

# EMPREENDEDORISMO MORAL E POPULISMO LEGISLATIVO NAS LEIS QUE CRIMINALIZARAM O RACISMO NO BRASIL

JULIANA CARLEIAL MENDES CAVALEIRO

POLÍCIA FEDERAL – BRASÍLIA/DF



## RESUMO

O presente artigo se propõe a identificar, num primeiro momento, se as leis que definiram os ilícitos penais de discriminação e preconceito racial no Brasil refletiram os anseios do movimento negro brasileiro. Ou seja, se os negros, como impulsionadores morais primários, participaram do processo de criação dessas regras, já que deveriam ser seus beneficiários diretos – a partir do conceito de empreendedorismo moral de Howard Becker (2008). Num segundo momento, partindo das observações Michael Tonry (2004) sobre o recrudescimento das leis e o populismo penal nos Estados Unidos, indaga-se se os textos que resultaram do empreendimento supracitado foram elaborados buscando a melhor forma de atender ao movimento negro com eficácia legislativa ou se refletiram, sobretudo, outros interesses do legislador da época. Indaga-se, por fim, se teriam sido preponderantes na elaboração dessas leis os propósitos eleitoreiros de congressistas em detrimento da capacidade de imposição das normas à sociedade ou, ainda, se agiram os elaboradores conscientes de possível falha na imposição dessas leis. A fala do movimento negro brasileiro foi buscada em publicações de periódicos produzidos ou voltados para a comunidade negra, contemporâneos à elaboração das duas leis que criminalizaram o racismo no Brasil. Foram consultados artigos acadêmicos produzidos por autores negros, como Abdias do Nascimento (1968), Lélia Gonzales (1982), Florestan Fernandes (BASTIDE, *et al.*, 2008), dentre outros, e anais de congressos da época.

**PALAVRAS-CHAVE:** Criminologia. Leis. Racismo. Empreendimento moral. Populismo legislativo.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a identificar, num primeiro momento, se as leis que definiram os ilícitos penais de discriminação no Brasil, especialmente voltadas para o preconceito racial, refletiram os anseios do movimento negro brasileiro. Ou seja, se os negros – como

impulsionadores morais – participaram do processo de criação dessas normas, já que deveriam ser seus beneficiários diretos.

O conceito de empreendedorismo moral, utilizado para o estudo do processo de criação das leis que penalizaram a discriminação racial no Brasil, foi buscado em Howard Becker, na obra *Outsiders* (2008).

Num segundo momento, partindo das observações de Michael Tonry (2004) sobre o populismo legislativo na sociedade norte-americana, indaga-se se os textos que resultaram do empreendimento supracitado foram elaborados buscando a melhor forma de atender ao movimento negro com eficácia legislativa ou se refletiram, sobretudo, outros interesses do legislador da época. Teriam sido preponderantes na elaboração dessas leis os propósitos eleitoreiros dos congressistas em detrimento da capacidade de imposição da norma à sociedade – ou, ainda, agiram os elaboradores conscientes da possível falha na imposição dessas leis?

Foram consideradas observações de David Garland (1990) e Michael Tonry (2004) sobre o recrudescimento das leis nos Estados Unidos e o populismo penal naquele país, exaradas com base na observação daquela sociedade desde a década de 1980 até início deste milênio, enquanto que as leis que criminalizaram a discriminação no Brasil foram elaboradas em 1951 e 1989, respectivamente.

O que os autores americanos chamaram de populismo penal pode ser resumido no interesse predominante do legislador de agradar ao eleitor, ao invés de vislumbrar a real eficácia da norma como principal objetivo do seu trabalho. No Brasil, semelhante divergência entre o texto da lei e sua aplicação prática foi observada por Roberto DaMatta (1983) quando estudou as “leis que não pegam”.

Como explica DaMatta (1983), no Brasil, no caso das leis gerais e da repressão, propõe-se um código que deveria ser aplicado universalmente, mas nos casos concretos, recorre-se à moralidade pessoal, às relações e à solidariedade como eixo de ação – reflexo de uma sociedade personalista, onde, para os amigos, tudo e, para os inimigos, a lei. Em ambiente com tal personalismo na aplicação das leis, como denunciam autores pátrios<sup>1</sup>, pode-se indagar sobre populismo penal ou legislativo,

---

1 Nesse sentido: FREYRE, 2004 e HOLANDA, 1995.

de o político não vislumbrar o resultado do seu empreendimento para além da promulgação da norma.

Ainda que Garland e Tonry tenham discutido populismo penal recentemente, pode-se questionar sobre os interesses populistas do legislador brasileiro, tanto na década de 1950 quanto na década de 1980, com base em suas observações sobre o nível de comprometimento do elaborador da norma com a técnica legislativa, buscando ou não produzir uma norma aplicável, como medida de populismo.

Certo que a modernidade trouxe a midiaticização do crime e com isso a crescente adesão parlamentar ao movimento de criminalização em nosso país – traduzido no mero ato de legislar como forma terminativa de confrontar o crime. Tornaram-se comuns as comissões parlamentares de inquérito e, nos pronunciamentos, a superexposição do discurso das vítimas, mas a modernidade não criou o aproveitamento de leis criminalizadoras como instrumento de luta política, apenas o exacerbou (NASCIMENTO, 2008).

Deve-se destacar também que os elaboradores das leis, nos dois momentos, atuaram inseridos em processos políticos democráticos. Se estivessem escrevendo em tempos ditatoriais o efeito do empreendedorismo moral sobre o legislador estaria fatalmente condicionado pela adequação das leis ao discurso estatal.

Para responder à indagação imediata, propõe-se observar o empreendedorismo moral negro quando da elaboração e promulgação da lei Afonso Arinos<sup>2</sup> (1951) e da lei Caó<sup>3</sup> (1989). A hipótese é de que as leis que criminalizaram o preconceito racial no Brasil foram impulsionadas pela vontade e ação do movimento negro. Por outro lado, acredita-se que os textos foram formulados, no caso da Lei Afonso Arinos, por legisladores que buscaram adequar o fato descrito e sua punição às sensibilidades de seu tempo, mas, no caso da Lei Caó, que o legislador agiu de forma populista.

