

RACISMO INSTITUCIONAL: PARA COMPREENDER O CONCEITO

*Arivaldo Santos de Souza*¹

Resumo: o presente artigo busca revisitar o debate sobre o que tem sido chamado de Racismo Institucional. Considerando que o conceito tem ganhado atenção cada vez maior no Brasil e que tem sido utilizado de forma incompleta, o autor pretende chamar atenção para as origens da discussão e para a atualidade dos *insights* daquele momento, sem os quais corremos o risco de ignorar importante contribuição para o debate e para a superação da discriminação racial.

Palavras-Chave: racismo, Direito, instituições, colonialismo.

UNDERSTANDING THE CONCEPT OF INSTITUTIONAL RACISM

Abstract: This article seeks to revisit the conceptual use of the term Institutional Racism. The author takes into consideration the increasing attention that this concept has been gaining in Brazil, and the fact that it has been utilized in incomplete ways. It seeks to bring forward the origins of the discussion and the current value of the insights afforded by them when the debate emerged. By disregarding those insights there is the risk of ignoring their important contributions for the debate and for the overcoming of racial discrimination.

Key Words: racism, Law, institutions, colonialism.

RACISMO INSTITUCIONAL: PARA COMPREENDER EL CONCEPTO

Resumen: El presente artículo busca rediscutir lo que se viene denominando Racismo Institucional. Considerando que este concepto está ganando cada vez más atención en Brasil y que lo están utilizando de forma incompleta, el autor pretende llamar la atención para los orígenes de la discusión y para la actualidad de los *insights* de aquel momento, sin los cuales, se corre el riesgo de ignorar la importante contribución para el debate y para la superación de la discriminación racial.

Palabras-Clave: racismo, Derecho, instituciones, colonialismo.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Mestrando em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Foi Visiting Scholar na Vanderbilt University (USA) e desenvolveu trabalhos de assessoria jurídica para comunidades negras na ONG Aganju (Salvador, BA). E-mail: arisouza@gmail.com.

RACISME INSTITUTIONNELLE: POUR COMPRENDRE LE CONCEPT

Résumé: Le présent article viens revisiter le débat à propos de ce qui a été nommé de Racisme Institutionnelle. Considérant que ce concept a gagné attention chaque fois plus grande au Brésil et que il est souvent utilisé de forme incomplète, l'auteur prétend attirer l'attention aux origines de la discussion et à l'actualité des *insights* du moment, sans lesquels on risque de ignorer l'importante contribution pour le débat et pour la superation de la discrimination raciale.

Mots clefs: racisme, Droit, institutions, colonialisme.

RACISMO INSTITUCIONAL: PARA COMPREENDER O CONCEITO

A noção de Racismo Institucional foi fundamental para o amadurecimento teórico-político do enfrentamento do racismo. Ao fazer referência aos obstáculos não palpáveis que condicionam o acesso aos direitos por parte de grupos vulnerabilizados, o conceito de Racismo Institucional refere-se a políticas institucionais que, mesmo sem o suporte da teoria racista de intenção, produzem consequências desiguais para os membros das diferentes categorias raciais (Rex, 1987, p. 185).

Sociedades americanas têm relutado em aceitar que raça é um marcador social condicionante do exercício da cidadania². Em contraposição a essas tentativas de negar a atuação de racismos nas Américas, há uma série de estudos em sentido contrário, incluindo Yelvington (2001), Andrews (2004) e Winant (2002). Esse último chama a atenção para o fato de que não estamos em um mundo pós-racial e que raça tem sido um dos pilares centrais do projeto de Modernidade. Nessa perspectiva, a construção de uma economia internacional e a formação e consolidação do Estado nacional moderno são processos profundamente racializados. Logo, compreender a operação de produção de desigualdades raciais implica lançar olhares em algumas das instituições que gozam de maior prestígio nas comunidades políticas ocidentais.

A noção de racismo institucional explica a operação pela qual uma dada sociedade internaliza a produção das desigualdades em suas instituições. Trata-se de noção introduzida no debate público pela obra *Black Power*, escrita por Stokely Carmichael, depois conhecido como Kwame Ture, e Charles Hamilton, que foi professor de Ciência Política da Columbia University (Hamilton e Ture, 1992)³. Ao fazerem uma crítica contundente ao *establishment* branco estadunidense, os autores defendem que o racismo pode ser “coberto” ou

² No caso brasileiro, ver o apelo de Ali Kamel em seu livro *Não somos racistas*, assim como o de Demétrio Magnoli em seu livro *Uma gota de sangue*. Para uma opinião mais informada e abrangente, cf. George Andrews em sua obra *Afro-Latin America (1800-2000)* (2004). Nela o autor relata a dificuldade de encontrar dados demográficos desagregados por raça nos países latino-americanos, aponta a abundância de dados no século XIX e a escassez nos dias atuais, bem como chama atenção para a recomendação das Nações Unidas para que sejam feitos censos racializados nos países da América Latina, uma vez que o fator raça continua a ter papel importante na vida dos países da região.

