sobre a questão da diversidade racial, ou mesmo, regulamentações oriundas dos tribunais a que são vinculadas.

Em novembro de 2019, a Escola Superior do Ministério Público contabilizava que, nos últimos quatro anos, foram oferecidas cerca de 30 atividades acadêmicas - entre cursos de aperfeiçoamento, oficinas, seminários e simpósios - relacionadas com a temática, como: gênero e raça em instituições do sistema de justiça; racismo e intolerância religiosa nas relações de trabalho; enfrentamento ao racismo e ao sexismo institucionais; migração, racismo e xenofobia; e reflexos do preconceito e da discriminação nas relações de trabalho, na produção e no consumo.

A quantidade de ações de formação e conscientização sobre questões raciais e anti-discriminação é ainda pequena considerando o universo de instituições e órgãos que compõem o sistema de justiça. É notória a falta de dados sobre a proporção de profissionais do sistema de justiça efetivamente capacitados em relações étnico-raciais, aspectos sociológicos e jurídicos do racismo. Há também uma grave falta de informação sobre os resultados alcançados com os eventos de formação, isto é, saber em que medida as competências e conhecimentos de profissionais foram de fato ampliadas e estão sendo aplicadas no dia-a-dia do trabalho. A falta dessa informação sugere que o movimento de aumentar o número de eventos de formação que abordam temáticas raciais ainda não integra de fato um plano de ação da instituição, com metas, indicadores, programa contínuo e medidas para estimular a participação da maioria de suas/seus integrantes. Esse vácuo de informação indica que o objetivo de aumentar as habilidades e alcançar de forma significativa o engajamento do corpo funcional no enfrentamento ao racismo, em especial as

peças nas posições de maior autoridade e com maior poder de decisão, ainda é um objetivo que está por se alcançar.

Trata-se de um quadro preocupante, considerando as sucessivas vezes em que o Estado brasileiro foi avaliado por organismos internacionais de direitos humanos e não foi capaz de demonstrar aumento das competências culturais dos profissionais responsáveis pela administração da justiça para assegurar uma aplicação competente da legislação antirracismo e dos padrões nacionais e internacionais de direito das pessoas afrodescendente. Enquanto a formação considerada técnica e racialmente neutra é priorizada e valorizada desde o banco das faculdades, o déficit em formação técnica para aplicação de marcos normativos em perspectiva antirracista e de equidade não recebe a atenção devida das autoridades responsáveis e das próprias pessoas operadoras do sistema. É igualmente preocupante que algumas instituições utilizem poucas iniciativas de educação e formação como exemplo de sua pró-atividade no reconhecimento dos direitos da população negra. Iniciativas de formação generalistas e superficiais que abordam temas amplos de direitos humanos e minorias, mesmo escassas, são muitas vezes contabilizadas como parte de um esforço político de enfrentamento do racismo institucional que não está conectado com planos de ação mais abrangentes para lidar com as questões raciais, programas aprofundados de desenvolvimento de competências nesta área e processos de responsabilização das autoridades hierárquicas.

O combate ao racismo institucional não pode ser feito por meio de iniciativas experimentais dispersas e genéricas. É necessário fortalecer, no âmbito das instituições, um microssistema de ações antirracistas (CJRI, 2021: 251). As iniciativas antirracistas das instituições do sistema de justiça devem ser fortalecidas e integradas num microssistema de enfrentamento do racismo institucional. Tal como salienta a Comissão de Juristas sobre Racismo Institucional (CJRI, 2021: 251), um microssistema de medidas anti-discriminatórias deve considerar várias frentes de atuação como a obrigatoriedade do registro raça/cor nos cadastros funcionais; produção de estatísticas tendo por base as disparidades raça/cor na composição da instituição, distribuição de membros em cargos de chefia e população atendida;

o aumento das competências culturais de servidoras e servidores para compreender as consequências sociais do racismo do sistema de justiça junto das comunidades negras; criação de normativas internas para coibir comportamentos racistas; análise, avaliação e revisão permanente das políticas e dos resultados institucionais de acordo com os efeitos negativos produzidos sobre a população negra; entre outros. Para tanto, como já foi afirmado, garantir a participação e o envolvimento ativo do movimento negro e de mulheres negras para a avaliação e melhoria contínua das políticas é fundamental. É também essencial uma ação pró-ativa de planejamento, controle, sistematização de informações e revisão periódica de ações por parte dos órgãos e autoridades centrais, como o Conselho Nacional de Justiça, e órgãos e autoridades locais responsáveis pela administração e governança das instituições.

PRODUTIVISMO VS CULTURA DA IMPUNIDADE

Dentre as várias metas estabelecidas pelos presidentes dos tribunais brasileiros para 2023, uma destaca-se dentro da agenda de proteção dos direitos das pessoas afrodescendentes por estar diretamente relacionada com o combate à violência contra grupos vulneráveis: a priorização e aceleração do julgamento de processos de feminicídio e de violência doméstica e familiar contra as mulheres.³⁰ Apesar da importância de um compromisso da cúpula do sistema de justiça com os casos de feminicídio e violência de gênero, parece óbvio que a saída de um judiciário mais produtivo, que dê conta do volume de processos, por si só, não é uma solução suficientemente adequada quando se olha para as disparidades raciais e para as consequências sociais negativas do trabalho do sistema de justiça sobre a população negra. Conforme salientado pelo Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres em sua resolução sobre acesso à justiça das mulheres, as mulheres negras não chegam a se beneficiar de fato de um judiciário célere e eficiente porque as barreiras que se interpõem ao seu contato com a justiça aparecem muito antes e impedem que elas se beneficiem verdadeiramente de algum tipo de proteção

³⁰ Meta 8 – Priorizar o julgamento dos processos relacionados ao feminicídio e à violência doméstica e familiar contra as mulheres (Justiça Estadual). Identificar e julgar, até 31/12/2023, 50% dos casos de feminicídio distribuídos até 31/12/2021 e 60% dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher distribuídos até 31/12/2021.

