

## A RACIONALIDADE LIMITADA POR FENÔMENOS RACIAIS

Jorge Luís Terra da Silva\*

**Resumo:** No Brasil, predomina a ideia de que o emprego da coerção seria bastante no combate ao racismo e aos demais fenômenos raciais. Essa coerção está consagrada em Constituições, em atos internacionais e em leis. Essa predominância está calcada no entendimento de que os estímulos racionais seriam suficientes para que fossem efetuados os comportamentos desejados. Assim sendo, é preciso verificar o tratamento dado às questões raciais nas Constituições brasileiras, bem como indicar algumas Convenções internacionais, políticas públicas e leis de abrangência nacional, sempre enfatizando a baixa eficácia desses instrumentos no combate mencionado. Também são aduzidas manifestações doutrinárias que ilustram certa desconexão com a realidade da época em que foram produzidas e com as evidências de desigualdade e de discriminação que são constantemente apresentadas. Pontua-se que há um passado vinculado à desumanização de pessoas que foram mortas, exploradas e consideradas como insumo de uma cadeia produtiva, construindo-se o legado de que indígenas e negros brasileiros, bem como suas histórias e suas culturas teriam menos valor e importância. Esse legado resta renovado pela mídia, pela comunicação, pela linguagem e pelas dinâmicas sociais que sustentam os fenômenos raciais. Esses fenômenos acabam por limitar a racionalidade dos cidadãos, dos idealizadores e implementadores de leis e de políticas públicas, bem como dos potenciais fiscalizadores da implementação dessas leis e políticas. É fundamental, havendo a ciência de que qualquer pessoa ou instituição pode ser influenciada pelos fenômenos raciais, que eles sejam enfrentados, tendo-se um melhor controle dos processos, promovendo-se avaliação e participação popular, tendo-se foco nos resultados e impactos positivos concretos e valendo-se das ciências comportamentais. Apreendida a ideia de racionalidade limitada pelos fenômenos raciais, poderão ser concebidas, implementadas e fiscalizadas políticas públicas e leis realistas, ou seja, que considerem como as pessoas pensam, sentem, engajam-se e mudam comportamentos.

**Palavras-chave:** Racionalidade limitada. Fenômenos raciais. Mudança comportamental. Políticas públicas. Direito.

---

\* Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, Mestre em Direito pela UFRGS e Doutor, também em Direito, pela PUCRS. Contato: jorgelterra@cpovo.net.

**Abstract:** In Brazil, the idea prevails that the use of coercion would be enough to combat racism and other racial phenomena. This coercion is enshrined in Constitutions, international acts and laws. This predominance is based on the understanding that rational stimuli would be sufficient for the desired behaviors to be carried out. Therefore, it is necessary to verify the treatment given to racial issues in the Brazilian Constitutions, as well as to indicate some international Conventions, public policies and laws of national scope, always emphasizing the low effectiveness of these instruments in the mentioned combat. Doctrinal manifestations are also adduced; that illustrate a certain disconnection with the reality of the time in which they were produced and with the evidence of inequality and discrimination that are constantly presented. It is pointed out that, there is a past linked to the dehumanization of people who were killed, exploited and considered as input to a production chain, building the legacy that indigenous and black Brazilians, as well as their histories and cultures would have less value and importance. This legacy remains renewed by the media, communication, language and social dynamics that support racial phenomena. These phenomena end up limiting the rationality of citizens, the creators and implementers of laws and public policies, as well as the potential supervisors of the implementation of these laws and policies. It is fundamental, with the knowledge that any person or institution can be influenced by racial phenomena, that they are faced, having a better control of the processes, promoting evaluation and popular participation, focusing on results and positive impacts concrete and using behavioral sciences. Seized the idea of bounded rationality by racial phenomena, public policies and realistic laws may be conceived, implemented and monitored, that is, that consider how people think, feel, engage and change behaviors.

**Keywords:** Bounded rationality. Racial phenomena. Behavioral change. Public policies. Law.

**Sumário:** 1. O combate ao racismo por meio da coerção. 2. A racionalidade limitada pelos fenômenos raciais e o combate realista. 3. Considerações finais. Referências.

## 1 O combate ao racismo por meio da coerção

No Brasil, prevalece a ideia de que o combate ao racismo, ao preconceito racial, aos estereótipos raciais, às discriminações raciais e aos vieses raciais pode ser empreendido por meio de coerção, ou seja, por intermédio de mandatos, de proibições e de incentivos. Nesse sentido, no que concerne a esses fenômenos raciais, há normas que determinam o que se deve e o que não se pode fazer, bem como incentivo para que determinados comportamentos sejam levados a efeito.<sup>1</sup> Essas regras tem origem nas Constituições, nos atos internacionais dos quais o país é signatário e em leis, estando assentadas na ideia de que estímulos racionais seriam bastantes para promover mudança comportamental nessa seara.

Necessário, então, iniciar trazendo à tona um panorama sobre os instrumentos supracitados e sobre a doutrina constitucionalista.

A vida constitucional brasileira foi inaugurada com a edição da Constituição de 1824, que manteve a escravização e estigmatizou os filhos dos libertos,

<sup>1</sup> No parágrafo terceiro do artigo 39 do estatuto federal da igualdade racial, sem regulamentação, embora tenham transcorridos dez anos de sua edição, determinou-se que o poder público, por meio de incentivos, estimularia o setor privado a ter programas e políticas voltadas à diminuição das desigualdades raciais no mundo do trabalho.

denominados de ingênuos. A Constituição de 1891, apesar de ter sido editada cerca de três anos depois da abolição da escravatura, nada estabeleceu como forma de reparação para os ex-escravizados ou como concertação social, tendo-se como suficiente disposição que veiculava igualdade formal. Calha aqui anotar que não se está a olhar o passado com lentes atuais quando se faz alusão à reparação, pois, em representação à dissolvida Assembleia Constituinte de 1823, José Bonifácio de Andrada e Silva pretendia propor a concessão de terras para os ex-escravizados como forma de lhes proporcionar o sustento, de mitigar os efeitos do latifúndio e de, a seu ver, levar o Brasil a um desenvolvimento econômico e civilizatório. Posteriormente, seguiram-se Cartas Políticas com forte influência eugenista, as de 1934<sup>2</sup> e a de 1937,<sup>3</sup> apesar de elas também preverem uma igualdade de tonalidade formal. Previsão de igualdade jurídica também foi estampada na Constituição de 1946. Todavia, deve-se assinalar que essa Carta previa a liberdade religiosa, que, como direito de natureza cultural, era e é relevante para a população negra brasileira. Sublinhe-se que, sob a égide da Constituição de 1946, é que foi editada a lei federal número 1390/51. Esse diploma legal, conhecido como Lei Afonso Arinos, calcado na igualdade formal, objetivava obstar a distinção entre brasileiros por conta da raça, a falta de acesso aos espaços públicos e a dificuldade adicional de ascensão funcional, bem como a propaganda do preconceito, considerando atos correspondentes a essas violações de direito como contravenção penal.

Sobre o período então vivenciado, sobre igualdade e sobre ineficácia legal é ilustrativa e um tanto contraditória a afirmação de Jacques (1957, p. 193):

No que se refere à raça, desde a abolição da escravatura, não mais constitui fator de diferenciação entre os homens, pelo menos em face da lei. No Brasil, brancos, pretos, vermelhos e mestiços, são tratados igualmente, desde que se encontrem em idênticas condições e debaixo das mesmas circunstâncias. É bem verdade que, ultimamente, vem se acentuando uma tendência, nas comissões de seleção para ingresso em certas escolas ou em serviços públicos, como a Escola Militar, a Escola Naval e o Itamaraty, no sentido de se afastar os candidatos de cor preta. Tal iniciativa, porém, não encontra apoio em lei.