Como explica Lélia Gonzales, “falar do Movimento Negro im-

---

2 Lei n. 1.390, de 3 de julho de 1951. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1390.htm), Acesso em: 30 de julho de 2012.

3 Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L7716.htm>, Acesso em: 27 de julho de 2012.

plica o tratamento de um tema cuja complexidade, dada a multiplicidade de suas variantes, não permite uma visão unitária. Afinal, nós negros, não constituímos um bloco monolítico, de características rígidas e imutáveis” (1982, p. 18). Entretanto, para a autora, é possível falar em “Movimento Negro” a partir do que lhe é específico, articular-se em torno da vida do negro – política, comunitária, cultural – e a partir de sua fala, mesmo que sob esta denominação se encontrem pontos de vista conflitantes.

Na organização da obra *O movimento negro brasileiro*, Pereira e Silva (2009) buscaram a expressão do movimento negro reunindo textos provenientes de autores de diversos grupos e associações criadas por afro-brasileiros. Para a reunião dessas vozes, buscaram na imprensa, encontros acadêmicos e exposições midiáticas seus discursos, práticas, análises e ações. Da mesma forma, a fala do movimento negro brasileiro, no presente artigo, foi buscada em publicações de periódicos produzidos ou voltados para a comunidade negra, contemporâneos à elaboração das duas leis que criminalizaram o racismo no Brasil, bem como em artigos acadêmicos, especialmente de autores negros, e anais de congressos.

Além de escritos de autores, negros e brancos, consagrados como Florestan Fernandes, Antônio Sérgio Guimarães, Abdias do Nascimento, Roger Bastide, Lélia Gonzales e Carlos Hasenbalg, novos autores negros como Carlos Alberto Medeiros e Florentina da Silva Souza foram utilizados na pesquisa. Os periódicos escolhidos como ilustrativos das vozes do movimento negro em suas épocas foram o jornal *Quilombo*, publicado entre dezembro de 1948 e julho de 1950, na cidade de São Paulo, surgido a partir da experiência do Teatro Experimental do Negro e dirigido por Abdias do Nascimento, e o jornal do Movimento Negro Unificado – MNU, publicado a partir de 1981 que, juntamente com os *Cadernos Negros*, constituiu-se como órgão de educação, protesto e reivindicação de mobilidade social (BASTIDE, 1973 Apud SOUZA, 2005).

Os textos de *Quilombo* puderam ser consultados integralmente a partir da edição fac-símile do periódico publicado pela Editora 34. Os dizeres do jornal do MNU, entretanto, foram buscados no trabalho de Florentina da Silva Souza, que os compilou para sua tese de doutoramento, posteriormente publicada como *Afro-descendência em Cadernos Negros e jornal do MNU* pela Editora Autêntica.

## **1. CONSIDERAÇÕES SOBRE EMPREENDEDORISMO MORAL, RECRUDESCIMENTO PENAL E POPULISMO LEGISLATIVO**

Em sociedade, vários grupos se formam com características próprias e padrões de comportamento. Estudando o desvio de comportamento a partir da perspectiva interacionista, diz-se que as normas surgem na medida em que membros de um desses grupos veem que seu bem estar necessita que membros de outros grupos respeitem certas regras. “Diferenças na capacidade de fazer regras e aplicá-las a outras pessoas são essencialmente diferenciais de poder (seja legal ou extralegal). Aqueles grupos cuja posição social lhes dá armas e poder são mais capazes de impor suas regras” (BECKER, 2008, p. 30). Na perspectiva dos interacionistas, não existem regras universalmente aceitas, existem regras que prosperam dentro do processo político da sociedade, da interação entre grupos.

As regras penais, normas que estabelecem sanções a determinados comportamentos, longe de emergirem de uma solidariedade moral como pretendia Durkheim – representando a revolta do grupo contra a ofensa identificada a valores partilhados – são “o contestado resultado de uma constante luta entre diferentes forças sociais e diferentes visões de sociedade” (GARLAND, 1990, p. 48).

O sucesso de uma regra seria uma questão de poder político e econômico – tanto no momento de sua criação quanto no da aplicação. Assim, diferentemente da reação que se esperaria se tocasse de fato a consciência coletiva, o descumprimento de uma regra não gera automaticamente na sociedade a busca pela reparação. “A imposição de uma regra é um empreendimento” (BECKER, 2008, p. 129) no qual o interesse pessoal do empreendedor, a sua iniciativa e a publicidade que conseguir gerar são as variáveis que podem levar ao resultado desejado.

Howard Becker (2008) lança um olhar, em sua obra *Outsiders*, sobre a ação dos empreendedores morais, isto é, as pessoas que exibem iniciativa em relação a uma regra, sejam seus criadores ou seus “impositores” – grupo responsável por sua aplicação ao caso concreto. Os geradores das regras podem ser: os “cruzados morais” (o grupo ao qual a

elaboração de determinada regra social vai beneficiar – os diretamente atingidos por ela), os legisladores (a quem a elaboração da lei também pode interessar como forma de expressão política) ou o cientista especializado no tema da regra (a quem os “cruzados morais” confiam, por vezes, a formulação da regra, ignorando que esse grupo age moldando-a segundo seus interesses e crenças também).

O tipo ideal de regra, para Becker, deve partir do grupo com interesse direto em sua elaboração, os cruzados morais, que buscam nela proteção a determinados valores, que preferencialmente apresentem-se como de interesse coletivo. Além disso, ela deve ser proporcional, definir com propriedade a situação e os sujeitos aos quais se aplica (ser fruto da melhor técnica legislativa). Quando bem sucedido, o empreendimento de sua criação traz consigo o mecanismo apropriado para sua imposição (a agência responsável por seu cumprimento).

Para prosperar em determinada sociedade, uma regra – por sua vez – deve estar em consonância com as sensibilidades predominantes no momento em que o empreendimento em torno daquela (seja para sua criação ou para sua aplicação) se torna público. Sensibilidades são formas de pensar local e temporariamente ligadas a uma sociedade. Elas são os *ethos* prevaletentes em uma dada sociedade em um dado momento e moldam as crenças e valores dos indivíduos nela inseridos. Michael Tonry (2004) propõe, a partir do pensamento de Garland, que não apenas análises normativas explicam as políticas criminais de sua época, mas que se deve levar em conta também a função social da punição que, por sua vez, se modifica em função das sensibilidades da época.