dos serviços jurídicos do Estado. Um contexto avassalador de discriminação estruturado pelo racismo prejudica o acesso à justiça de mulheres negras. As barreiras enfrentadas pelas mulheres negras para acessar à justiça incluem: estereótipos raciais e de gênero; episódios cotidianos de racismo e discriminação racial tanto nas relações interpessoais quanto na relação com os órgãos públicos; requisitos, procedimentos e práticas em matéria probatória nos processos judiciais que na prática inviabiliza que os casos de violações dos seus direitos sejam apreciados e recebam solução satisfatória.³¹

A interação das mulheres negras com o sistema de justiça é moldada pela vitimização reiterada. Como afirma o Comitê, há uma resposta padrão do sistema de justiça aos casos de violação de direitos de mulheres negras que faz com que elas não tenham interesse em procurar os tribunais para a solução dos seus problemas. Esse padrão, que compõe o quadro geral de experiência das comunidades negras com a justiça, envolve humilhação, estigmatização, prisão, maus-tratos, tortura, importunação e violência sexual e outras formas de violência por parte de agentes responsáveis pelo cumprimento da lei. Nos casos em que as mulheres negras conseguem denunciar os crimes e as violações dos seus direitos às autoridades competentes, o que se verifica é a falha sistemática da justiça em agir com a devida diligência para investigar, processar e punir as pessoas agressoras e responsáveis pelas violações. A justiça produtiva, tal como ela é, consiste numa experiência traumatizante na vida de mulheres negras uma vez que o sistema de justiça falha em ser seguro; econômica, cultural e fisicamente acessível; adaptado e apropriado às suas necessidades.³²

Como foi demonstrado no primeiro volume desta série de estudos sobre a relação entre violência racial e sistema de justiça (Criola, 2022), um sistema de justiça produtivo funciona para manter formas específicas e sistemáticas de punição das mulheres negras. As instituições do sistema de justiça cumprem um papel de

³¹ Ver CEDAW/C/GC/33. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Recomendação Geral nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça.

³² Id. Ibid.

regulação e policiamento das famílias negras, mantendo um regime de controle e sujeição das mulheres negras, encarcerando-as ou encarcerando seus familiares, comprometendo suas condições de vida e as condições do exercício das suas responsabilidades maternas, violando seus corpos e a sua cidadania reprodutiva. Estereótipos específicos sobre mulheres negras sobreviventes da violência são endossados e reproduzidos por atores do sistema de justiça, como por exemplo, o estereótipo da mulher negra agressiva e/ou promíscua, de tal modo que autoridades do sistema de justiça demonstram um menor interesse e empenho para garantir a segurança dessas mulheres. Essa realidade é particularmente mais cruel no caso das mulheres negras trans que vivenciam a violência num contexto mais grave de maus-tratos e discriminação por parte de prestadores de serviços nas áreas médica, jurídica, nos sistemas de educação e proteção social, entre outros (Criola, 2022). Até mesmo comunidades religiosas e abrigos públicos podem ser lugares inseguros e hostis para mulheres negras transgênero (id. *ibid*).

Enquanto a solução produtivista trata os processos e suas vítimas como um bloco monolítico, as diferenças significativas nos serviços prestados pelo sistema de justiça a mulheres brancas e mulheres negras vítimas de violência de gênero permanecem invisíveis. A relação historicamente consolidada entre branquidade e a vitimização exclui naturalmente as mulheres negras de certas proteções nos diferentes sistemas de garantia de direitos, nomeadamente educação, saúde, assistência social e justiça. Altas taxas de abuso físico e sexual contra mulheres negras, em comparação com mulheres de outras raças, estereótipos culturais que retratam a mulher negra como “raivosa” e “independente” contribui para a percepção de que meninas e mulheres negras precisam de menos proteção do que mulheres brancas. Ana Flauzina e Felipe Freitas (2017: 66-67) discorrem sobre como o racismo bloqueia o acesso de pessoas negras ao estatuto de vítimas. De acordo com estes autores, a empatia, solidariedade e alteridade que são em regra oferecidas às vítimas, no caso das pessoas negras, são bloqueadas pelo racismo. As hierarquias raciais são hierarquias do que é considerado humano e fazem com que a violência e a discriminação sejam naturalizadas como parte da vida de pessoas negras. Flauzina e Freitas ainda salientam que a suspeição generalizada, que faz recair sobre as pessoas

negras estereótipos associados à criminalidade, atua para obstaculizar a ideia de que negros possam ser vítimas de violência de qualquer natureza.

O sistema de justiça falta com a devida diligência para prevenir, investigar apropriadamente e punir as pessoas responsáveis nos crimes que afetam desproporcionalmente ou apenas as mulheres e que incidem de forma ainda mais violenta no cotidiano de mulheres negras. Nesses casos, é ainda improvável que o sistema de justiça assegure algum tipo de reparação às mulheres pela violência que sofreram. Um exemplo taxativo é o tratamento recebido pelas mulheres negras sobreviventes de crimes sexuais. Mesmo diante da falta de estatísticas e dados desagregados para analisar as diferenças no encaminhamento dos casos de violência sexual contra mulheres (Almeida, 2017; Melo, 2019), é evidente a subnotificação das denúncias de estupro no caso das mulheres negras (Armstrong, Gleckman-Krut, Johnson, 2018). Há uma incapacidade do sistema em proteger as sobreviventes quando elas são mulheres negras. Prevalece a lógica do direito penal do inimigo em que pessoas negras são enquadradas como prejudiciais, perigosas e associadas à criminalidade. As pessoas operadoras do sistema se desresponsabilizam da obrigação de serem sensíveis a questões de gênero e raça e não se adaptam às necessidades das sobreviventes, prestando um serviço desumanizante (Collins, 2016).