Já na Constituição de 1967, houve avanço no que pertine às vedações ao racismo e ao preconceito racial. Adotou-se a técnica de, além de se referir que todos seriam iguais perante a lei, elencar os fatores mais frequentes de discriminação. E mais. Expressamente, vedou-se a diferenciação salarial ou de critérios de admissão em decorrência da raça.

---

<sup>2</sup> No artigo 138 da Constituição de 1934, previu-se que a União, os Estados e os Municípios deveriam estimular a educação eugênica. Já, no artigo 121, objetivando garantia da integração étnica, deveria haver restrição à imigração de determinados grupos. Essa última disposição tinha como alvo negros, judeus, ciganos e asiáticos.

<sup>3</sup> No artigo 151 da Constituição de 1937, havia disposição sobre restrição às imigrações que era similar à mencionada na nota de rodapé anterior.

Bom trazer o pensamento de Ferreira Filho (1983, p. 588), chamando a atenção para o fato de o jurista ter feito questão de assinalar que haveria uma harmonia racial no Brasil, bem como ao de que a edição da obra foi em data próxima do centenário da abolição:

Punição ao preconceito de Raça. A ideia da superioridade de certas raças em relação a outras é antiga e não será eliminada de um sopro pela lei. Todavia, correntes políticas se aproveitaram e se aproveitam dessa ideia como bandeira, semeando discórdia nas comunidades multirraciais. Grave é o perigo social que trazem, particularmente em nações como a brasileira em que se integram várias raças cuja convivência pacífica é indispensável. Por isso, o constituinte de 1967 lembrou-se de determinar que o legislador punisse o preconceito de raça, como a sua difusão (*vide, infra*, § 8º, *in fine*). O tratamento desigual em razão da raça é, portanto, condenado pelo preceito constitucional, devendo ser caracterizado pela lei como crime.

A Constituição de 1988 é a que apresenta plena consagração da atenção aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais da população negra, havendo previsão de igualdade formal e de igualdade material, expressando-se vedação à discriminação negativa e determinação de discriminação positiva ou igualação includente.

Tendo os constituintes dedicado evidente preocupação com o racismo, com o preconceito racial, com a discriminação racial e com as desigualdades raciais, soa, no mínimo, descontextualizado o comentário de Bastos e Martins (1989, p. 221) concernente ao dispositivo constitucional que consagra racismo como crime imprescritível e inafiançável no Brasil. Em obra conjunta, em síntese, os juristas sustentaram que o racismo se daria quando houvesse duas raças em conflito. No Brasil, considerando que a maior parte da população seria mestiça, sustentaram que essa funcionaria como um amortecedor entre negros e brancos, o que faria com que o racismo não fosse algo sério em terras brasileiras.

No que concerne às convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, importa abordar algumas delas.

Em 1958, a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi editada com o intento de se gerar impacto no mundo do trabalho, combatendo-se o racismo nesse domínio. Pouco tempo depois, em 1960, a UNESCO editou a Convenção relativa à luta contra a discriminação no campo do ensino.

Com escopo mais ampliado, foi aprovada, em 1963, a Declaração das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. Ela direcionava-se contra o colonialismo, a segregação racial e a discriminação, afastando, por óbvio, doutrinas de superioridade racial. Ademais destacava-se a imperatividade de conjugação de esforços coletivos e individuais, de instituições privadas e governamentais. A declaração supradita apontava a educação como um caminho necessário para se combater a discriminação racial. Visando ao

atingimento de resultados globais positivos na implementação do que fora estipulado, já no ano de 1965, foi instituído o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial, conhecido como CERD.

O nível de importância que o Brasil dispensou à declaração e ao comitê mencionados restou evidenciado na manifestação do então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Juracy Magalhães, proferida na XXI sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas e constante da obra de Silva (2008, p. 69-70):

No campo dos problemas sociais e das relações humanas, o Brasil orgulha-se de ter sido o primeiro país a assinar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela última sessão da Assembleia-Geral. Dentro das fronteiras do Brasil, na realidade, tal documento não seria tão necessário, uma vez que o Brasil é há muito tempo um exemplo proeminente, e eu diria até o primeiro, de uma verdadeira democracia racial, onde muitas raças vivem e trabalham juntas e se mesclam livremente, sem medo ou favores, sem ódio ou discriminação. Nossa terra hospitaleira há muito tem estado aberta aos homens de todas as raças e religiões; ninguém questiona qual possa ter sido o lugar de nascimento de um homem, ou de seus antepassados, e nem se preocupa com isso; todos possuem os mesmos direitos, e todos estão igualmente orgulhosos de serem parte de uma grande nação. Embora a nova Convenção seja, portanto, supérflua no que concerne ao Brasil, nós a recebemos com alegria para servir de exemplo a ser seguido por outros países que se encontram em circunstâncias menos favoráveis. E eu gostaria de aproveitar esta oportunidade para sugerir que a tolerância racial fosse exercitada em todas as raças em relação a outras raças: ter sido vítima de uma agressão não é motivo válido para se agredir outros. Que o exemplo do Brasil, e a moderação sem esforços, tolerância serena e respeito mútuo em nossas relações raciais sejam seguidos por todas as nações multirraciais.

O flagrante intento de se apresentar como um país no qual as relações raciais seriam harmoniosas e no qual haveria uma forte coesão social não se restringiu ao momento da assembleia referida. Se assim não fosse, de 1965 a 1995, o Brasil não apresentaria relatórios ao CERD consignando que não existiriam desigualdades raciais em solo pátrio conforme anotou Silva (2008).

Em 2001, em Durban, foi levada a cabo a Conferência mundial contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata. No que concerne ao combate ao racismo pela ONU é considerada a iniciativa mais importante se considerados os atores mobilizados e o grau de influência nas agendas políticas dos Estados participantes.

Deitam raiz nos debates e nas decisões da Conferência de Durban a criação da Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional com a instituição do artigo 26-A que, em seu texto atual, obriga a ensinar as histórias e as culturas afro-brasileira e indígena nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio públicos e privados.

Com esteio em evidências persistentes, a Organização das Nações Unidas já instituiu quatro décadas voltadas ao enfrentamento do racismo e da discriminação racial: de 1973 a 1982, por meio da Resolução 3.057, de 1983 a 1992, por intermédio da Resolução 38/14, de 1993 a 2003, por meio da Resolução 48/91 e de 2015 a 2024, por meio da Resolução 08/327 (a denominada de Década Internacional dos Afrodescendentes). Note-se que a mais recente já ultrapassou a faixa de cinco anos de existência sem haver planejamento, medidas concretas ou avaliação por parte dos entes governamentais no Brasil. Isso ocorre apesar de, no texto da resolução instituidora da década supracitada, a ONU ter admitido que os objetivos das décadas anteriores ainda não teriam sido atingidos e que haveria milhões de seres humanos sujeitos ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância de formas variadas, inclusive a violenta.