³ Ativistas negros do período anterior ao movimento Black Power não usavam o termo racismo institucional, mas fizeram duras críticas que podem ser identificadas como antecessoras dessa discussão (Singh, 2004).

“descoberto”, e que o racismo institucional é uma forma sutil, “coberta”, de racismo que não pode ser reduzida a atos de indivíduos.

Influenciados pelos movimentos de descolonização de países africanos e asiáticos ocorridos na metade do século passado, os autores defendiam que a noção de racismo institucional poderia ser comparada com práticas coloniais:

Em outros termos, não existe dilema Americano. Negros formam uma colônia no interior do país, e o poder colonial não tem interesse em abdicar do seu poder. Negros são cidadãos dos Estados Unidos, com quase todos os direitos legais que são conferidos aos demais cidadãos. Todavia, eles são tratados como sujeitos colonizados em relação à sociedade branca. Por isso racismo institucional tem um outro nome: colonialismo (*Idem, ibidem*, p. 5).

A ideia é simples. Os aparatos institucionais de uma dada sociedade encontram-se a serviço dos grupos hegemônicos que os criam e fazem com que funcionem para a reprodução do sistema que lhe confere significado e existência. Alguém que esteja operando esse sistema poderá produzir resultados raciais injustamente diferenciados ainda que não tenha intenção de fazê-lo. Embora esse tipo de racismo possa ser de difícil detecção, suas manifestações são observáveis por meio dos padrões de sistemática desigualdade produzida pelas burocracias do sistema, que, por sua vez, ao lado das estruturas, formam as instituições⁴:

Quando falamos em sistema, temos em mente todo o complexo americano de instituições básicas, valores, crenças etc. Já quando falamos em estruturas, queremos dizer instituições específicas (partidos políticos, grupos de interesse, burocracias) que existem para fazer que o sistema funcione. Obviamente, o primeiro é mais amplo do que o segundo. Nessa perspectiva, o segundo supõe a legitimidade do primeiro. Nossa visão é que, dada a ilegitimidade do sistema, nós não podemos conduzir transformações no sistema sem alterar as estruturas existentes (*Idem, ibidem*, p. 41-42).

Uma implicação desse tipo de argumento é que um grupo de pessoas, no caso brasileiro, geralmente branco, coletivamente se beneficiará de um contexto de exclusão institucional, ainda que os indivíduos brancos beneficiados não tenham intenção de discriminar. Uma boa evidência que sustenta esse tipo de argumento é o estudo indicando que a qualidade do atendimento pré-natal pode ser impactada negativamente pela cor da pele da

⁴ Essa noção de instituição se assemelha à noção trazida por Douglass North, pela qual, instituição é qualquer forma de constrangimento que o ser humano cria para definir a forma de interação humana (North, 1990, p. 3-4).

paciente (Silveira *et alii*, 2008). Nesse caso, temos o seguinte: a crença na superioridade racial (sistema de crenças) faz com que o atendimento pré-natal nos estabelecimentos dos setores público e privado (estrutura burocrática) seja menos rigoroso e eficiente do que seria se as pacientes fossem consideradas dignas de consideração moral, a despeito de legalmente serem dignas de consideração em igualdade de condições a qualquer outra pessoa.

Embora a noção tenha sido desenvolvida nos EUA, influenciou a Inglaterra de modo particularmente interessante:

Em um memorável episódio na história das ideias, o conceito de racismo institucional surgiu no contexto de disputas políticas radicais e no Movimento Black Power nos Estados Unidos da década de 1960 e então atravessou três décadas, dois continentes e a estrutura social de classe para ser adotada por um membro da nobreza britânica (Scott e Marshall *apud* Murji, 2007, p. 844).

O episódio ocorreu em razão de um dos assassinatos não resolvidos mais famosos da história britânica. Sir William Macpherson investigou as razões da conclusão insatisfatória do inquérito instaurado para apurar o homicídio de Stephen Lawrence, um jovem negro assassinado por um grupo de jovens brancos. Em razão da negligência policial, ninguém jamais foi condenado pelo assassinato do jovem. Tal situação foi apontada por Sir William como uma desídia motivada por padrões inconscientes de racismo contra negros, e ele declarou que a polícia havia praticado racismo institucional. A polícia aceitou a conclusão da comissão chefiada pelo nobre.