Nos crimes de estupro, em que a questão da própria existência do crime é disputada no processo penal, os estereótipos (Almeida, 2017), discursos de controle (Franklin, 2017), imagens de controle (Collins, 2019; Bueno, 2020) sobre as mulheres negras e os preconceitos implícitos (Thompson 2018) têm um grande peso na construção de uma narrativa que seja vista como convincente aos olhos de quem acusa, defende ou julga. É a narrativa mais convincente aos olhos de quem opera a lei que é geralmente eleita como a verdade real no processo penal. A exigência de produção da prova incontestável, tal qual ocorre nos casos de racismo, acaba por colocar o ônus da prova sobre a mulher sobrevivente, ainda que seja o Ministério Público o titular da ação penal. Essas mulheres, por vezes, vêm-se sozinhas, com a responsabilidade de convencer sua família, comunidade e o sistema de justiça de que o crime realmente aconteceu. Estudos na área têm argumentado pela falta de

debate público que incorpore a perspectiva das sobreviventes no que diz respeito aos protocolos de atendimento, às definições legais sobre os crimes e até mesmo sobre o que se considera consentimento (Armstrong, Gleckman-Krut, Johnson, 2018). Na prática, os métodos de atendimento nesses casos acabam sendo construídos pela pró-atividade e pelas iniciativas de profissionais e ativistas feministas através da tentativa e do erro. Iniciativas feministas têm focado em construir redes de solidariedade entre as mulheres sobreviventes, procurando assegurar que essas mulheres tenham atendimento psicológico, jurídico e de assistência social.³³

A criminalização de comportamentos que somente podem ser realizados por mulheres, como o aborto, faz do sistema de justiça um agente de violência contra as mulheres, em especial contra as mulheres negras. Os poucos dados disponíveis demonstram que a criminalização do aborto é uma estratégia de punição especialmente dirigida para o controle das mulheres negras. Levantamento da Defensoria Pública do Rio de Janeiro apontou que são as mulheres negras, mães, pobres e sem antecedentes criminais as que respondem a processo criminal pela prática de aborto (DPGERJ, 2018). Recomendação do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher salienta que *as violações da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, tais como esterilizações forçadas, aborto forçado, gravidez forçada, criminalização do aborto, negação ou atraso do aborto seguro e de cuidados pós-aborto, continuação forçada de gravidez, abuso e maus-tratos de mulheres e meninas que procuram informações, produtos e serviços relacionados à saúde sexual e reprodutiva, são formas de violência de gênero que, dependendo das circunstâncias, podem ser equiparadas à tortura ou ao tratamento cruel, desumano ou degradante.*³⁴ Nos últimos meses, têm vindo à tona casos que demonstram o tratamento cruel e desumano dispensado pelo poder judiciário a meninas sobreviventes de estupro e abuso sexual sistemático, que buscam o sistema de justiça para ter o seu direito de aborto seguro garantido. Nesses casos, a utilização de expedientes jurídicos anômalos, por parte de juízes e juízas que têm por objetivo atrasar e inviabilizar o direito ao aborto, como a retirada

³³ Ver <https://tamojuntas.org.br/>

³⁴ Recomendação Geral nº 35 sobre violência de gênero contra as mulheres.

dos poderes parentais³⁵ ou a nomeação de Defensor/a Pública/o para proteger os interesses do nascituro³⁶, caracterizam-se como tortura de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos.

Pesquisa realizada pela Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR, 2022) a partir da produção de dados quantitativos e qualitativos com base numa amostra de 129 autos de prisão em flagrante, lavrados entre janeiro de 2016 e dezembro de 2019, na cidade de Salvador, demonstra como a produtividade da justiça penal está baseada em um processo de criminalização injusto e racialmente enviesado. A pesquisa aponta que a aplicação da lei de drogas tem fundamentado em grande parte o encarceramento de mulheres negras em Salvador. Em consonância com os estudos sobre as disparidades raciais e a filtragem racial nas abordagens policiais, a pesquisa apontou que há dinâmicas diferenciadas de policiamento nos bairros da elite branca e nos territórios negros da cidade de Salvador. Uma parte significativa das prisões em flagrantes por crime de tráfico de drogas foram verificadas em territórios negros e boa parte das mulheres presas não tiveram direito ao relaxamento da prisão. Dentro da lógica de reprodução de estereótipos prejudiciais contra as pessoas negras associados à criminalidade, a pesquisa detectou como a referência à moradia num bairro popular é interpretada pelo judiciário como indício de atividade criminosa. Os estereótipos agravam a situação penal de mulheres negras. De acordo com a pesquisa, a interpretação judicial pode considerar determinadas condutas como delitos mais graves apenas por conta do território em que elas ocorreram. Por outro lado, a ideia de atitude suspeita é utilizada como pretexto para controlar a circulação das mulheres negras nos espaços urbanos. Nos autos em flagrante consultados, a atitude suspeita foi utilizada para descrever situações em que as mulheres estavam andando, correndo, paradas ou sentadas. De acordo com os resultados da pesquisa, a ponderação da gravidade

³⁵ Ver Universa Uol. A sequência de ilegalidades no caso da menina estuprada em SC. Publicado em 21 de junho de 2022. Disponível em <https://www.uol.com.br/universa/colunas/isabela-del-monde/2022/06/21/hospital-de-sc-errou-ao-negar-aborto-a-menina-de-11-anos-que-sofreu-estupro.htm?cmpid=copiaecola>

³⁶ Ver Folha de São Paulo. Justiça nomeia defensora para atuar em favor do feto de menina estuprada no Piauí. Publicado em 2 de fevereiro de 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/02/justica-nomeia-defensora-para-atuar-em-favor-do-feto-de-menina-estuprada-no-piaui.shtml>

do delito, que torna mais severa a situação das réas, é baseada em uma avaliação abstrata e enviesada feita por quem julga com base em estereótipos negativos e preconceitos implícitos contra as mulheres negras. Dina Alves (2015), por exemplo, em estudo conduzido com mulheres negras encarceradas em São Paulo, identificou nas sentenças de condenação dessas mulheres a utilização de atributos de cunho subjetivo como “personalidade desajustada e perigosa”, “personalidade que enseja a majoração da reprimenda” para justificar a decisão pela aplicação de uma pena mais severa.