No que diz respeito às leis de cunho racial, suficiente é citar apenas a lei 7716/89, o artigo 140, §3º do Código Penal, o Estatuto da igualdade racial e o artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Diante do fato de na Constituição de 1988 estar consagrado que o racismo seria considerado crime imprescritível e inafiançável, bem como sendo perceptível a ineficácia da lei que o considerava como mera contravenção, foi promovida a conversão de determinadas condutas em crime de racismo com o advento da lei número 7716/89, alcunhada de lei Caó. Em verdade, tal iniciativa não restou integralmente exitosa, pois, conforme levantamento do Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais – LAESER (PAIXÃO et al, 2010), ligado ao Instituto de Economia da UFRJ, cerca de 70% daqueles que responderam por crime de racismo entre 2007 e 2008 no Brasil restaram absolvidos. Importa registrar que, havendo tipos penais com pena mínima cominada de um ano, há aqueles que, por força de transação prevista na lei 9099/95, tiveram seus processos suspensos.

De igual sorte, ou seja, sem ensejar uma diminuição de casos de violações do que está formalmente tutelado, segue a norma extraível do parágrafo terceiro do artigo 140 do Código Penal. Assim sendo, a criminalização da injúria qualificada por referência à raça<sup>4</sup> não tem gerado os resultados e os impactos desejados.

Nesse caso, tendo-se possibilidade de se obter informação sobre a eficácia das leis existentes, é de se estranhar que o projeto de lei referente ao futuro código penal (número 236/2012) reproduza parcialmente os textos reconhecidos como de baixa eficácia, além de ter sido apresentado sem pena no que tan-

---

<sup>4</sup> Na opinião do signatário, deveria haver atenção à tipificação e à cominação das penas na lei 7716/89, bem como o reexame do § 3º do artigo 140 do Código Penal, porque quem ofende racialmente não estaria objetivando macular a honra do ofendido. A intenção ao insultar seria a de demonstrar superioridade com base em suposta hierarquia racial e isso configura racismo.

ge ao crime de racismo, apesar de no anteprojeto haver pena cominada (mais branda do que a atual). O Estatuto da igualdade racial, por seu turno, transcorridos mais de dez anos de sua edição, não tem artigo algum que seja efetivamente cumprido, tendo alguns que nem sequer foram regulamentados.

A título de exemplo, convém mencionar que por meio desse instrumento foi instituído o sistema nacional de promoção de igualdade racial (SINAPIR). Ocorre que 67 dos 5570 Municípios brasileiros e 16 Estados, dos 26 existentes, e o Distrito Federal aderiram ao sistema. As adesões dos entes federativos se iniciaram no ano de 2014 e quase todas elas são na modalidade de gestão básica. Perceptível a impossibilidade de constituição e de implementação de políticas de abrangência nacional em tal quadro. A razão da impossibilidade supradita repousa no fato de a concepção sistêmica e as relações federativas serem duas das três dimensões fundamentais da formulação e da implementação referidas.

Possivelmente o instrumento antirracista mais potente é o que determina a obrigatoriedade de as escolas privadas e públicas da rede básica ensinarem as histórias e as culturas afro-brasileira e indígena. Ocorre que essa obrigatoriedade, determinada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) por força de seu artigo 26-A, segue sendo ignorada, ou melhor descumprida, tanto pelas escolas quanto por instituições competentes para controlar e fiscalizar a implementação dessa importante política pública.<sup>5</sup> A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional está a apontar para um novo projeto de nação a partir da educação. Em outros termos, por meio de uma ação valorizativa, é destinado esforço para o afastamento de uma visão eurocêntrica e calcada em uma falsa hierarquia racial cultural. Dessa arte, também se atacando este-reótipos, preconceitos e vieses, busca-se a redução do racismo, do preconceito, dos vieses, da discriminação e da desigualdade. Não se pode olvidar de que o artigo 26-A da LDBEN foi instituído em 2003 por meio da lei número 10639 (e alterado, em 2008, pela lei número 11645). Logo, em tese, a criança que estava cursando a então primeira série (hoje primeiro ano) pode já ter concluído o en-

---

<sup>5</sup> Há de se fiscalizar se persiste a falta de mudança dos currículos das graduações, evitando-se, dessa forma, que futuros profissionais não tenham condição técnica de cumprir o que determina a LDBEN. Cumprir fiscalizar a ocorrência de destinação e de emprego de recursos públicos em formações continuadas que efetivamente possam levar ao acúmulo de conhecimento necessário para se realizar as mudanças indispensáveis. Há também de se fiscalizar escolas públicas e privadas no sentido de verificar a ocorrência da adequação dos seus respectivos planos político-pedagógicos, planos de ensino e plano de aula, dando-se-lhes, por óbvio, concretude. Lamentavelmente, no Brasil, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, tendo como limite sua competência, é a única instituição pública que tem se organizado para fiscalizar o cumprimento da lei referida. Nesse sentido, instituiu um grupo interinstitucional que auxilia nos diálogos com a sociedade, na criação de estratégias, na capacitação de seu corpo funcional e na criação de documentos e na avaliação dos resultados das auditorias.

sino superior. Note-se, no breve panorama aduzido, que a partir da primeira Constituição brasileira, houve uma sucessão de determinações de cunho jurídico que mantinham ou não enfrentavam o racismo, o preconceito racial, as desigualdades e as discriminações raciais. Note-se, ainda, que aquelas que visavam às mudanças comportamentais, não eram efetivamente cumpridas. Perceba-se também a falta de atenção mais aprofundada com a temática racial por parte da doutrina jurídica e dos gestores.

É consabido que os direitos fundamentais possuem uma dimensão objetiva e que essa obrigaria o Estado a conferir proteção desses direitos contra investidas ou ingerências indevidas de outros Estados, de particulares ou dele próprio. Em suma, cumpriria ao Estado, tendo por referência os institutos da precaução e da prevenção, salvaguardar o patrimônio jurídico dos indivíduos.

Nesse sentido, ensina Sarlet (2018), os direitos de proteção, bem como os deveres de proteção, abarcariam os riscos de lesão aos bens e direitos tutelados constitucionalmente e os modos de realização da proteção mencionada, perfectibilizando-se por intermédio de normas penais, de normas procedimentais, de atos administrativos e de atuação concreta dos poderes públicos.

Embora não se possa saber de maneira prévia como proteger determinado direito por haver um rol de alternativas, a coexistência de outros interesses de mesma hierarquia a serem satisfeitos ou a limitação de meios disponíveis, é seguro afirmar que a normatividade do princípio constitucional da eficiência não permite que a atuação estatal não esteja voltada ao atingimento de resultados positivos. Assim sendo, embora haja plena ciência de que se vive em uma sociedade extremamente complexa e que pode não haver o encontro de uma solução ótima, certamente não é juridicamente admissível o emprego de esforços e de recursos em alternativas que sabidamente não conduzirão ao atingimento dos fins de modo satisfatório (SILVA, 2019a).

Em se tratando de política pública ou de lei, os meios de reduzir a possibilidade de cometimento de antijuridicidade e do grau de incerteza das decisões são valorizar a prática de planejar, realizar avaliação *ex ante* e *ex post* e agir com esteio em evidências. E para se saber se houve excesso ou se houve insuficiência protetiva deve-se lançar mão do postulado da proporcionalidade.

Há numerosas evidências comprobatórias da desigualdade racial e da discriminação no Brasil. Elas estão vinculadas aos domínios do mercado de trabalho, da segurança pública, do sistema de justiça, da educação, do esporte, da cultura, da tecnologia, da comunicação, da saúde e da política. Essas evidências são consistente e constantemente apresentadas por instituições como o IBGE, o IPEA, a CEPAL, o DIEESE, o Forum Brasileiro de Segurança Pública e o CNJ. Portanto, não há ausência de informações para que a questão racial seja identificada como problema socialmente relevante e para que ela adentre as agendas

políticas.<sup>6</sup> Pertinente agora é abordar sobre as razões desse quadro de baixa eficácia dos instrumentos jurídicos de enfrentamento dos fenômenos raciais e de proteção insuficiente dos direitos fundamentais da população negra brasileira comprovada por gritantes evidências de desigualdade racial.