Tonry (2004) buscou compreender a sensibilidade prevaletente nos últimos anos nos Estados Unidos, que fez com que os americanos quisessem acreditar que políticas severas funcionariam contra o crime – sobretudo as que enfocaram o aumento de penas e estimularam o encarceramento. A tarefa originou-se de sua constatação de que os políticos americanos, ao legislarem sobre o crime, o fazem de maneira a responder a ansiedades públicas, contudo, de forma cínica – sabendo que o texto não tem a capacidade de reduzir a criminalidade, mas, ao mesmo tempo, conhecendo a visibilidade do seu gesto e os efeitos meramente populistas da legislação.

Da mesma forma que nos Estados Unidos, também no Brasil as leis prosperam no processo legislativo a partir de janelas de oportunidade – momentos de visibilidade pública de um assunto que afeta a sensibilidade predominante em um determinado momento. Os políticos procuram cada vez mais responder às demandas de empreendedores morais, grupos políticos com bandeiras pontuais, quando elas correspondem aos assuntos “do momento”.

Os políticos, em busca do diferencial de votos que define as eleições, acabam tendo que se comprometer com causas pontuais que, por vezes, são fruto de campanhas enfáticas do tipo “bem contra o mal”, o que geralmente produz leis ruins, elaboradas rapidamente, no calor dos acontecimentos (TONRY, 2004).

Voltando para o pensamento de Becker (2008), na obra *Outsiders*, ao analisar o crime como uma interação entre aquele que comete um ato e outro que o percebe como ofensa a uma regra estabelecida, o autor indica quatro situações possíveis: a) quando o comportamento é apropriado (pelas regras existentes) e não é percebido como desviante, ele é apropriado; b) quando o comportamento é apropriado, mas é percebido como desviante: o comportamento é falsamente acusado; c) quando o comportamento é infrator (de alguma regra existente) e é percebido como desviante: ele é desviante puro e d) quando o comportamento é infrator, mas não é percebido como desviante: ele é o desviante secreto.

O quarto tipo de comportamento em face do desvio é particularmente interessante para o estudo das leis que são criadas, mas não são aplicadas, ou não o são para determinado grupo de pessoas – leis que não prosperam em sua aplicação, embora tenham prosperado no processo legislativo.

O estudo dos crimes de preconceito racial no Brasil expõe fatalmente situações de comportamentos desviantes secretos, quando a conduta descrita na lei é praticada por alguém, mas o policial, o juiz ou o promotor do caso – os impositores da lei – não a classificam como desviante; quando não levam adiante, dentro de suas respectivas responsabilidades funcionais, a imputação do crime ao infrator, ou seja, quando a imposição da norma fracassa.

Partindo do conceito de empreendedorismo moral de Becker, nos capítulos seguintes serão investigadas as leis que definiram os ilícitos penais de discriminação racial no Brasil. Busca-se identificar se a criação dessas leis se deu por vontade do movimento negro brasileiro e, após, a partir das observações de Tonry sobre o populismo legislativo, se os textos resultantes do empreendimento foram elaborados buscando a melhor forma de atender ao “cruzado moral” dentro da melhor redação legislativa ou se apenas refletiram os interesses eleitoreiros de legisladores pouco preocupados com sua imposição.

## **2. O EMPREENDEDORISMO MORAL NEGRO NA DÉCADA DE 1950 E A LEI AFONSO ARINOS**

### *LEI N. 1.390, DE 3 DE JULHO DE 1951*

*Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. (...)*

*Art. 1º Constitui contravenção penal, punida nos termos desta Lei, a recusa, por parte de estabelecimento comercial ou de ensino de qualquer natureza, de hospedar, servir, atender ou receber cliente, comprador ou aluno, por preconceito de raça ou de cor.*

*Parágrafo único. Será considerado agente da contravenção o diretor, gerente ou responsável pelo estabelecimento.*

*Art. 2º Recusar alguém hospedagem em hotel, pensão, estalagem ou estabelecimento da mesma finalidade, por preconceito de raça ou de cor. (...)<sup>4</sup>*

Quando Gilberto Freyre em 1933 publicou *Casa Grande & Senzala*, obra na qual repensou a maldição brasileira, a maldição de o Brasil ser um país fadado ao fracasso por ser mestiço (formado por uma gente feia e inferior geneticamente, que não “daria certo”) e retomou a mesma mestiçagem positivamente, considerando-a a chave para o sucesso (não fracasso) da colonização portuguesa no Brasil (FREYRE,

<sup>4</sup> Texto integral da Lei n. 1.390, de 3 de julho de 1951, está disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1390.htm), Acesso em: 13/11/2020.



2004), ele inaugurou a teoria da democracia étnica e social luso-brasileira (NASCIMENTO, 2011).

O termo “democracia racial” se tornou popular na década de 1950 para expressar a convivência harmoniosa entre as raças no Brasil, embora sequer apareça nas obras mais importantes de Freyre, diga-se. Essa expressão parece ter sido utilizada pela primeira vez por Roger Bastide, em artigo publicado no Diário de São Paulo, em 31 de março de 1944, em referência a uma visita de Gilberto Freyre ao bairro de Apipucos em Recife/PE (GUIMARÃES, 2002).

Antônio S. A. Guimarães se questionou sobre a origem e disseminação do termo, tendo concluído que Freyre utilizou expressão sinônima em 1944 em Congresso na Universidade do Estado de Indiana, nos Estados Unidos, qual seja “democracia étnica e social”, e que o fato de se reportar ao termo político “democracia” remeteria à crença do autor no caráter ibérico da civilização brasileira (GUIMARÃES, 2011).

Aponta Guimarães que, de certo, a inspiração do termo “democracia racial” está no pensamento de Freyre, mas a disseminação e aceitação política da expressão partiu do movimento negro, tendo sido pronunciada por Abdias do Nascimento em agosto de 1950 no I Congresso Negro Brasileiro para enfatizar positivamente a miscigenação das raças no Brasil, que “constituiria modelo e lição para outros povos de formação étnica complexa” (GUIMARÃES, 2002, p. 138).