No Brasil, salvo melhor juízo, o conceito elaborado pelo relatório Macpherson tem sido utilizado quase unanimemente⁵. Tal conceito é adotado pelo governo britânico e não leva

⁵ Adotam o conceito britânico Suzana Kalckmann, Claudete Gomes dos Santos, Luís Eduardo Batista e Vanessa Martins da Cruz, no artigo “Racismo institucional: um desafio para a equidade no SUS?” (Kalckmann *et alii*, 2007); Elias Sampaio, em “Racismo Institucional: uma reflexão conceitual para a contribuição ao debate sobre Políticas Públicas de caráter afirmativo no Brasil” (Sampaio, 2004); Andreia Beatriz Silva dos Santos, em sua dissertação *Morte por causas externas: um estudo sobre a identificação da raça/cor da pele no Instituto Médico Legal de Salvador/Bahia* (Santos, 2008). Contudo, há quem empregue uma noção mais ampla e mais próxima do conceito originado nos EUA, senão vejamos “por volta dos anos de 1960, a ciência social começa a abandonar os esquemas interpretativos que tomam as desigualdades raciais como produtos de ações (discriminações) inspiradas por atitudes (preconceitos) individuais, para fixar-se no esquema interpretativo que ficou conhecido como racismo institucional, ou seja, na proposição de que há mecanismos de discriminação inscritos na operação do sistema social e que funcionam, até certo ponto, à revelia dos indivíduos” (Guimarães, 1999, p. 156).

em consideração importantes *insights* trazidos pela noção surgida com o Black Power. Vejamos a noção britânica:

O fracasso coletivo de uma organização em fornecer um serviço profissional e adequado às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica. Podendo ser visto ou detectado em processos, atitudes e comportamentos, resultantes de discriminação não intencional, ignorância, falta de atenção ou de estereótipos racistas, que colocam minorias étnicas em desvantagem (Dennis, Erdos e Al-Shahi, 2000, p. 13).

A noção de racismo institucional trazida pelo relatório Macpherson dá conta de apenas uma das duas dimensões do termo instituição, como proposto por Ture e Hamilton, qual seja, a dimensão estrutural. Contudo, não menciona a dimensão sistêmica. No caso examinado pelo relatório, a organização policial seria um dos aparatos criados por um sistema racista incapaz de oferecer tratamento adequado a pessoas negras. Em outras palavras, a raiz do problema é anterior ao seu veículo de atuação, uma vez que a organização pressupõe a legitimidade do sistema. A correta operação da organização policial implica a realização do sistema de crenças racistas que impregna o sistema, e fazer com que a organização não produza resultados racistas significa pedir que ao mesmo tempo ela funcione (conforme o sistema que a criou) e não produza os resultados esperados por este (discriminação).

Convém ressaltar que não estamos defendendo que o modo como o conceito vem sendo colocado em prática no Brasil está errado, mas sim incompleto, e que tal incompletude pode comprometer os resultados que se esperam, a partir da elaboração de políticas baseadas nesse conceito. Um conceito com função de mitigar o racismo não pode alcançar efeitos de eliminar a prática deste. Com efeito, pelo menos dois fatores concorrem para que desconfiemos da utilidade do uso do conceito, tal como vem sendo realizado.

O primeiro é que “existem muitos e idiossincráticos fatores por trás da produção de relatórios, tais quais jogos de poder entre diferentes organizações interessadas, disponibilidade de fontes confiáveis, pressão da mídia” (Murji, 2007, p. 851). Durante a produção do relatório, mais de dez conceitos de racismo institucional foram utilizados de forma intercambiável.

O segundo fator é que o sistema de *common Law*, o qual nos emprestou o caso Lawrence, leva em consideração os precedentes judiciais para o caso em apreço, e se se quer

usar o conceito oriundo de um inquérito judicial, é preciso atentar aos precedentes que permitiram que o caso Lawrence fosse concluído de uma forma e não de outra. Uma indicação interessante para investigar os precedentes históricos do caso Lawrence pode ser o relatório de Lord Scarman sobre desordens em Brixton, Londres, em 1981⁶.