## **2 A racionalidade limitada pelos fenômenos raciais e o combate realista**

O racismo pode se apresentar de duas formas: segregacionista ou assimilacionista. A primeira é aquela que expressa a ideia de que um grupo racial jamais poderá se desenvolver, apoiando políticas que segreguem esse grupo (KENDI, 2020). A segunda é aquela que expressa a ideia de que um grupo racial “é inferior em termos culturais e de comportamento, e apoia programas de enriquecimento cultural ou comportamental para desenvolver esse grupo” (KENDI, 2020, p. 25).

Portanto, seja por uma visão ou por outra, uma vez que o cerne da visão de mundo compartilhada está numa falsa hierarquia racial, aqueles que professam o ideário racista são impermeáveis a evidências e a determinações legais de qualquer estatura.

Pontes de Miranda (1945, p. 491), ao falar sobre o conceito psicológico de igualdade, destacara que as Constituições seriam escritas para um homem histórico, isto é, para aquele cujas verdades e cujas instituições viriam do passado, “cheios de preconceitos e de julgamentos de valor a respeito do homem”. Esses preconceitos e julgamentos de valor de ordem jurídica acabaram por criar a ordem social na qual as pessoas acabam sendo inseridas. A igualdade, com efeito, não estaria calcada em fatos, mas sim em valores que podem ser modificados conforme os seus interesses das pessoas que acreditam na desigualdade.

Como se não fossem bastantes as distinções artificiais e as distorções que favorecem uns e desfavorecem outros, os fenômenos raciais são revigorados a cada dia como consigna Moore (2007, p. 30):

---

<sup>6</sup> Na Grã-Bretanha, em Outubro de 2017, com atualização em Março de 2018, foi apresentado resultado de uma auditoria de disparidades raciais que fora realizada com o fim de se verificar se, em decorrência da raça, determinadas pessoas negras e de outros grupos raciais recebiam tratamento diferenciado por parte dos serviços públicos. Essa auditoria, sublinhe-se, foi promovida pelo gabinete do primeiro ministro. Ela estava vinculada aos seguintes domínios: participação no mercado de trabalho e na renda, habitação, crime e policiamento, sistema de justiça criminal, educação, saúde e composição do setor público. Composta por 130 conjuntos de dados (20 deles eram inéditos), a auditoria foi publicada em um site, permitindo-se o amplo controle social. Controle esse que também se deu na Câmara dos Comuns, por seu Comitê de Mulheres e de Igualdades, sendo apresentada manifestação em junho de 2018.

Constatadas as disparidades em todos os domínios investigados, a posição central do gabinete do primeiro ministro e a transparência da auditoria podem vir a permitir a concepção de políticas públicas com maior possibilidade de eficácia.

O século XXI começou testemunhando uma ampla aceitação e difusão das teses racistas em todos os âmbitos da sociedade, de modo que o racismo e suas manifestações assumem, hoje, um elevado grau de complexidade. O discurso e a prática racista se inserem nas estruturas do chamado Estado Democrático de Direito, perpassando as plataformas dos partidos políticos de direita e de esquerda, e orientando os estereótipos veiculados pela grande indústria de massa audiovisual, que, por sua vez, alimenta o imaginário e a linguagem popular.

Imperioso aqui anotar qual seria esse passado não tão distante que serviria de referência para o presente. Não se pode esquecer que a economia brasileira se inicia com a escravização e com a morte dos povos originários e com o transporte transatlântico de africanos escravizados seguido de longa e recentemente finda escravização. Como legado, esse período de aproximadamente 350 anos, deixou uma cultura de privilégio a cada dia renovada, uma normalização da desigualdade, uma associação dos negros às ideias de pobreza, de hostilidade, de incapacidade, de subalternidade e de hipersexualização.

Nessa linha, é o ensinamento de Fausto (1995, p. 221):

Apesar das variações de acordo com as diferentes regiões do país, a abolição da escravatura não acabou com o problema do negro. A opção pelo trabalhador imigrante nas regiões mais dinâmicas da economia, e as escassas oportunidades abertas ao ex-escravo, em outras áreas, resultaram em uma profunda desigualdade social da população negra. Fruto em parte do preconceito, essa desigualdade acabou por reforçar o próprio preconceito contra o negro. Sobretudo nas regiões de forte imigração, ele foi considerado um ser inferior, perigoso, vadio e propenso ao crime; mas útil quando subserviente.

Bom consignar que o longo período escravocrata foi sucedido pela negação de que a escravização foi um processo de extrema violência, de exploração econômica, de dessocialização e de reificação. Essa negação, que abriga visão assimilacionista, perpassava pelas manifestações dissociadas da realidade com o intento de aparentar uma falsa harmonia entre as raças e uma inexistente coesão nacional. Essa negação, denominada de “mito da democracia racial”, não desapareceu totalmente da vida social brasileira, sendo reafirmada em cada momento que se afigura conveniente para quem está em posição dominante. Dessa arte, resta pendente a realização de um processo de justiça de transição<sup>7</sup> que efetivamente possa harmonizar as relações e apontar para o alcance dos objetivos republicanos.

É impositivo repensar sobre as dinâmicas da vida social brasileira e sobre a necessidade de se reparar os danos ainda praticados porque as motivações psicológicas, econômicas, ideológicas e culturais do racismo, dos estereótipos, do preconceito, da discriminação e dos vieses estão ainda presentes e influentes.

---

<sup>7</sup> A justiça de transição se desenvolve nas cinco seguintes fases: a. identificação e julgamento dos violadores; b. busca e divulgação da verdade dos fatos com o reconhecimento das injustiças praticadas; c. reparação das vítimas; d. reformulação ou extinção de instituições; e. reconciliação.

Um processo tão longo não pode ser desconsiderado quando se examina a situação presente e projeta-se o futuro, porque ele representa uma injustiça intertemporal com impactos intergeracionais. Por via de consequência, não é em vão que se aponta para o histórico tratamento inadequado das questões raciais em nível constitucional, a ocorrência de período fortemente impactado por uma ideologia eugenista, para a pouca consideração da doutrina jurídica constitucionalista<sup>8</sup> e para a ineficácia das leis voltadas ao enfrentamento dos fenômenos raciais. Pesa sobre a vida presente, comprometendo o futuro da nação e não apenas de um ou de dois segmentos raciais, questão fundante da estrutura social. Esse passado está ainda influenciando as dinâmicas sociais, a forma de se ver a vida, de formular lei e política, de se decidir sobre o que é ou não relevante, de se julgar e de se tomar decisões. Nessa esteira, impõe acrescentar ao que aqui se disse o magistério de Andrews (2018, p. 82): Para a maioria dos colonizadores, no entanto, as contradições entre escravidão e cristianismo foram resolvidas com explicações sobre supostos defeitos de caráter apresentados como aspectos inerentes à negritude: preguiça, criminalidade, imoralidades sexuais e de outras formas, menor capacidade intelectual e outras deficiências. Esses estereótipos negativos tornaram-se amplamente difundidos na sociedade colonial, como poderosas justificativas ideológicas e culturais tanto para a escravidão africana como para o tratamento discriminatório de africanos e afrodescendentes livres. A política estatal, a sistemática privação material e os estereótipos raciais profundamente enraizados combinaram-se para impor a desigualdade racial nas colônias espanholas e portuguesas. Desigualdade que começou com a escravidão e continuou com as restrições a oportunidades de mobilidade ascendente aos negros livres.