O judiciário eficiente em criminalizar, não demonstra a mesma eficiência em proteger as mulheres negras da violação de seus direitos. Nos autos de prisão em flagrante consultados na pesquisa da AATR, verificou-se que o Poder Judiciário não faz o controle de legalidade de prisões arbitrárias, caracterizadas por invasões a domicílios em territórios negros. As prisões preventivas e medidas cautelares são utilizadas de forma abusiva para manter o encarceramento e o controle sobre as mulheres negras. Por outro lado, a falta de registro de dados e informações completas sobre a situação das réas contribui para a violação dos seus direitos, como é o caso da falta de informação sobre as mulheres com filhas/os. Confirmando os resultados de estudos realizados por outras organizações, a pesquisa demonstrou que, em grande parte dos casos, a maternidade não foi considerada circunstância relevante para restituir a liberdade das mulheres, em descumprimento dos padrões internacionais de direitos humanos³⁷ e da decisão do Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus Coletivo nº 143.641 do STF.

Resultados semelhantes foram apontados em pesquisas realizadas pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto (ITCC, 2019), há uma evidente seletividade racial no momento da prisão em flagrante. Os resultados do estudo apontam que as mulheres negras não só são alvos preferenciais de prisões em flagrante, como também estão mais suscetíveis à violência no momento da prisão, quando comparadas com mulheres brancas. A ideia de

³⁷ Ver Regras de Bangkok, o Protocolo de Istambul, Marco Legal da Primeira Infância e Resolução nº 213, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ

gravidade dos crimes associados ao tráfico de drogas acaba fundamentando um alto índice de prisões preventivas. Preconceitos implícitos em relação à maternidade e à conduta de mulheres que incorrem no crime de tráfico de drogas são mobilizados para negar a essas mulheres medidas alternativas à prisão. A pesquisa demonstrou ainda a prevalência de parâmetros subjetivos ligados às condições pessoais das mulheres na avaliação de profissionais da justiça sobre a gravidade de determinados delitos. As realidades das mulheres são ainda desconsideradas ou silenciadas nas versões que elas apresentam sobre os fatos. Os dados da pesquisa do ITCC apontam que os déficits na assistência jurídica, diretrizes produtivistas do Ministério Público reforçando a prisão preventiva em casos de tráfico de drogas e atitudes acusatórias dentre membros da magistratura contribuem para elevados números de criminalização das mulheres.

A justiça penal produtiva está na base do encarceramento em massa da população negra. Juízas/es e promotores/as avançam, criminalizando a população negra, com base em estereótipos que comprometem que as investigações e os processos sejam conduzidos com a devida diligência, violando direitos que assegurariam às pessoas negras alternativas à prisão e a restituição da liberdade. Nessa dinâmica de funcionamento, o sistema de justiça que busca a eficiência para encerrar de maneira célere os processos, não se compromete com as consequências sociais das suas decisões. Como foi argumentado no primeiro volume dessa série, o avanço da criminalização e a utilização do direito penal como forma de regulação de comunidades negras contaminam outras áreas de intervenção do Estado com a lógica do controle, vigilância, regulação e suspeição sobre pessoas negras, o que se vê reproduzido nas dinâmicas de tratamento das pessoas negras na justiça de família, justiça civil e nos sistemas de assistência social. Trata-se de um ciclo vicioso, porque a prisão é a resposta do Estado que não assumiu nenhuma obrigação de proteção das mulheres negras em face das vulnerabilidades e violências a que elas estão expostas, incluindo violência doméstica, abuso sexual, dependência de drogas e outros problemas de saúde, falta de moradia, entre outros. É avassalador o dano provocado nas comunidades negras devido ao impacto desse sistema de punição sobre as mulheres afrodescendentes, particularmente aquelas que são

mães. A punição é transmitida dentro das famílias e entre as gerações. O encarceramento em massa sobrecarrega as alternativas de cuidado e debilita a capacidade de resistir das comunidades. Com o encarceramento a desvantagem social da família é transferida para as gerações futuras e as novas gerações são privadas de apoio econômico, afetivo e social, para além dos danos sociais e psicológicos da separação das crianças da mãe e do pai encarcerados.

O sistema de justiça que encarcera de forma eficaz, é incapaz de assegurar investigações imparciais e céleres e punir agentes do Estado responsáveis por abusos, uso excessivo da força, tortura, maus tratos e execução sumária de pessoas negras, especialmente de jovens negros. Estudo da Anistia Internacional (2015) sobre violações de direitos humanos da chamada “guerra às drogas” empreendida por operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro aponta diferentes situações de omissão e cumplicidade que impede que o sistema de justiça apure responsabilidades dos agentes de segurança em situações de execuções extrajudiciais e abuso do uso da força. De acordo com as conclusões do estudo, investigações de abusos, violações de direitos e mortes por agentes policiais que deveriam ser imediatas, céleres e imparciais são falhas e morosas. Dentre os elementos que contribuem para a impunidade das mortes provocadas por policiais, o estudo destaca o tratamento diferenciado dado ao “homicídio decorrente de intervenção policial” em relação aos homicídios em geral e a frequente alteração da cena do crime por parte dos policiais militares, inclusive através da remoção do corpo e da tentativa de forjar a presença de elementos que contextualizem que a polícia reagiu a uma “resistência” da vítima. Por outro lado, agentes responsáveis pela aplicação da lei aceitam o relato dos fatos tal como apresentado pelos policiais e verifica-se uma falta de disposição da Polícia Civil em conduzir de fato uma investigação. Dentre as faltas cometidas por profissionais do sistema de justiça, a pesquisa ainda ressalta a resistência do Ministério Público em cumprir devidamente a atribuição de exercer o controle externo da atividade policial e sua omissão em garantir que uma investigação efetiva dos homicídios decorrentes de intervenção policial aconteça.