No início da década de 1950, a “democracia racial” era para o movimento negro organizado, não exatamente o que a democracia étnica de Freyre é para os estudos sociológicos de hoje, mas uma expressão que enfatizava o desejo de vencer o conservadorismo das elites políticas e culturais do país para estabelecer participação social, cultural, política e econômica dos negros na emergente democracia brasileira, sem obstar o projeto nacionalista de uma nação mestiça (GUIMARÃES, 2011).

Era o lema a partir do qual foi criado o Teatro Experimental do Negro – TEN e o jornal Quilombo, ambos pelas mãos de Abdias do Nascimento, nas palavras de quem lemos a expressão dessa crença em dezembro de 1948, no número 1 do referido periódico:

*O nosso trabalho, o esforço de QUILOMBO é para que o ne-*

*gro rompa o dique das resistências atuais com seu valor humano e cultural, dentro de um clima de legalidade democrática que assegura a todos os brasileiros igualdade de oportunidades e obrigações. Os atentados à essa paridade jurídica, e de fato praticados frequentemente em nosso meio, são anti-democráticos, separatistas e lesivos à integração nacional da qual o negro é um dos principais protagonistas (NASCIMENTO, 2011, p. 19 e 24).*

Essa mensagem foi utilizada como bandeira, inclusive em discursos oficiais, para louvar a inexistência de preconceito racial no Brasil que justificasse a adoção de políticas públicas afirmativas para negros, como as empreendidas durante muito tempo nos Estados Unidos pós-movimento pelos direitos civis, e para enfatizar que existiria entre nós distinção entre classes sociais.

Sob esse ideal inspirado em Freyre, éramos, então, um país moderno. Durante todo o tempo em que, nos Estados Unidos, brancos e negros tinham leis diferentes, enquanto o *apartheid* era a política da África do Sul, após o mundo conhecer as barbaridades praticadas pelo regime nazista, aqui acreditávamos que a previsão constitucional (Constituição Federal de 1946) da igualdade de todos perante a lei e a mestiçagem romantizada seriam suficientes para quebrar a resistência daqueles que ainda insistiam em fazer diferença entre as pessoas pela cor de suas peles.

Como bem chamou a atenção Roberto DaMatta (1983), mesmo Freyre notou os antagonismos de nossa sociedade que se sabe misturada, mas que distingue quem é quem do mesmo jeito. O autor explica que Freyre já havia detectado os mecanismos de distinção entre brancos e negros na sociedade brasileira colonial, quando destacou que os símbolos tradicionais de posição social como o uso de fraques, bengalas e bigodes só poderiam ser usados por pessoas realmente brancas pertencentes à classe senhorial. Somente quando esses símbolos saíram de moda, outras medidas passaram a ser utilizadas para que os superiores pudessem marcar suas diferenças e continuassem a viver no mundo hierarquizado.

Guimarães disse que, em 1944, Roger Bastide<sup>5</sup> chamava a de-

---

5 Sociólogo francês que veio ao Brasil em 1938 lecionar na Universidade de São Paulo, autor, dentre outras obras de BASTIDE & FERNANDES, *Brancos e Negros* em São Paulo, 2008.

mocracia brasileira de “social e racial”. Seria “social” para expressar uma ordem em que a “raça” teria evoluído para “classe”; o povo resultante da miscigenação brasileira não teria copiado a “expressão cultural pequeno-burguesa, europeia e puritana, tal como nos Estados Unidos, mas construído uma forma original de cultura miscigenada, livre e festiva” (*Apud* GUIMARÃES A. S., 2002, p. 144). O interessante para Guimarães (2002) é que Roger Bastide, mesmo tentando expressar a evolução da ordem social no Brasil de uma questão racial para a questão de classes, utiliza o termo “democracia racial” para exprimir tal crença. Para o autor essa escolha já demonstrava a fragilidade da tentativa acadêmica de substituir a questão racial pelo discurso de classes, que tentou trocar raças por etnias.

Entre 1952 e 1955, a UNESCO patrocinou, no Brasil, diversos estudos com a finalidade de documentar cientificamente a democracia racial brasileira. A intenção era explicar o sucesso do país na solução da questão racial tão conflituosa em outras nações. Ao invés disso, documentaram uma forte desigualdade racial e uma ampla difusão de atitudes e estereótipos antinegro (ANDREWS, 1998).

No livro “Branços e Negros em São Paulo” (fruto da supracitada pesquisa) de 1955, Florestan Fernandes expôs através da constatação da implantação da política de substituição do escravo pelo colono europeu, o projeto político de embranquecimento da sociedade brasileira que provocou, na interpretação do autor, a expulsão do negro e do mulato do sistema capitalista de relações de produção no campo. Como as relações do campo apenas se repetiam no meio urbano, se reproduzia também neste os hábitos de dominação patrimonialista que converteram o negro em “elemento residual do sistema social” (BASTIDE, *et al.*, 2008, p. 62).

Ainda que a hipótese do autor segundo a qual o negro estaria menos preparado para o mercado de trabalho nas cidades, enquanto o colono europeu se sobressaía por sua capacidade de se ver como homem livre – vendendo seu trabalho, não sua dignidade – tenha sido contraditada por estudos posteriores, Fernandes quebrou a homogeneidade de pensamento em torno do racismo no Brasil, indicando a contradição da fala que exaltava a manutenção de uma igualdade que nunca existiu politicamente. Seria preciso primeiro criar igualdade, para, somente então, se falar em democracia racial.

Bastide e Fernandes trataram na obra supracitada a democracia racial não como algo que existisse concretamente, mas como um padrão ideal de comportamento a ser buscado. Não havia contradição para os autores em admitir a existência de preconceito de cor no Brasil e, ao mesmo tempo, buscar a democracia racial. Era uma questão de prática e norma sociais (GUIMARÃES, 2002).

Guimarães explica que a atitude de Bastide e Fernandes já existia na prática dos intelectuais negros da mesma época, como Abdias do Nascimento e Guerreiro Ramos. Os objetivos políticos desse grupo eram, para o autor, portanto, o desmascaramento da discriminação racial e o “desrecale” da massa negra em torno desse tema – “o que não punha em causa o consenso sobre a “democracia racial”, mesmo que polarizasse o seu significado” (GUIMARÃES, 2002, p. 149).