Podemos fazer um exercício para que a limitação apontada fique mais nítida na mente do(a) leitor(a). Imaginemos que a expulsão de uma comunidade quilombola de terras ocupadas, por hipótese, há mais de cem anos possa ser empreendida, conforme o ordenamento jurídico (sistema), por uma organização policial (estrutura). A polícia, que é composta por pessoas de várias origens étnico-raciais (a prática de racismo institucional independe de quem opera a estrutura), estaria restaurando a integridade do sistema. Embora a decisão judicial – que nesse caso hipotético autorizou a retomada da propriedade por terceiros – esteja em conformidade com os ditames do veículo do sistema (a estrutura legal), o resultado será racista, um caso de racismo institucional.

A tentativa de impedir o resultado racista da instituição que veicula um valor racista do sistema, conforme a perspectiva presumivelmente adotada pelos que defendem o uso da noção de Macpherson, focaria na reforma das instituições em menor (polícia) ou maior escala (lei e comportamento do juiz). Ocorre que a ordenação do sistema racista impossibilitou que aquela comunidade quilombola exercesse a titularidade sobre aquelas terras, em razão de raça, por caminhos que não necessariamente seriam atingidos nesse nível mais elementar. Sensibilizar policiais, magistrados/as e parlamentares não é o suficiente.

O questionamento e a reforma das instituições podem nos servir para desestabilizar o sistema dentro de uma perspectiva não radical e dentro da legalidade. Contudo, cabe ressaltar que o curto circuito provocado pela mudança institucional não gera uma incapacidade do sistema de criar instituições racistas capazes de neutralizar avanços ou de impedir o questionamento de velhas estruturas em seu estado antigo ou vendidas como novas.

⁶ Anthias também aponta limitações ao relatório Macpherson. Em sua análise, ela defende que “somente a percepção das vítimas não pode ser considerada um método adequado de definir se houve ou não racismo em uma dada situação. A autora ainda alega que há muita discussão em torno da natureza irracional do racismo que não é passível de ser corrigido racionalmente como pretende a descrição que usa a noção de consciência racial. Devemos prestar muito mais atenção para hierarquias raciais e os mecanismos psicossociais que são requeridos por essas formas. Do mesmo modo, temos que nos atentar para formas de equalização e ativa democratização, sendo que nada disso é mencionado pelo relatório Macpherson” (Anthias, 1999).

A despeito das mudanças institucionais serem úteis para precisar o alcance e os contornos do racismo institucional, as instituições continuam a ser produzidas de modo que os valores racistas sejam reproduzidos por elas. Explicando a partir do exemplo dado anteriormente, temos que treinar a organização policial e afirmar legalmente que as comunidades quilombolas mitigam os efeitos do racismo institucional, mas não são capazes de eliminá-lo, porque o funcionamento de um sistema racista continuará a produzir outras exclusões legais com base em raça.

A noção aqui criticada questiona o racismo a partir das instituições. A noção aqui defendida questiona o racismo a partir de suas instituições e do sistema que produz as instituições. A ideia é que a crítica seja radical, sem sair da legalidade, como deve ser em uma democracia. A reforma das instituições somente para que alguns interesses sejam acomodados e o mesmo continue a funcionar não nos interessa. Quando o sistema começa a ser questionado, temos um quadro propício para mudanças institucionais que incluam as reformas (necessárias porque são capazes de oferecer respostas urgentes) e que se antecipem à produção de instituições racistas.

Sofia Martinez chama atenção para essa mudança a partir do Direito, ao argumentar que o racismo institucional gravita em torno de instituições sociais e políticas; portanto, as sociedades convertem e aplicam seus pensamentos em Direito, sendo necessária a descolonização do processo de produção de instituições:

Como sentidos comuns técnicos construídos a partir de referências ocidentais se transformam em Direito? Como podemos identificar nossos próprios sentidos comuns? Como podemos começar a privilegiar nosso conhecimento e experiência de vida? Precisamos descolonizar esse processo. [...] De quem é o conhecimento que vale mais? Como ideias se tornam parte do senso comum de uma Sociedade ou Estado? Como o processo legislativo impacta nessa institucionalização de ideias? [...] Somos legalmente obrigados a nos submeter a realidades construídas? Se o Estado permitir, precisamos ver como o conhecimento é construído, se torna presumido e, por fim, é naturalizado. Nesse caso, a ideia de que vivemos em uma sociedade não racista é privilegiada e veiculada normativamente (Martinez, 2008, p. 96).