DESCONSTRUINDO O MITO DA JUSTIÇA RACIALMENTE NEUTRA

Está ausente da agenda de igualdade racial do sistema de justiça brasileiro a discussão sobre os estereótipos raciais e de gênero que prevalecem na rotina dos tribunais (sessões, audiências, reuniões entre profissionais), nas atitudes de profissionais de diferentes níveis do sistema, nas decisões, acusações e outras peças produzidas por operadores da justiça.

De acordo com a Alta Comissária para os direitos humanos das Nações Unidas, o racismo sistêmico muitas vezes se manifesta em estereótipos raciais generalizados, preconceito e parcialidade e está frequentemente enraizado em histórias e legados da escravização, do comércio transatlântico de africanos escravizados e do colonialismo. Tratam-se de ideias e preconceitos de longa data que se difundiram a partir do empreendimento de exploração da terra e do trabalho dos povos originários do Sul global. É na conjuntura de imposição do colonialismo que as distinções raciais ganharam conceitualização e força jurídica e científica. O embasamento filosófico e científico, as regras expressamente desumanizantes e discriminatórias que sustentaram o poder colonial da supremacia branca deram aparência de razoabilidade e correção a um processo de vilanização dos sujeitos coloniais. Teorias espúrias e falsas que foram usadas para justificar a crença na hierarquia das raças, representações prejudiciais de povos indígenas e africanos e dos seus descendentes foram difundidas, penetrando o senso comum e gerando estereótipos que favoreceram a

empreitada de dominação colonial e da supremacia branca. Ao longo dos anos, as representações prejudiciais de características físicas, intelectuais e morais de afrodescendentes foram se reproduzindo, realimentando e encarnando estereótipos que se mantêm até os dias atuais. Características como a preguiça, docilidade, atraso, lascívia, deslealdade e desonestidade, foram falsamente atribuídas e projetadas como intrínsecas à imagem e moralidade de afrodescendentes.

O Grupo de Trabalho de Direitos das Pessoas Afrodescendentes das Nações Unidas contextualiza que esses estereótipos foram usados para consolidar a mercantilização de corpos negros e, em particular, certos aspectos da escravização.³⁸ Uma narrativa sobre a diferença e a hierarquia entre raças foi utilizada para justificar o empreendimento brutal e desumanizador da escravização. Os estereótipos e as falsas caracterizações de pessoas negras serviam para reforçar o controle sobre bens e recursos por parte da classe racialmente dominante. Mesmo com a abolição formal da escravatura, as ideias perniciosas concebidas para defendê-la não só não desapareceram como evoluíram. Os estereótipos raciais perduraram, foram se atualizando, têm alimentado as relações sociais e orientado a ação do Estado em relação à população negra. Os estereótipos raciais compõem a base ideológica das políticas discriminatórias contra a população negra e justificam a violência do Estado. A caracterização de pessoas afrodescendentes como ameaçadoras, bestializadas, criminosas e perigosas justificaram a segregação e a necessidade de encarceramento de pessoas negras como política de Estado. Como consequência, o estereótipo de suposta criminalidade acompanha homens, mulheres e crianças negras e fundamentam as práticas discriminatórias de agentes da lei que atribuem uma suspeição generalizada contra determinados indivíduos com base na sua raça, etnia, religião ou origem nacional. A naturalidade com que ocorre esse perfilamento racial reflete que há uma confiança por parte das autoridades que aplicam a lei de que um grupo de pessoas guardam características intrinsecamente associadas à criminalidade.

A Alta Comissária para os direitos humanos das Nações Unidas salienta que as narrativas que associam falsamente pessoas africanas e afrodescendentes, inclusive

³⁸ Ver A/74/274.

migrantes, a atividades criminosas ou que suscitem medo de cunho econômico ou mesmo de segurança nacional, continuam a ser usadas para justificar leis e práticas que regem o sistema de justiça criminal.³⁹ Em seu relatório reforça que preconceitos, estereótipos e perfilamento racial desempenham papéis recorrentes nas situações de uso excessivo da força e abuso cometidos pelas forças policiais contra a população negra. São as representações ou percepções errôneas e estereotipadas sobre quem é perigoso que alicerçam deduções feitas por agentes de segurança nos processos de tomada de decisão sobre quem deve ter os direitos garantidos e quem pode ser violada/o. Os estereótipos raciais conduzem os episódios de violações do uso da força e a omissão de autoridades e órgãos públicos que se recusam a acolher, prestar cuidados ou servir de maneira humanizada pessoas negras.

O Grupo de Trabalho sobre Direitos das Pessoas Afrodescendentes das Nações Unidas recorda o impacto pessoal profundo dos estereótipos raciais sobre as pessoas afrodescendentes.⁴⁰ De acordo com o relatório daquele grupo, a manutenção de caracterizações e narrativas nocivas contra pessoas negras tem um efeito prejudicial à sua dignidade. O Grupo de Trabalho ainda reforça que é por conta da ação danosa de estereótipos raciais que pessoas negras são vítimas de sérias injustiças, perdem sua liberdade, seus laços com suas famílias e comunidades e suas vidas. Com base nos estereótipos raciais são levantadas as barreiras que impedem afrodescendentes de acessarem políticas públicas e terem seus direitos reconhecidos. Em contrapartida, estereótipos nocivos bloqueiam pessoas negras de terem confiança nas instituições públicas e comprometem a eficácia e a autoridade dos órgãos do Estado no que toca à garantia de direitos às pessoas negras.