Um breve momento de reflexão permite constatar que o dito sobre os colonizadores se amolda ao que é diuturno nas redes sociais, na linguagem, na comunicação, na teledramaturgia, nos discursos políticos e empresariais, na educação, na cultura, no esporte, na saúde, na tecnologia (a inteligência artificial trabalha registrando, classificando e reproduzindo padrões comportamentais, podendo reproduzir vieses raciais),<sup>9</sup> nos debates sobre sub-representação negra nas instituições privadas e públicas, bem como nos primeiros escalões governamentais e nos conselhos de administração empresariais.

---

<sup>8</sup> Interessante registrar, além de trazer o posicionamento dos autores até aqui mencionados, que Pontes de Miranda, ao comentar sobre o artigo 138 da Constituição de 1934, nada referiu sobre a eugenia e que a obra na qual aborda o preconceito ao tratar do conceito psicológico de igualdade foi escrito após ele residir por dois anos nos Estados Unidos.

<sup>9</sup> MIT removes huge databaset that teaches AI systems to use racist, misogynistic slurs. Disponível em: <<https://thenextweb.com/neural/2020/07/01/mit-removes-huge-dataset-that-teaches-ai-systems-to-use-racist-misogynistic-slurs/>>. Acessado em: 10 jul. 2020.

Mesmo que sumariamente, é conveniente apontar a que se está a referir quando se utiliza o gênero “fenômenos raciais”, bem como, nos limites desse artigo, fazer constar qual o conceito sintético empregado. Inicialmente, frisa-se que os fenômenos raciais, com exceção da discriminação (que é um fato), são representações, crenças, valores, concepções e sentimentos dissociados da realidade e das evidências, mas que são transmitidos de geração para geração por numerosos meios e em numerosos domínios (áreas de atuação humana), acabando por gerar e sustentar discriminação e desigualdade. Assim sendo, racismo é tido como visão e prática hierarquizadas de grupos raciais que podem redundar em desvalorização, em discriminação ou em desigualdade. Preconceito é considerado como uma predisposição negativa que conduz à repulsa.

Estereótipo é visto como generalização decorrente da tomada de uma característica exageradamente valorizada para definir pessoas e grupos.

Vieses seriam distorções sobre a apreensão da realidade em decorrência de racismo, de preconceito e de estereótipos. Essas distorções podem ser de modo explícito ou até mesmo de modo implícito.<sup>10</sup> Consoante Levinson (2012, p. 3), o conceito de viés implícito tem dois componentes principais: por ser implícito, geralmente estaria fora da consciência e do controle pessoal; apesar disso, afetaria de modo desproporcional os julgamentos e as decisões pessoais.

Discriminação seria o ato de exclusão, de distinção ou de preferência capaz de produzir prejuízo, inviabilidade de reconhecimento ou de exercício de direito fundamental em qualquer domínio. Ela poderá ser direta quando houver o propósito de a cometer e indireta quando, mesmo sem intencionalidade, o efeito for produzido. Como mencionado nas primeiras linhas deste artigo, em terras brasileiras, adota-se a coerção como meio predominante de enfrentamento dos fenômenos raciais (consigna-se que a coerção é empregada como forma preponderante e não única, pois também se tem a infraestrutura como modo de enfrentamento e essa, na União, nos Estados e nos Municípios conta com baixíssimos recursos orçamentários, com limitadíssimos recursos humanos, com falta de interlocução dentro e fora dos governos, com pouca capacidade de inserção de temas nas agendas políticas, com falta de concepção sistêmica, sem plenas relações federativas e com falta de gestão intersetorial). Em decorrência disso, iniciou-se por abordar resumidamente sobre como essa questão está inserida em nossas Cartas Políticas e em obras jurídicas. Em verdade, a decisão de mais frequentemente utilizar a coerção parte do pressuposto de que estímulos

<sup>10</sup> Os vieses implícitos são tão potentes e incontroláveis que Jesse Jackson, conhecido líder da luta pela conquista dos direitos civis pelos negros estadunidenses, admitiu, extremamente sofrido e envergonhado, que quando ouvia passos vindo em sua direção e pensava na possibilidade de ser vítima de roubo, sentia-se mais aliviado quando se voltava para trás e constatava que a pessoa que estava a caminhar próxima a ele era branca (LEVINSON, 2012).

racionais seriam suficientes para que os comportamentos ideais fossem adotados, em cada situação, pela quase totalidade das pessoas. Nesse sentido, sabendo o que deve ou o que não deve fazer, o que pode e o que não pode ser feito, bem como as possíveis consequências de um comportamento indesejado, o indivíduo, em relações interpessoais ou em relações estabelecidas no seio de alguma instituição, acabaria por agir em consonância com o que foi estabelecido ou dentro da margem de liberdade juridicamente estabelecida.

Cabe ressaltar que políticas públicas, leis, contratos, convênios, termos de colaboração ou outras formas de ajuste configuram expectativas e não certezas de cumprimento. Esses institutos, tal como atos administrativos, decisões judiciais, atos e iniciativas governamentais e de ordem privada, auditorias e fiscalizações são considerados nesse contexto como decisões. Logo, os julgamentos e os processos decisórios atinentes à identificação de um problema, à formulação e à implantação de decisões, bem como aos procedimentos de controle e de fiscalização são importantes.

De bom alvitre destacar que numerosos países têm se utilizado do que se convencionou chamar de “nudges” como forma de ter melhores resultados no campo das políticas públicas. Imprimindo o que denominaram de paternalismo libertário, os teóricos do “nudging” partem do pressuposto de que a coerção seria um modo grave de paternalismo e o que ofereceriam seria um paternalismo suave por preservar a liberdade de escolha. Esse instituto consistiria no alcance de informações para que os cidadãos possam fazer escolhas melhores e mais seguras (THALER; SUNSTEIN, 2008).

Frisa-se que, consoante Sunstein (2019), os “nudges” seriam insuficientes em casos de crimes violentos e nos quais possam ser causados danos a outras pessoas. Embora ele não referira, é um tanto óbvio então que não poderiam ser empregados no caso de fenômenos raciais (na Inglaterra, local onde foi constituído o primeiro *Behavioural Insights Team* (BIT) no mundo, utiliza-se a coerção no que tange a questões de raça, sendo o primeiro *Act* de 1968 e o mais recente de 2010). Embora, como dito, não seja um meio empregável, esse instituto permite adentrar no campo das ciências comportamentais e pensar de forma diferente sobre como enfrentar os fenômenos raciais no Brasil e no mundo, sobretudo porque as ciências comportamentais permitem trabalhar de uma forma realista.

Simon (1979), influenciado pelo trabalho de Barnard (1968), desenvolveu a ideia da racionalidade limitada na Economia. Interessava-lhe descrever e entender os processos decisórios no seio das organizações. Considerando a Economia clássica como insuficiente para dar conta desse processo, admitia que as escolhas poderiam recair sobre a alternativa que representasse a maximização de uma utilidade. Porém, como sempre haveria uma limitação informacional

ou computacional, além de um outro fator, que poderia até ser momentâneo, a influenciar no processo de tomada de decisão, a racionalidade estaria limitada. Os estudos de Simon (1997) permitiram que se compreendesse que o decisor não se restringe à situação problema e que o processo decisório pode ser influenciado por fatores como a falta de informação ou a impossibilidade de agrupar, classificar e calcular os dados necessários. A ideia de Simon, portanto, afastava-se da que a decisão seria sempre a de escolher a alternativa que conferisse maior utilidade. Logo, ele estaria a se afastar da ideia de homem econômico.