A expressão da democracia racial como ideal a ser buscado pelo movimento negro – carente do reconhecimento histórico de seu protagonismo – torna-se perceptível nas páginas de Quilombo em fevereiro de 1950, em editorial de Abdias do Nascimento, no qual se lê que “democracia de cor não deve nem pode ser apenas um luxo sem conteúdo e sem efetividade na existência cotidiana do povo brasileiro” (NASCIMENTO, 2011, p. 71). Ao mesmo tempo, o jornal mantinha uma coluna denominada Democracia racial, em que autores brancos eram convidados a discutir questões envolvendo raça e direitos.

Assim, entre 1944 e 1950, a democracia “étnica e social”, primeiro mencionada por Freyre, passou a ser chamada de “democracia racial”. Interpretada por estudiosos estrangeiros, até então (como demonstra o próprio Projeto UNESCO), como um legado de igualdade e de oportunidades que trazíamos desde a Abolição, era, para o movimento negro, um processo em curso de conquista da efetiva integração econômica e social à nova ordem capitalista que não foi realizado com a abolição da escravatura. Buscava-se a Segunda Abolição (GUIMARÃES, 2002). Sobre a Segunda Abolição, explica Guimarães, resumindo de forma esclarecedora as reivindicações políticas do movimento negro dessa época, que:

*É justamente em torno da utopia de uma Segunda Abolição, na qual se realizaria plenamente a democracia racial, que se dá a mobilização política dos negros. É preciso que se note a*

*ambiguidade no emprego deste termo, especialmente por parte dos negros: por um lado, falar em democracia racial significava afirmar o direito pleno a algo que não havia ainda se materializado, mas que se poderia reivindicar a qualquer momento – nisso residia o seu lado progressista; o seu aspecto conservador ficava por conta de que tal igualdade, não consubstanciada em termos de oportunidades de vida, ficava como promessa cujo fado se cumpre ao prometer (GUIMARÃES, 2002 p. 147).*

Esse projeto comum em torno da democracia racial somente foi abortado com a crescente radicalização da Guerra Fria, que cindiu os nacionalistas antirracistas brasileiros em direita e esquerda. Na década de 1960, “já inviabilizada a aliança democrática em torno da “nação mestiça”, os negros puderam reivindicar sua presença, não apenas à cultura afro-brasileira, mas à cultura negra”, o que remeteu os estudiosos negros ao que se discutia na África, Europa e Caribe, não apenas no Brasil (GUIMARÃES, 2011, p. 12).

Na edição de julho de 1950 de Quilombo, nos últimos momentos de sua existência, um amplo editorial sob o título “Prossegue a cruzada para a segunda abolição” expõe o texto do projeto de lei n. 562 – 1950, que incluía entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceito de raça ou de cor. O projeto se tornou a Lei Afonso Arinos (lei n. 1.390 de 3 de julho de 1951), que primeiro puniu práticas racistas no ordenamento jurídico brasileiro. A discussão pública e na Câmara dos Deputados do projeto, em 1950, ocorreu, portanto, enquanto a democracia racial era esse ideal a se realizar, para o movimento negro, buscado em medidas concretas visando à efetiva integração política e social do negro.

O editorial traz uma retrospectiva de manifestações de políticos da época denunciando situações de preconceito racial em pronunciamentos às suas casas legislativas, foram elas: a) Pronunciamento do Senador Hamilton Nogueira (1946-1955) à Assembleia Constituinte (sem data) e ao Senado (sem data) levando ao conhecimento do grupo de parlamentares incidente do Baile dos Artistas (17 de fevereiro de 1949) no Hotel Gloria, quando Abdias do Nascimento e grupo de amigos foram barrados, por serem negros, na entrada do evento, mesmo apresentando convites; b) Pronunciamento do Deputado Bar-

reto Pinto (1946-1949) à Câmara dos Deputados (sem data) denunciando a atitude antidemocrática e pedindo punição aos responsáveis (policiais) pelo mesmo incidente; c) Pronunciamento do Vereador Cid Franco (1948-1951) à Câmara do Estado de São Paulo (sem data) denunciando instituições que, recebendo subsídios governamentais daquele estado para acolhimento de crianças carentes, anunciavam em seus estatutos a finalidade de receber apenas crianças brancas<sup>6</sup>; d) Requerimento do Deputado Jonas Correia (1946-1950) à Câmara dos Deputados (sem data) para identificar e sancionar as instituições que recebiam subsídios governamentais e que faziam distinção no atendimento, restringindo-o a crianças brancas, numa afronta à Constituição da República (art. 141, parágrafo 5º) e e) Pronunciamento do Deputado Gilberto Freyre (1946-1950) à Câmara dos Deputados (sem data) em repúdio ao incidente em Hotel Esplanada de São Paulo (publicado no Correio Paulistano em 16/07/1950), no qual foi negada hospedagem à bailarina norte-americana negra Ketherine Dunham e à sua equipe por serem negros (2011).

O principal precedente à apresentação do projeto de lei, também citado no editorial, foi a entrega ao Deputado Benício Fontenelle, por Abdias do Nascimento, em 1945, do Manifesto à Nação produzido ao final da Convenção Nacional do Negro, organizada no mesmo ano na cidade de São Paulo, que pugnava num dos quesitos pela inclusão na legislação penal brasileira de punição para a discriminação<sup>7</sup> (NASCIMENTO, 2011). Daí o próprio Nascimento vir, posteriormente, a dizer que a lei que primeiro penalizou o racismo no Brasil deveria se chamar “Lei Convenção Nacional do Negro”, o que ficou registrado no Relatório da II Semana Brasileira de Cultura Negra (realizada entre 14 e 23 de novembro de 1980, em São Paulo) (NASCIMENTO, 2011).