De acordo com o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, a discriminação e a violência contra as mulheres tem base em estereótipos de gênero, estigmas, normas culturais nocivas e patriarcais, o que condiciona e afeta que as mulheres obtenham acesso à justiça em condições de igualdade. O Comitê recorda que os estereótipos e preconceitos de pessoas operadoras do sistema

³⁹ Ver A/HRC/47/53.

⁴⁰ Ver A/74/274.

de justiça não são meramente abstratos, tem consequências diretas e danosas, já que impedem que as mulheres desfrutem plenamente dos seus direitos humanos. Os estereótipos distorcem percepções e comprometem a capacidade de pessoas responsáveis pela aplicação da lei de tomarem decisões e conduzirem processos e investigações com a devida diligência, com base nos fatos relevantes e sem se deixarem influenciar por crenças preconcebidas e preconceitos implícitos. O Comitê destaca que, na condução de processos e investigações, os estereótipos: (a) podem levar a que juízas/es e outras autoridades legais adotem critérios rígidos acerca de comportamentos que consideram apropriados para as mulheres e penalizem aquelas que não agem em conformidade com esses padrões; (b) condicionam a credibilidade dada às palavras, aos argumentos e depoimentos das mulheres nos processos e investigações. São conhecidos casos de má aplicação ou interpretação das leis devido a crenças falsas e infundadas por parte de autoridades legais. O Comitê acertadamente reforça que a imparcialidade, a integridade, a capacidade de o sistema oferecer soluções justas e satisfatórias aos grupos que mais necessitam da proteção da lei são comprometidas por conta da prevalência de estereótipos prejudiciais. A cultura de impunidade do sistema de justiça, nos casos em que este sistematicamente bloqueia a responsabilização de determinados agentes de violência, são também determinados pelos estereótipos prevalentes entre os profissionais da justiça.

O Comitê aponta que todos profissionais da justiça são responsáveis pela aplicação, reforço e perpetuação de estereótipos contra determinados grupos, o que inclui magistratura, promotoria de justiça, defensoria pública, advocacia, forças policiais e corpo técnico e administrativo dos serviços da justiça. No mesmo sentido, os estereótipos podem contaminar o trâmite de qualquer etapa dos casos que estão submetidos à justiça, seja a investigação, acusação, defesa ou julgamento. O Comitê reforça que eliminar estereótipos no sistema de justiça é um passo crucial na garantia de igualdade e justiça para vítimas e sobreviventes.

Os grupos que mais necessitam da proteção da justiça, necessitam um sistema de justiça livre de estereótipos, preconceitos implícitos, teorias falsas e espúrias. O sistema de justiça não pode ter sua imparcialidade e integridade comprometidas por atitudes, comportamentos e práticas tendenciosas contra determinadas pessoas e grupos.

A sustentação da ideologia de que o sistema de justiça atua de forma neutra de um ponto de vista da raça tem servido para manter um regime punitivo das pessoas negras e de desresponsabilização dos agentes responsáveis pela tortura, uso abusivo da força e morte de negros e negras. Para compor uma agenda anti-racista é necessário organizar mecanismos formais que revelem de forma sistemática e procurem corrigir os enviesamentos raciais e de gênero do sistema de justiça e os problemas deles decorrentes.

BIBLIOGRAFIA

- Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia - AATR (2022). *Liberta: recomendações para a promoção de direitos de mulheres e enfrentamento ao encarceramento*. Organização: Adriane Santos Ribeiro... [et al.]. Salvador, BA: AATR, 2022.
- Almeida, Gabriela Perissinotto de (2017). *Estereótipos de gênero sobre mulheres vítimas de estupro: uma abordagem a partir do viés de gênero e dos estudos de teóricas feministas do direito*. Diss. Universidade de São Paulo.
- Alves, Dina (2015). *Rés negras, judiciário branco: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulista*. São Paulo: Dissertação de mestrado PUC.
- Anistia Internacional (2015). *Você matou meu filho*. Rio de Janeiro: Anistia Internacional.
- Armstrong, E. A., Gleckman-Krut, M., & Johnson, L. (2018). Silence, power, and inequality: An intersectional approach to sexual violence. *Annual Review of Sociology*, 44(1), 99-122.
- Avelar, Adriana Alves (2019). *Onde estão os(as) juízes(as) negros(as) no Brasil? Recorte Racional na Magistratura Brasileira: Perspectivas sociais e políticas*. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) - Universidade Federal Fluminense.

- Bertúlio, Dora (2019). *Direito e relações raciais. Uma introdução crítica ao racismo.* Rio de Janeiro: Juruá.
- Bradley, Anna Spain (2019). Human Rights Racism. *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 32.
- Bueno, Winnie (2020). *Imagens de controle: um conceito do pensamento de Patricia Hill Collins.* Editora Zouk.
- Buosi Lemes, M., & Gross Cunha, L. (2022). O Modelo de Ouvidoria Externa da Defensoria Pública e os Desafios do Acesso à Justiça. *Direito Público*, 19(102). <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6343>
- Carneiro, Sueli (2016). *Movimento Negro no Brasil: novos e velhos desafios*, por Sueli Carneiro. Disponível em <https://www.geledes.org.br/movimento-negro-no-brasil-novos-e-velhos-desafios-por-sueli-carneiro/>
- Catoia, Cinthia de Cassia. *De 'coisa' a sujeito : o processo de construção da legislação antirracismo no Brasil e a luta política do movimento negro.* 2016. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8041>.
- Comissão de Juristas destinada a Avaliar e Propor Estratégias Normativas com Vistas ao Aperfeiçoamento da Legislação de Combate ao Racismo Estrutural e Institucional no País - CJRI (2021). *Relatório final.* Brasília. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outros-documentos/relatorio-final>
- Collins ER (2016). The criminalization of Title IX. *Ohio State J. Crim. Law* 13:365–95
- Collins, P. H. (2019). *Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento.* Boitempo editorial.
- Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia - AATR (2022). *Liberta: recomendações para a promoção de direitos de mulheres e enfrentamento ao encarceramento.* Organização: Adriane Santos Ribeiro... [et al.]. Salvador, BA: AATR, 2022.