Voltando ao nosso exercício, devemos passar a questionar todo o processo: a organização policial, a atuação e a legitimidade do juiz e da lei aplicada, a estrutura e o funcionamento do legislativo, o caráter da estrutura partidária, o sistema eleitoral etc. Essa crítica não deve ser confundida com uma insatisfação generalizada, mas deve ser tomada

como um questionamento metuculoso do nosso senso comum político-legal. A questão é saber em que medida o Estado nacional brasileiro serve às comunidades negras. Por exemplo, por que os partidos, necessários para a eleição dos representantes que farão nossas leis, precisam ter caráter nacional? Por que os juizes, após passarem em concurso público, não são submetidos a eleições nas quais os candidatos poderiam se comprometer com valores e posicionamentos políticos de forma mais concreta? Para que tipo de situação a polícia precisa ser mobilizada, o que criminalizar e qual é o campo de discricionariedade do juiz?

Essa crítica mais ampla é menos cômoda e requer coalizões para se materializar, mas, à primeira vista, parece mais eficaz do que a postura de acusar a mão racista invisível, que, embora exista, não é invencível. Tal postura responde por uma excessiva limitação do campo da autonomia humana, que é ínsita a negros e não negros e pode ser inscrita na célebre alegoria “a culpa é do sistema”. Tal alegoria atribui fracassos pessoais e/ou coletivos a um poder exterior e capaz de sempre governar a vida das pessoas. Associar sempre fracassos pessoais e/ou desigualdades raciais à não-efetivação de um direito substantivo pode ser uma postura cômoda e ingênua diante de um Estado Nação que não foi criado para garantir esses direitos universalmente.

O sistema político e suas instituições não é um sistema onipotente e onipresente elaborado para arruinar a vida das pessoas, mas o resultado de uma disputa pelo poder. Os grupos derrotados em algumas batalhas devem abandonar algumas expectativas de compartilhamento dos benefícios do sistema e engajar-se em exercícios de imaginação institucional capazes de reorientar o sentido da participação dos diversos participantes da arena política.

Colocamos a questão nos seguintes termos: uma vez identificada a essência da operação do racismo (o que inclui o racismo institucional, claro), qual é o método efetivo para corrigir as situações daí advindas? Parte dessa resposta se encontra no fomento à solidariedade e à articulação de lutas entre as comunidades negras residentes nos diversos países da diáspora africana, os quais se encontram tão próximos geograficamente e tão separados no que toca a ação política conjugada. A outra parte só descobriremos juntos.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDREWS, George Reid. *Afro-Latin America (1800-2000)*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- ANTHIAS, Floya. Institutional Racism, Power and Accountability. *Sociological Research Online*, v. 4, n. 1, 1999. Disponível em: www.socresonline.org.uk/4/lawrence//anthias.html. Acesso em: dez. 2010.
- DENNIS, Norman; ERDOS, George; AL-SHAHI, Ahmed. *Racist Murder and Pressure Group Politics*, London: The Institute for the Study of Civil Society, 2000.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- HAMILTON, Charles and TURE, Kwame. *Black Power – the politics of liberation in America*. New York: Vintage Books, 1992.
- KALCKMANN Suzana *et alii*. Racismo institucional: um desafio para a equidade no SUS?. *Saúde e Sociedade*, v. 16, n. 2, p. 146-155, 2007.
- MARTINEZ, Sofia. Color-Blind, Color-Mute, and Color-Deaf: Race and Expertise in Environmental Justice Rule Making. *Environmental Justice*, v. 1, n. 2, p. 93-99, 2008.
- MURJI, Karim. Sociological Engagements: Institutional Racism and Beyond. *Sociology*, n. 41, p. 843-855, 2007.
- NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- SINGH, Pal. (2004) *Black is a Country*. Cambridge, MA: Harvard University Press. REX, John. *Raça e Etnia*. Lisboa: Editorial Estampa, LDA, 1987.
- SAMPAIO, Elias de Oliveira. Racismo Institucional: uma reflexão conceitual para a contribuição ao debate sobre Políticas Públicas de caráter afirmativo no Brasil. *Administração Pública Vista e Revista*, p. 27-33, 2004.
- SANTOS, Andreia Beatriz Silva dos. Morte por causas externas: um estudo sobre a identificação da raça/cor da pele no Instituto Médico Legal de Salvador/Bahia. 111 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Departamento de Saúde, Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2008.

SILVEIRA, Mariângela F. *et alii*. Diferenciais socioeconômicos na realização de exame de urina no pré-natal. *Revista Saúde Pública*, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 389-395, jun. 2008.

SINGH, Pal. *Black is a Country*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

WINANT, Howard. *The world is a ghetto*. New York: Basic Books, 2002.

YELVINGTON, Kevin. The Anthropology of Afro-Latin America and the Caribbean: Diasporic Dimensions. *Annual Review Anthropology*, n. 30, p. 227-260, 2001.