Embora o jornal Quilombo não traga em seus primeiros vo-

---

6 O jornal Quilombo denunciou em maio de 1949 (n. 2, p.8) em artigo intitulado “Discriminação nas Obras Sociais” instituições de caridade católicas que somente atendiam a crianças brancas, trazendo tal condição em seus estatutos, todas listadas no “Catálogo de Obras Sociais do Distrito Federal” publicado pela Legião Brasileira de Assistência em 1948; as mesmas instituições citadas no jornal foram citadas nos discursos políticos transcritos no editorial “Prossigue a cruzada para a segunda abolição” da edição de junho/julho de 1950 (n.10, p.8) (2011)

7 A Convenção propõe à Assembleia Nacional Constituinte de 1946 a inclusão de políticas públicas para a população afrodescendente e um dispositivo constitucional definindo a discriminação racial como crime de lesa-pátria (NASCIMENTO, 2011).

lumes o manifesto da Convenção Nacional do Negro, de 1945, nem da seguinte, realizada no Rio de Janeiro em 1946, ele anuncia em dezembro de 1948 (n. 1, p.3) a futura Conferência do Negro Brasileiro, agendada para maio de 1949 (evento preparatório para o I Congresso Nacional do Negro) sob a organização de Edison Carneiro, Guerreiro Ramos, Raymundo Souza Dantas, Sebastião Rodrigues Alves, dentre outros. O evento foi, de fato, realizado em maio do ano seguinte, como atesta editorial do próprio Quilombo (n.2, p.1) e tinha por fim a discussão extensa do problema do negro no Brasil; buscava ouvir não apenas estudiosos do tema, mas líderes e associações “de gente de côr [sic.] e o próprio povo” afastando-se de identificações a ideologias ou partidos políticos (NASCIMENTO, 2011, p. 27).

Quando da realização do I Congresso Nacional do Negro, entre 26 de agosto e 4 de setembro de 1950, o jornal Quilombo já havia encerrado seus trabalhos e o projeto de Lei n. 562 de 1950, que se tornaria a Lei Afonso Arinos em julho do ano seguinte, já havia sido apresentado. Sabe-se das discussões do I Congresso, pelas palavras do próprio Abdias do Nascimento, seu organizador, que:

*Além das teses, indicações e depoimentos e contribuições diversas, o que marca a sua originalidade e sua força é a presença do próprio negro em ativa participação. O registro taquigráfico revelará que o negro brasileiro não aceita nem paternalismo nem intermediários para suas reivindicações. Dialogando com pessoas de quaisquer origens raciais e pertencentes a classes sociais as mais diversas, ele firmou seus princípios, sua tática e estratégia, recusou a tutela ideológica (NASCIMENTO, 1968, p. 59).*

Nascimento explica que durante o I Congresso Nacional do Negro ficou bastante clara a discordância entre o que ele chamou de “camada popular” e os “cientistas” sobre o que deveria constar da declaração final do evento. Embora não fique claro o teor das divergências, acredita-se que os cientistas reivindicavam a supremacia do discurso acadêmico, enquanto o Congresso privilegiou a fala popular, com base no pressuposto do protagonismo negro sobre os assuntos que interessam aos negros (NASCIMENTO, 1968).

Pelo exposto acima, cumpre reconhecer que o movimento negro na década de 1950 tinha voz ativa sobre os interesses políticos, sociais e culturais do negro no Brasil. Embora “democracia racial” car-

regasse dois significados, para uns, realidade a ser mantida, para outros, ideal a ser atingido – sendo a segunda acepção predominantemente observada nas falas de autores negros como Abdias do Nascimento, Florestan Fernandes e Guerreiro Ramos<sup>8</sup> - pode-se mesmo falar num consenso entre autores negros e brancos estudiosos do tema em torno da necessidade de se empreenderem melhorias na condição social do negro no Brasil.

Iniciativas de denúncia de comportamentos racistas, questões de saúde<sup>9</sup>, urbanismo<sup>10</sup>, educação<sup>11</sup> e projetos de lei sobre esses temas partiram de lideranças negras para as casas legislativas, em âmbito estadual e federal. Assim, partiu do movimento negro o empreendimento moral para a punição, no Direito Penal brasileiro, da discriminação racial.

Quanto ao domínio sobre o que restou escrito na Lei Afonso Arinos (Lei n. 1.390, de 3 de julho de 1951), embora o deputado que apresentou o projeto não tenha sido negro nem qualquer outro membro no Congresso à época, o texto final não estava em conflito com os ideais defendidos pelo movimento negro, acima expostos, ou teria sido por ele contestado – considerando que o jornal *Quilombo* publicou o texto final da Lei e que o I Congresso Nacional do Negro não emitiu manifestação de desaprovação a ele.

O racismo ter sido inserido no ordenamento jurídico brasileiro como contravenção penal, considerando a lei das contravenções penais em vigor (de 03 de outubro de 1941<sup>12</sup>), em que figuravam também o porte de arma de fogo, a fabricação de remédios para o aborto, a exploração de jogos de azar e a participação em associação secreta, não foi para o movimento negro, naquela ocasião, desprestigiado a seus inte-

---

8 RAMOS, Guerreiro. “Apresentação da Negritude”, n.10, p.11, 2011.

9 NASCIMENTO, Maria. “Infância agonizante” (Fala a Mulher), n. 2, p.8 *Quilombo: vida, problemas e aspirações do negro*/Edição Fac-Similar do Jornal dirigido por Abdias do Nascimento, 2011).

10 LIMA, Jael de Oliveira (entrevista com). “É urgente a urbanização dos morros” (Fórum Político), n. 5, p. 5 *Quilombo: vida, problemas e aspirações do negro*/Edição Fac-Similar do Jornal dirigido por Abdias do Nascimento, 2011.

11 COSTA, Haroldo. Queremos estudar. *Tribuna Estudantil*, n. 1, p.4; Jael de Oliveira Lima patrocina a criação de uma escola profissional para os brasileiros de cor, n. 7-8, p. 5 (2011).

12 Cf. Decreto-Lei n. 3.688. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm). Acesso em 16/11/2020.



resses. A democracia racial enquanto compromisso político se adequava à lei que havia sido promulgada.

Escreveu Abdias do Nascimento, em “O negro revoltado”, sobre as discussões daquele I Congresso, que “somente os cegos e os surdos, os duros de entendimento e obsessivos da má fé podem desconhecer e negar a gravidade que dia a dia assume nossa inter-relação étnica, com tendência a se intensificar rapidamente (...). Mesmo depois da Lei Afonso Arinos a ação criminosa do preconceito e da discriminação prossegue sua obra negasta” (NASCIMENTO, 1968, p. 71).