- Almeida, Gabriela Perissinotto de (2017). Estereótipos de gênero sobre mulheres vítimas de estupro: uma abordagem a partir do viés de gênero e dos estudos de teóricas feministas do direito. Diss. Universidade de São Paulo.
- Alves, Dina (2015). Rés negras, judiciário branco: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulista. São Paulo: Dissertação de mestrado PUC.
- Anistia Internacional (2015). Você matou meu filho. Rio de Janeiro: Anistia Internacional.
- Armstrong, E. A., Gleckman-Krut, M., & Johnson, L. (2018). Silence, power, and inequality: An intersectional approach to sexual violence. *Annual Review of Sociology*, 44(1), 99-122.
- Avelar, Adriana Alves (2019). Onde estão os(as) juízes(as) negros(as) no Brasil? Recorte Racional na Magistratura Brasileira: Perspectivas sociais e políticas. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) - Universidade Federal Fluminense.
- Bertúlio, Dora (2019). Direito e relações raciais. Uma introdução crítica ao racismo. Rio de Janeiro: Juruá.
- Bradley, Anna Spain (2019). Human Rights Racism. *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 32.
- Bueno, Winnie (2020). Imagens de controle: um conceito do pensamento de Patricia Hill Collins. Editora Zouk.
- Buosi Lemes, M., & Gross Cunha, L. (2022). O Modelo de Ouvidoria Externa da Defensoria Pública e os Desafios do Acesso à Justiça. *Direito Público*, 19(102). <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6343>
- Carneiro, Sueli (2016). Movimento Negro no Brasil: novos e velhos desafios, por Sueli Carneiro. Disponível em <https://www.geledes.org.br/movimento-negro-no-brasil-novos-e-velhos-desafios-por-sueli-carneiro/>

Catoia, Cinthia de Cassia. De 'coisa' a sujeito : o processo de construção da legislação antirracismo no Brasil e a luta política do movimento negro. 2016. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8041>.

Comissão de Juristas destinada a Avaliar e Propor Estratégias Normativas com Vistas ao Aperfeiçoamento da Legislação de Combate ao Racismo Estrutural e Institucional no País - CJRI (2021). Relatório final. Brasília. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outros-documentos/relatorio-final>

Collins ER (2016). The criminalization of Title IX. Ohio State J. Crim. Law 13:365–95

Collins, P. H. (2019). Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. Boitempo editorial.

Conselho Nacional de Justiça (2021). Negros e Negras no Poder Judiciário. Brasília: CNJ.

Criola (2022). Racismo, violência e Estado: três faces, uma única estrutura de dominação articulada. Abordagem conceitual. Rio de Janeiro: Criola.

Criola e Fórum Justiça (2020). Dinâmicas de reprodução e enfrentamento ao racismo institucional na defensoria pública. Rio de Janeiro: Fórum Justiça.

Defensoria Pública do Estado da Bahia (2022). Mapa das ações afirmativas e implantação nas Defensorias Públicas do Brasil: perfil de cotas e banca de heteroidentificação racial. Salvador: ESDEP.

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro - DPGERJ, 2022a. Caminhos da igualdade : grupo de trabalho para fortalecimento e acompanhamento da política institucional de ações afirmativas. Publicação comemorativa dos 5 anos do GT Ações Afirmativas [2017-2022]. Rio de Janeiro: DPGERJ.

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro - DPGERJ, 2022b. Revista Defensoria Antirracista - Coopera 2020-2022. Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: DPGERJ.

- Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro - DPGERJ, 2018. Entre a morte e a prisão: quem são as mulheres criminalizadas pela prática do aborto no Rio de Janeiro. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: DPGERJ.
- Dantas, Magali Zilca de Oliveira (2020). O Sistema de cotas para negros nos concursos à magistratura: um estudo sobre os resultados na Justiça Federal 2016-2019. Brasília: ENAP. Dissertação de Mestrado.
- Flauzina, Ana Luiza Pinheiro (2006). Corpo negro caído no chão. Sistema Penal e o projeto genocida do Estado Brasileiro. Tese de doutorado. Brasília: Universidade de Brasília.
- Flauzina, Ana Luiza Pinheiro e Freitas, Felipe (2017). Do paradoxal privilégio de ser vítima. Terror de Estado e a negação do sofrimento negro no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Criminais, 135: 49-71.
- Franklin, Naila Ingrid Chaves (2017). Raça, gênero e criminologia: reflexões sobre o controle social das mulheres negras a partir da criminologia positivista de Nina Rodrigues. 2017. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília.
- Firmino, Inara (2020). Re(Orí)entando o sistema de justiça através do Pensamento Feminista Negro: uma análise interseccional da agência de mulheres negras na Ouvidoria Externa da Defensoria Pública do Estado da Bahia. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto. doi:10.11606/D.107.2020.tde-25112021-193628. Recuperado em 2023-02-26, de www.teses.usp.br
- Geledés, instituto da mulher negra. Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea). (2012) Racismo Institucional: Uma abordagem conceitual. São Paulo. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-WEB-Racismo-Institucional-uma-abordagem-conceitual.pdf>

Geledés, instituto da mulher negra. Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea). (2013) Guia de enfrentamento do racismo institucional. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2013/05/FINAL-WEB-Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf>

Gilmore, Ruth Wilson (2009). “Race, Prisons and War: Scenes from the History of US Violence.” *Socialist Register*, 45: 73–87.