Nesse artigo, sustenta-se que, de forma semelhante, ocorrem os julgamentos e as tomadas de decisão individuais ou no seio de instituições quando a questão envolve raça. Em outros termos, os julgamentos e as tomadas de decisão pertinentes à questão racial são realizados com o emprego de uma racionalidade limitada pela influência dos prevalentes e persistentes racismo, preconceito, estereótipos, discriminação e vieses raciais, podendo ainda o processo ser circundado por fatores históricos, sociais, econômicos e psicológicos que podem atrair a atenção daquele que julga ou toma decisão. Em síntese, os julgamentos e as tomadas de decisão seriam levados a efeito com o emprego de uma racionalidade limitada pelos fenômenos raciais. Sublinhe-se que havendo numerosas instituições produzindo informações primárias e reunindo secundárias, além de as divulgar de tempos em tempos, não se pode dizer que há lacuna informacional ou dificuldade para se apreciar, classificar e analisar dados e evidências. A limitação da racionalidade decorrente dos fenômenos raciais incide sobre a capacidade de considerar relevantes as evidências, sobre a capacidade de construir o entendimento de que a busca por soluções é necessária e possível, sobre a capacidade de entender a realidade para poder construir soluções realizáveis, eficientes e eficazes, sobre a compreensão da obrigatoriedade de cumprir os comandos pertinentes à solução e sobre a importância de se fiscalizar a implementação da solução.

Em seção anterior, pontuara-se que há pessoas que trazem seus valores, estabelecem seus julgamentos de valor e tomam decisões com esteio no passado, resistindo às evidências, às informações, ao conhecimento e, especialmente, aos fatos.

Calha aqui, como reforço, o ensinamento de Pontes de Miranda (1945, p. 492/3):

As pessoas a quem repugna que “o Negro seja homem” consultam o seu sentimento, a maneira de viver de seus antepassados e da família, ou, nos países que tiveram escravidão, o sentimento de superioridade, de mando, de crueldade, que lhe ficou. A pessoa que pensa que o “Negro não é homem”, em vez de ouvir a ciência, ou a sua consciência, deduziu-o de algum princípio falso que se colocou à base do seu próprio raciocínio.

Possivelmente, os valores socialmente compartilhados decorrentes de uma experiência escravagista, portanto segregacionista, mantiveram-se intactos quando passou-se a viver sob o domínio de uma visão assimilacionista, isto é, aquela que nega a existência e a influência do pervasivo racismo e dos demais fenômenos raciais, aponta que 132 anos de abolição já seria tempo suficiente para a população negra estar em pé de igualdade se demandasse esforço para tanto, que prega que a violência da escravização aqui foi menor do que em outros pontos da América e que mitiga os dados pertinentes à desigualdade.

Esse compartilhamento intergeracional de valores pode ser compreendido como o processo de produção de subjetividade que é “uma categoria analítica que permite a compreensão da dinâmica e da estrutura social a partir da indisociabilidade do individual e do coletivo”, comenta Nardi (2006, p. 21). Convivendo na família, na escola e em outros espaços, a pessoa vai compreendendo as estruturas sociais que estão em torno de si, porque a produção de subjetividade se dá quando da socialização. A subjetividade, de acordo com Nardi (2006, p. 22), compreenderia processos por meio dos quais as experiências conformam modos de agir e de pensar amarrados em dados momentos que evocariam a conexão entre diferentes elementos, valores, necessidades e projetos. Nesse quadro, a subjetividade considerada por meio dos processos e dos modos de subjetivação teria duas dimensões: os modos de subjetivação referir-se-iam ao modo prevalente de como os sujeitos se relacionariam com a regra, à forma como se veem obrigados a cumpri-la e, simultaneamente, como se consideram ligados à essa obrigação. Já os processos de subjetivação poderiam ser compreendidos a partir da análise da maneira como “cada indivíduo se relaciona com o regime de verdades próprio a cada período, ou seja, a maneira como o conjunto de regras que define cada sociedade é experimentado em cada trajetória de vida”.

Nessa quadra, tendo-se presente que as Constituições e demais instrumentos jurídicos que abrigam mandatos, proibições e estímulos são direcionados para pessoas passíveis de ter a racionalidade limitada pelos fenômenos raciais, podem esses fenômenos se manter hígidos mesmo que a estrutura jurídica esteja apontando para caminho diferente (como efetivamente estão as normativas referidas nesse artigo). A limitação à racionalidade decorrente da influência dos fenômenos raciais, vinculada à produção de subjetividade, acomete possíveis violados e potenciais violadores, legisladores, gestores, cidadãos, julgadores, idealizadores, implementadores, executores e fiscalizadores vinculados ao cumprimento de leis e às implementações de políticas públicas de forma consciente ou não. Convém lembrar que, na vida em sociedade, são constantemente estabelecidos julgamentos e tomadas decisões individuais e coletivas e que esses, pelas limitações que lhe são impostas, acabam por gerar violência, perda de oportunidades, não oferta de oportunidades e rejeição às mudanças de comportamento.

Coerente e corajosamente Kendi (2020, p. 6) alerta sobre o fato de que todos podem ser impactados pelo ideário racista, dizendo que “ideias racistas fazem pessoas não brancas não se respeitarem, o que as torna mais vulneráveis às ideias racistas. Ideias racistas fazem os brancos terem uma boa opinião de si mesmos, o que os atrai ainda mais para ideias racistas”. Pelo dito até o momento, já é possível inferir que políticas públicas e leis concebidas e implementadas sob a inspiração de que somente estímulos racionais poderão gerar a desejada eficácia e afastar a indesejada ineficácia representam desconsideração com a limitante influência dos fenômenos raciais, bem como desatenção com fatores históricos, sociais, econômicos e psicológicos que podem comprometer a escolha da alternativa mais adequada.

O apontamento da ocorrência de uma limitação da racionalidade tenta dar conta da justificação concernente a fatos recorrentes em numerosos domínios e momentos.

Há uma forma técnica de constituir políticas públicas. Todavia, essa não é seguida quando se trata de política de igualdade racial ou de política universalista capaz de gerar impacto no campo da igualdade racial (SILVA, 2019b). Exemplo que se pode dar diz com o já mencionado artigo 26-A da LDBEN. Ora, se a determinação legal era e é no sentido de alterar a documentação escolar e o conteúdo das aulas em toda a rede básica, procedimento lógico seria promover a alteração dos currículos dos estabelecimentos de formação de Professores, evitando que um número maior de profissionais desconhecesse como dar concreitude aos ditames da lei. Transcorrido prazo mais do que razoável, não houve a alteração dos currículos das graduações, tampouco dos cursos de magistério, ampliando-se o contingente de profissionais integrantes das redes públicas e privadas que dependem de formação continuada.

As políticas públicas podem ser divididas em duas fases, tendo uma linha tênue entre ambas: a de concepção e a de implementação. A primeira divide-se em dois momentos: o da identificação do problema e o da definição da agenda política.

A temática racial não tem superado esse primeiro momento. Dizendo-se de outra forma, os problemas que afligem a população negra e também a indígena, não são considerados problemas socialmente relevantes a despeito dos estarrecedores números relativos aos domínios da segurança, da educação e do mercado de trabalho. Assim sendo, não há como fazer com que ingressem na agenda política (SILVA, 2019b).