Há no discurso de Nascimento insatisfação com o preconceito racial existente dezesseis anos após a publicação da lei, mas ele não indica que tenha havido revolta por parte do movimento negro em face do texto quando de sua publicação. Essa revolta somente vai surgir, ao que parece, após a separação definitiva entre o movimento negro organizado e o ideal da democracia racial (meados da década de 60), consubstanciada nos escritos da década de 70.

Guimarães cita que partiu de Florestan Fernandes, em 1964, a idéia madura de que a democracia racial mais do que um ideal era um mito, daí os autores que se seguiram terem passado a chamar de “mito da democracia racial” aquilo que se defendeu nos anos 50. Em 1978, voltando do exílio, Abdias do Nascimento publica no Brasil o livro “O genocídio do negro brasileiro” e no prefácio de Florestan Fernandes lê-se sobre o ideal da democracia racial que “ou ela é democrática para todas as raças e lhes confere igualdade econômica, social e cultural, ou não existe uma sociedade pluri-racial democrática” (NASCIMENTO, 1978 *Apud* GUIMARÃES, 2002, p. 157).

Somente em 1978, entende Guimarães, surge com o Movimento Negro Unificado – MNU – algo de novo no cenário político brasileiro (GUIMARÃES, 2002), quando então a ineficiência da Lei Afonso Arinos vai ser estudada sob o enfoque de negação ao ideal da democracia racial e ao conservadorismo, evidentes, para o autor, em seu texto.

### **3. O EMPREENDEDORISMO MORAL NEGRO NA DÉCADA DE 1980 E A LEI CAÓ**

*LEI N. 7.716, DE 5 DE JANEIRO DE 1989.*

*Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.  
(...)*

*Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor.*

*Art. 2º (Vetado).*

*Art. 3º Impedir ou obstar o acesso de alguém, devidamente habilitado, a qualquer cargo da Administração Direta ou Indireta, bem como das concessionárias de serviços públicos.  
(...)<sup>13</sup>.*

Em dezembro de 1965, a Assembleia Geral da ONU adota a Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Ela representa o passo mais importante da comunidade internacional contra práticas racistas, após a adoção, em 1948, da Convenção sobre Genocídio (MEDEIROS, 2004). Em seu texto, existe a previsão expressa de que os estados signatários se comprometem “a declarar delitos puníveis por lei, qualquer difusão de ideias baseadas na superioridade ou ódio raciais, qualquer incitamento à discriminação racial, assim como quaisquer atos de violência ou provocação a tais atos, dirigidos contra qualquer raça ou qualquer grupo de pessoas de outra cor ou de outra origem étnica, como também qualquer assistência prestada a atividades racistas, inclusive seu financiamento” (Organização das Nações Unidas).

O texto do documento internacional, moderno e abrangente, destoa daquilo que ficou registrado como prática racista condenável penalmente no Brasil pelo legislador de 50 e abre novas possibilidades à indignação do movimento negro quanto à eficácia da Lei Afonso Arinos – movimento que esteve em “gestação” nos anos 70 como “autoafirmação cultural dos negros” e que chega à sua maturidade política com o Movimento Negro Unificado- MNU, nos anos 80, passando a

---

13 O texto integral da lei n. 7.716/89 pode ser consultado através do endereço eletrônico: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7716.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm). Acesso em: 16/11/2020.

ter como principal bandeira “desmascarar a democracia racial, em sua versão conservadora de discurso estatal que impedia a organização das lutas antirracistas” (GUIMARÃES, 2002).

O Movimento Negro Unificado surge simultaneamente ao movimento pela redemocratização do país e compartilha seus interesses, trazendo três principais aspectos à discussão pública: “a luta contra o preconceito racial; a luta pelos direitos culturais da minoria afro-brasileira; a luta contra o modo como os negros foram definidos e incluídos na nacionalidade brasileira” (GUIMARÃES, 2002, p. 160). Sua carta de princípios aprovada em assembleia nacional é bem explícita quanto aos objetivos gerais: “o combate ao racismo onde se faça presente; a luta constante contra a discriminação e preconceito racial e toda forma de opressão existente na sociedade brasileira; bem como a mobilização política, econômica, social e cultural” (Carta do MNU-CDR, p. 3 *Apud* SOUZA, 2005). Sobre o primeiro evento do Movimento Negro Unificado, manifestação organizada em 7 de julho de 1978, na cidade de São Paulo, explica Lélia Gonzales:

*O 7 de julho é um marco histórico muito importante para nós, na medida em que se constituiu em ponto de convergência para a manifestação, em praça pública, de todo um clima de contestação às práticas racista, assim como da determinação de levar adiante a organização política dos negros. Ora, esse clima e essa determinação já haviam pintado em diferentes pontos do país, como já dissemos. Faltava esse 7 de julho, garantia simbólica de um movimento negro de caráter nacional (GONZALES, et al., 1982, p. 48).*

Se o Teatro Experimental do Negro expressou-se por escrito através do jornal *Quilombo* (1946-1950), o Movimento Negro Unificado o fez, primeiramente, por meio do periódico “Nêgo- Boletim do MNU-BA” (fase baiana do movimento entre 1981-1986) que, posteriormente, passou a ser chamado de “Jornal Nacional do Movimento Negro Unificado” (jornal do MNU) (SOUZA, 2005).

O jornal do MNU vai se encarregar da divulgação das propostas do Movimento para participação dos negros na vida pública e cultural do país. Do número 1 ao número 5, predominam as discussões de questões culturais, sobre origens africanas, resgate do valor histórico do negro e sobre o desejo de conscientização da comunidade negra

brasileira quanto ao engodo do “mito da democracia racial”. A partir do número 7, conforme pesquisa de Florentina Souza, o jornal começa a discutir mais enfaticamente o envolvimento do MNU nas questões políticas nacionais, ou seja, apoio ao movimento “Diretas Já” e a inserção da questão racial na Assembleia Constituinte, o que se tornará recorrente nas matérias do periódico a partir de então (SOUZA, 2005).