IPEA (2021). O sistema de cotas para negros nos concursos à magistratura: os resultados na justiça federal entre 2016 e 2019. Boletim de Análise Político-institucional, nº 31. Autora: Magali Zilca de Oliveira Dantas. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11068/1/bapi_31_sistema_cotas.pdf

Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITCC (2019). Mulheres em Prisão. Enfrentando a (in)visibilidade das mulheres submetidas à justiça criminal. Autoras: Maria Clara D’Ávila Almeida, Mariana Boujikian Felipe, Raissa Carla Belintani de Souza, Roberta Olivato Canheo; São Paulo: ITCC.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2020a). Nota Técnica nº 35 - Perfil dos candidatos aprovados no primeiro concurso público nacional unificado da magistratura do trabalho. Autores: Alexandre dos Santos Cunha e André Gambier Campos. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9899/1/NT_35_Diest_Perfil%20dos%20Candidatos%20Aprovados%20no%20Primeiro%20Concurso%20Publico%20Nacional%20Unificado%20da%20Magistratura%20de%20Trabalho.pdf

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2020b). Nota Técnica n. 45 - Seletividades no 1º Concurso Público Nacional Unificado da Magistratura do Trabalho. IPEA: Brasília, 2020. Autores: André Gambier Campos e Alexandre dos Santos Cunha. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10381/1/NT_45_Diest_Seletividade1ConcPublicNacUnificMagistrTrabalho.pdf

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2020c). Nota Técnica n. 43 - I Concurso Público Nacional Unificado para Ingresso na Carreira da Magistratura do Trabalho: Notas sobre Vagas Reservadas, Candidatos com Condições Especiais e com Isenção de Inscrição. IPEA: Brasília, 2020. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10340/1/NT_43_Diest_IConcPublicoNacionalUnificIngressoCarreiraMagistraturaTrabalho.pdf

Lauris, Élide (2013). Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece: dinâmicas de colonialidade e narra(alterna)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal. (Tese de Doutorado em Pós-colonialismo e cidadania global) Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra: Coimbra.

Melo, Manuela Azevedo Pedreira (2019). O tratamento da palavra da vítima de estupro pelo Sistema de Justiça Criminal: uma revisão internacional de literatura. 2019. 55 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília.

Neris, Natália (2015). A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Pires, Thula e Lyrio, Caroline (s/a). Racismo institucional e acesso à justiça: uma análise da atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro nos anos de 1989-2011. Disponível <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7bf570282789f279>

Prudente, Eunice. (1980). Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/D.2.1980.tde-03032008-103152. Recuperado em 2023-02-23, de www.teses.usp.br

Santos, Gislene Aparecida dos (2015). Nem crime, nem castigo: o racismo na percepção do judiciário e das vítimas de atos de discriminação. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 62, p. 184-207, dez. 2015.

Santos, Gislene Aparecida dos (2018). Raça e Gênero: contribuições para pesquisas nas ciências sociais e jurídicas. Interfaces Brasil/Canadá. Florianópolis/Pelotas/São Paulo, v. 18, n. 3, 2018, p. 42-77.

Secretaria de reforma do judiciário (2022). IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. In: GONÇALVES, G. V. O.; BRITO, L. C. S.; FILGUEIRA, Y. von G. S. (org.). Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/diagnosticos>

Silva Júnior, Hédio (2000). Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa: a lei como obstáculo e como instrumento dos direitos e interesses do povo negro. In: Guimarães A. S. A. huntley. (Org) Tirando as máscaras: Ensaio sobre o Racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

Smith, David (2008). Key concepts and theories about race. In Race and Criminal Justice: 9-29.

Thompson, M. K. (2018). Bias on Trial: Toward an Open Discussion of Racial Stereotypes in the Courtroom. Mich. St. L. Rev., 1243.

Vargas, João (2020). Racismo não dá conta: antinegitude, a dinâmica ontológica e social definidora da modernidade. EM PAUTA, Rio de Janeiro, 1º Semestre de 2020, n. 45, v. 18: p. 16 - 26

Werneck, Jurema (2005). A luta continua: o combate ao racismo no Brasil pós-Durban. In Observatório da Cidadania 2005 – Rugidos e Sussurros: 56-65.

Xavier, Lúcia (2020). Racismo: criminalização e genocídio da população negra. Quando vamos começar a respirar? Em pauta, Rio de Janeiro. 2º Semestre de 2020, n. 46, v. 18, p. 18 - 37



CRIOLA é uma organização da sociedade civil com mais de 30 anos de trajetória na defesa e promoção dos direitos das mulheres negras. Nossa missão é contribuir para a instrumentalização de mulheres negras jovens e adultas, cis e trans, e para a garantia dos direitos, da democracia, da justiça e pelo Bem Viver.

Os objetivos de Criola são: (i) incrementar a pressão política para a garantia dos direitos humanos, da ampliação da democracia e da justiça e pelo Bem Viver; (ii) produzir e difundir conhecimento voltado para a erradicação do racismo patriarcal cisheteronormativo, para a garantia de direitos, para a ampliação da democracia e da justiça e pelo Bem Viver; (iii) formar lideranças negras aptas a elaborar suas agendas de demanda por políticas públicas e a conduzir processos de interlocução com gestores públicos; e (iv) consolidar a comunicação como dimensão estratégica, metodológica e de inovação para as ações de Criola; (v) implementar uma gestão de excelência, baseada nas boas práticas de governança, na sustentabilidade nos pilares administrativo-financeiro, programático e político.

Criola tem suas ações definidas pelo corpo de associadas e recebe apoio de diferentes organizações e movimentos, bem como de organizações filantrópicas nacionais e internacionais. É, também e principalmente, apoiada pela população negra, especialmente por mulheres negras.