Oportuno registrar que não é apenas no âmbito governamental que a questão racial encontra óbices para transitar. A consultoria internacional McKinsey apresentou, em junho de 2020, mais um relatório sobre diversidade no campo

das empresas, sendo que, dessa vez, seu teatro era a América Latina.<sup>11</sup> Consultado um conjunto de dados de cerca de 700 empresas de capital aberto, enviada pesquisa para aproximadamente 3.900 funcionários de vários níveis, analisado o índice de saúde organizacional da própria McKinsey e entrevistados com profundidade 30 executivos seniores, a conclusão foi no sentido de que “empresas que adotam a diversidade têm uma probabilidade significativamente maior de alcançar uma performance financeira superior à de seus pares que não o fazem”. Cabe anotar que o *World Economic Forum* (Fórum econômico mundial, em 2018, inseriu um indicador de diversidade no seu processo de avaliação do nível de competitividade global de empresas e de cidades, apontando a diversidade como um meio de obter inovação e crescimento.<sup>12</sup> Ocorre que, mesmo que empresas tenham foco na lucratividade e que pesquisas venham apontando a relação entre diversidade interna e lucratividade, bem como entre diversidade e inovação, quando foram enviados formulários para saber a situação das mulheres e das pessoas negras nas 500 maiores empresas brasileiras, somente obteve-se resposta de 24% por cento delas.<sup>13</sup> Se isso não bastasse, constatou-se que, nas 117 empresas que aceitaram participar da pesquisa, a presença das pessoas negras alcançava a porcentagem de 4, 9% nos conselhos de administração.<sup>14</sup> A pesquisa voltou-se às quinhentas maiores empresas brasileiras por formarem um grupo que é atento às inovações e às tendências internacionais. Todavia, no que se refere às questões de raça e de gênero, as empresas visadas, perceptivelmente, seguem outro padrão.

Já houve momento no qual se entendia que o racismo e o preconceito racial estariam adstritos às relações interpessoais. Assim, em um grande contingente de pessoas, seria razoável entender que poderia haver pessoas racistas e racialmente preconceituosas. Avançou-se a ponto de entender que essas pessoas também podiam estar inseridas em algumas instituições, produzindo danos que talvez fossem de maiores monta e intensidade. Presentemente, entende-se que o racismo e os demais fenômenos raciais podem estar também vinculados às dinâmicas das instituições e da própria sociedade, independentemente, pois, da intencionalidade. Por isso, formas de abordagem voltadas apenas para questões individuais acabam não surtindo os efeitos desejados.

---

<sup>11</sup> Diversity Matters Latin America. Disponível em: <[https://www.mckinsey.com/br/-/media/McKinsey/Locations/South%20America/Brazil/Our%20Insights/Diversity%20Matters/DiversityMatters\\_EN.pdf](https://www.mckinsey.com/br/-/media/McKinsey/Locations/South%20America/Brazil/Our%20Insights/Diversity%20Matters/DiversityMatters_EN.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2020.

<sup>12</sup> The Global Competitiveness Report 2018. Disponível em: <<http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

<sup>13</sup> Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas brasileiras e suas ações afirmativas. Disponível em: <[https://issuu.com/institutoethos/docs/perfil\\_social\\_tacial\\_genero\\_500emp](https://issuu.com/institutoethos/docs/perfil_social_tacial_genero_500emp)>. Acesso em: 3 mar. 2017.

<sup>14</sup> A presença feminina nesse mesmo nível hierárquico atingia a porcentagem ínfima de 11%.

Em outros momentos, mencionando interesse em enfrentar o racismo estrutural e o institucional, mas desconsiderando as dinâmicas supracitadas, instituições depositaram esperanças exacerbadas em treinamentos e em pactos internos ou interinstitucionais além de partirem da premissa equivocada de que combater a pobreza geraria menor número de casos de racismo e de preconceito. A verdade é que a pobreza pode ser enfrentada com meios que conduzam ao desenvolvimento, à distribuição e à geração de renda, sendo que não ser uma pessoa pobre não representa tornar-se uma pessoa infensa aos efeitos do racismo e do preconceito de qualquer espécie. Também é verdade que é possível e imprescindível fazer bem mais no enfrentamento dos fenômenos raciais.

O primeiro passo fundante é o relativo ao planejamento para que a atuação seja sistêmica, eficiente, eficaz e proporcional. Nesse momento, serão estabelecidas as formas das avaliações ex ante e ex post, definidos os escopos, os objetivos, as metas e os indicadores, além de estimada a infraestrutura necessária, os potenciais parceiros e os potenciais adversários. Visando ao enfrentamento dos fenômenos raciais e sabendo-se da possibilidade de que se esteja diante de estruturas racialmente enviesadas, ao se pensar na infraestrutura também se deverá prever formas de haver participação popular na construção e na implantação de políticas.

O segundo passo fundante no enfrentamento dos fenômenos raciais, tanto no âmbito da sociedade quanto no das instituições públicas ou privadas, é, com esteio nas ciências comportamentais, aferir como as pessoas pensam, sentem, mobilizam-se, engajam-se e mudam seus comportamentos (SILVA, 2019b), conferindo-se linha de atuação realista. Ato contínuo, deverão ser empregadas técnicas que atraíam as pessoas para as discussões sobre os fenômenos mencionados e para a mudança. Sem a adoção dessa perspectiva, sabendo-se da influência da comunicação, da linguagem, da publicidade e das artes nos comportamentos nos espaços públicos, bem como da baixa eficácia dos instrumentos hoje utilizados, recair-se-á na ideia de repousar sobre a lei e sobre a divulgação de dados a responsabilidade pelas mudanças comportamentais ainda faltantes. Sabendo-se que a sociedade, as instituições e as pessoas podem ser influenciadas por vieses raciais, principalmente os implícitos, seria contraproducente iniciar a execução por outro ponto.

Como já dito, a produção da subjetividade se dá quando da socialização. Portanto, ao ver um grupo racial na maior parte das vezes em posição de subalternidade ou percebendo que ele sempre é alvo de críticas, de ofensas ou de percepção de hostilidade, acaba-se por se gerar e manter visão de que esse grupo estaria em posição de inferioridade. As ciências comportamentais, portanto, atuariam no sentido inverso da produção de subjetividade e dos estímulos produzidos pela comunicação, pela linguagem, pela publicidade e pelas artes.

Destaca-se que estudos pertinentes à burocracia representativa, ou seja, da relação entre a composição racial da população e da estrutura institucional privada ou pública, apontam para o atingimento de melhores resultados quando a sociedade percebe que o discurso institucional corresponde às suas práticas. Em outros termos, quando as lideranças dos processos são exercidas por pessoas pertencentes aos grupos alvo de discriminações, há um maior engajamento por parte da sociedade.<sup>15</sup> Também teriam a finalidade de construção de nova escala de valores a implementação de ações valorativas, ou seja, de ações de reconhecimento da cultura e de outros valores de grupos que são alvos de estereotipagem, de preconceito, vieses e de racismo, bem como de ações afirmativas, vistas aqui como forma de aceleração do processo de estabelecimento de ambientes com maior diversidade e não apenas como modo de redistribuição econômica. Em resumo, para que a coerção possa produzir resultados e impactos diferentes dos atuais sobre idealizadores, formuladores, implementadores, executores, destinatários e fiscalizadores de políticas públicas e de leis universalistas com impactos na questão racial (como as pertinentes à segurança e à justiça) ou pertinentes à equidade racial deve ser instituído um sistema anticasta<sup>16</sup> ou antirracista. O terceiro passo fundante deve ser a análise das evidências de discriminação e de desigualdades, sempre evidenciando-se aos mais resistentes a gravidade do tema e os compromissos pela mudança que a sociedade e as instituições devem assumir (em se tratando de instituição privada, é recomendável a releitura do art. 170 da Constituição combinado com o art. 227 do mesmo diploma; em se tratando de instituição pública, conveniente reler os artigos 1º e 3º da Constituição, também combinados com o art. 227 da Carta Política vigente).

Efetivados os três passos apontados, serão empregadas simultaneamente medidas coercitivas e políticas públicas comportamentais, perfazendo um conjunto de medidas que devem ser harmônicas e passíveis de constante avaliação quanto aos seus níveis de eficácia. Oportuno destacar que diferentemente dos *nudges*, as mencionadas políticas públicas comportamentais podem compelir as pessoas a agir de determinada forma, pois não são meramente informativas e não preservam o campo de liberdade de escolha como os primeiros. A relação de complementariedade entre a coerção e o estímulo para a mudança com-

---

<sup>15</sup> Esse é um ponto que mereceria especial atenção quando da constituição das equipes governamentais ou empresariais.

<sup>16</sup> Black Jr (1960), examinando a decisão extintiva da segregação racial nas escolas proferida pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1954, à luz da décima quarta emenda, identificou um princípio anticasta, ou seja, a vedação de que práticas, políticas ou leis mantivessem, com ou sem intenção, grupo racial em constante posição de superioridade ou de inferioridade em relação a outro ou a outros grupos. Nesse sentido, no que concerne ao Brasil, cabe verificar se a manutenção do eurocentrismo funcionaria como instrumento de manutenção de desigualdades, pois acaba sendo gerado privilégio em favor de um grupo racial em numerosos domínios.

portamental aqui pregada reforça, e não o contrário, que os meios coercitivos devem ser empregados. Porém, as formulações e as implementações desses meios também devem levar em conta como as pessoas e as instituições podem efetivamente agir de modo antirracista e transformador para que resultados e impactos concretos positivos sejam atingidos em numerosos domínios. Apreendida a ideia de racionalidade limitada pelos fenômenos raciais, poderão ser concebidas, implementadas e fiscalizadas políticas (públicas e privadas) e leis realistas, ou seja, que considerem como as pessoas pensam, sentem, engajam-se e mudam comportamentos.

### **3 Considerações finais**

A ideia de que se estabelece julgamentos e que se toma decisões individuais e coletivas com racionalidade limitada pela ação dos fenômenos raciais e de que esses teriam origem histórica, mas são renovados diuturnamente pode explicar a ineficácia das leis e das políticas de equidade racial, bem como a quase inexistência de iniciativas fiscalizatórias dos órgãos de controle oficial pertinentes às leis e às políticas mencionadas;

A compreensão de que os fenômenos raciais afetam a racionalidade de atores importantes pode ser útil na compreensão das causas do nível dos resultados e impactos hoje obtidos, na concepção e na implementação de novas políticas e leis, bem como no encontro de novas formas de abordagem e de atuação voltadas à temática racial e a de outros públicos que sejam vítimas de preconceitos e de vieses;

Embora haja naturalização da desigualdade e associações indevidas como à pobreza, as medidas a serem empregadas devem se restringir aos fenômenos raciais, não se confundindo com aquelas voltadas ao enfrentamento da pobreza.

As ideias fulcradas nas ciências comportamentais podem tanto ampliar a coercitividade das normas existentes e das que vierem a ser ensejadas como ser empregadas independentemente da coerção. Havendo trabalho articulado e estrutural, mesclando-se medidas que impactem sobre a formação de subjetividade, sobre o nível de colaboração e de compromisso com as mudanças, sobre a intergeracionalidade e sobre a burocracia representativa, poderão ser atingidos níveis superiores de eficiência e de eficácia nos processos relativos ao cumprimento dos objetivos republicanos consagrados constitucionalmente. Essas ideias podem conduzir à percepção da existência e das causas de tratamentos diferenciados dispensados pelos poderes públicos e pelas empresas que acabam mantendo, produzindo ou ampliando danos e estado de injustiça.

## Referências

- ANDREWS, George Reid. Desigualdade: raça, classe e gênero. In: ANDREWS, George Reid; LA FUENTE, Alejandro. (Org.). *Estudos afro-latino-americanos: uma introdução*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018. p. 75-118.
- BARNARD, Chester Irving. *The functions of the executive*. 30th ed. Cambridge: Harvard University Press, 1968.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2.
- BLACK JUNIOR, Charles L. The lawfulness of the segregation decisions. *The Yale Law Journal*, New Haven, n. 69, p. 421-430, 1960. Disponível em: <[https://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/2586](https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2586)>. Acesso em: 26 jun. 2019.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Edusp: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: emenda constitucional nº 1, de 17-10-1969, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais até a de n. 22, de 29-6-1982*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.
- JACQUES, Paulino. *Da igualdade perante a lei: (fundamento, conceito e conteúdo)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1957.
- KENDI, Ibraim X., Como ser antirracista/Ibraim X. Kendi. Trad. por Eddie Siegert. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020.
- LEVINSON, Justin. Racial disparities, social science and the legal system. In: LEVINSON, Justin; SMITH, Robert. (Org.). *Implicit racial bias across the law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Democracia, Liberdade, Igualdade: os Três Caminhos*. Rio de Janeiro: Olympio, 1945.
- MOORE, Carlos. *Racismo e Sociedade: novas bases perspectivas epistemológicas para entender o racismo*. Belo Horizonte: Maza, 2007.
- NARDI, Henrique Caetano. *Ética, trabalho e subjetividade: trajetórias de vida no contexto das transformações do capitalismo contemporâneo*. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- PAIXÃO, Marcelo et al. (Org.). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil: 2009-2010: Constituição cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- SARLET, Ingo W. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional*. 130. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
- SILVA, Jorge Luís Terra da, A população negra brasileira e a proteção deficiente de direitos fundamentais. In: *Revista da AGU*, v. 18, n. 2, p. 215-246, abr./jun. 2019, Brasília, 2019a.
- SILVA, Jorge Luís Terra da, O desafio da superação das desigualdades raciais e da discriminação: uma análise da estrutura jurídica e das políticas públicas no Brasil/Jorge Luís Terra da Silva. – 2019b (tese de doutorado), Programa de Pós-graduação em Direito, PUCRS.
- SILVA, José Bonifácio de Andrada e. *Representação a Assembleia-Geral Constituinte e Legislativa do império do Brasil sobre a escravatura*. 1. ed. Paris: Typographia de Firmin Didot, 1825.
- SILVA, Silvio José Albuquerque e. *Combate ao racismo*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

SIMON, Herbert A. *Administrative Behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. 4. ed. New York: The Free Press, 1997.

SUNSTEIN, Cass. Nudging: A Very Short Guide. *Consumer Pol'y*, [s. l.], v. 583, 2014.

TCE-RS divulga levantamento sobre a oferta de ensino da cultura afro-brasileira e indígena. In: *TRIBUNAL de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 14 dez. 2015. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador\\_de\\_conteudo/noticias/TCE-RS%20divulga%20levantamento%20sobre%20a%20oferta%20de%20ensino%20da%20cultura%20afro-brasileira%20e%20ind%EDgena](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20divulga%20levantamento%20sobre%20a%20oferta%20de%20ensino%20da%20cultura%20afro-brasileira%20e%20ind%EDgena)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

THALER, Richard H. *Misbehaving: the making of behavioural economics*. London: W. W. Norton & Company, 2015.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.