Souza confirmou em seus estudos a inegável influência da doutrina de esquerda de origem marxista na formação dos pensadores e escritores do Movimento Negro publicados pelo jornal. Nos primeiros anos, explica a autora, os textos publicados permitem identificar os vínculos dos militantes e simpatizantes da entidade com uma análise social que aponta somente para classes, deixando de lado a questão de raça, como determinante dos poderes no corpo social. A partir de um momento, os textos passam claramente a dar lugar e tratamento diferenciado ao tema raça, como em entrevista publicada no número 13, em outubro de 1987, com a então deputada pelo Rio de Janeiro Benedita da Silva, propondo a participação do militante negro nos partidos políticos, no sentido em que o socialismo somente resolveria a questão racial e de gênero se os diretamente interessados estivessem representados nas estruturas de poder (SOUZA, 2005).

Da compilação feita por Souza, podemos extrair outros indicadores do comprometimento do jornal do MNU com a participação do negro no processo político nacional, como editorial publicado no número 15, de novembro de 1988, sugerindo a membros do MNU e aos negros em geral que votassem em candidatos saídos da luta do povo e com ela comprometidos, demonstrando expectativa de que os partidos de esquerda fossem incorporar em seus discursos a questão racial. Já os números 17, 18 e 19, vão indicar descontentamento em face do desinteresse dos partidos políticos apoiados quanto à especificação da questão racial (SOUZA, 2005, p. 222).

O jornal passa a enfatizar cada vez mais que tanto o pensamento marxista como os partidos políticos devem ser espaços legítimos para as reivindicações do negro. Como em matéria do número 17, de 1989, intitulada “o embranquecimento que nos desune”, no qual Edson Cardoso “conclama os militantes negros a participarem do processo de construção de uma ideologia étnica transformadora, a fim de superar

os mecanismos de representação coletiva afetada pela “agressão étnica”, atribuindo ao sistema de representações do negro e à deturpação do pensamento marxista a responsabilidade pelo fato de alguns afro-brasileiros identificarem-se com o discurso de esquerda e recusarem-se a compreender e aderir ao MNU”, corroborada posteriormente no número 18, por Josafá Mota, que completou que os partidos de esquerda “não conseguem compreender as especificidades das questões raciais e sua importância para as lutas afro-brasileiras” (SOUZA, 2005, p. 223-224), no sentido de que mesmo dentro do movimento de esquerda a questão étnica deve ser destacada da de classe.

O aprofundamento e a abrangência política das discussões sobre a questão racial nos jornais do MNU, como aponta a pesquisa de Souza, parecem ser fruto da inserção da militância negra em organismos governamentais a partir das eleições estaduais de 1982 – época da “formação dos núcleos negros nos principais partidos políticos e da criação de organismos estatais que procuraram absorver as reivindicações da militância nas áreas da cultura, da legislação e da ação executiva” (GUIMARÃES, 2002, p. 160), como, por exemplo, o Conselho de Participação e de Desenvolvimento da Comunidade Negra, órgão do Governo do Estado de São Paulo em 1984.

Diferentemente das lideranças da década de 50, com pouca capacidade de mobilização, apenas no ano de 1982, o Movimento Negro organizou dois encontros de caráter nacional: o III Congresso do MNU, em Belo Horizonte, sob as palavras de ordem “por uma autêntica democracia racial”, e o III Congresso de Cultura Negra das Américas, em São Paulo.

Mais significativo para o presente estudo foi o resultado das discussões da II Semana Brasileira de Cultura Negra, realizada na Câmara Municipal de São Paulo (14 a 23 de novembro de 1980), onde foi exaustivamente debatida a lei n. 1.390, de 3 de julho de 1951 (Lei Afonso Arinos), e na qual os partícipes<sup>14</sup>, em assembleia, elegeram uma comissão de trabalho com o objetivo de criar um anteprojeto de lei

---

14 Sobre a participação nos eventos e discussões do Movimento Negro, vale destacar que, somente na cidade de São Paulo, 41 instituições fundadas e/ou dirigidas por negros se manifestaram, em 1983, favoravelmente ao Projeto de Lei que instituía o 20 de novembro como Dia da Consciência Negra (NASCIMENTO, s.d.), o que nos confere uma dimensão das lideranças negras em São Paulo e permite inferir sobre a ampla participação nas conferências negras realizadas na cidade.

contra a discriminação racial, em substituição à lei vigente (NASCIMENTO, s.d.).

Abdias do Nascimento, como deputado (1983-1987), ao apresentar o projeto de lei fruto desse amplo debate ao Congresso Nacional (Projeto de Lei n. 1661, de 1983), explicou o seguinte sobre as análises da comissão formada durante o encontro de 1980:

*Esta legislação (Lei Afonso Arinos), da mesma forma que as chamadas leis benéficas da época da escravatura (Lei do Ventre Livre, etc.), foi escrita por excelente jurista, contudo apresenta imperfeições que a tornam inócua para proteger o discriminado. Este foi o consenso a que se chegou na II SEMANA BRASILEIRA DE CULTURA NEGRA, após amplo e democrático debate realizado pela comunidade presente. Concluindo-se que a discriminação de raça ou de cor deverá ser definida como crime em legislação penal, que venha a revogar a Lei nº 1.390/51, traduzindo desta forma a intenção do Legislador Constitucional, quando o parágrafo 1º do artigo 153 (Constituição de 1946) deu devida ênfase à discriminação de cor ou de raça, no sentido de que a lei ordinária venha a defini-la como CRIME” (NASCIMENTO, s.d.).*

O Projeto supracitado<sup>15</sup> tinha evidente inspiração na Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1968) – porquanto utilizou sua definição de “discriminação” e promoveu os mesmos esclarecimentos quando à adoção de ações afirmativas. Inovava, entretanto, em relação ao documento da ONU, ao dispor sobre a natureza do crime de racismo como de “lesa-humanidade”<sup>16</sup>, ao incluir dados do IBGE como indicador da qualidade de “minoría” a determinado grupo e, também, ao punir a pessoa jurídica por crime de racismo. Nesse projeto de lei, a pena por ato de pessoa física considerado racismo era de reclusão de 6 a 15 anos e multa de 20 salários mínimos, mais elevada do que a que restou cominada na atual lei n. 7.716/89 (a maior pena é de reclusão de 2 a 5 anos).

15 O texto integral do projeto de lei pode ser consultado através do endereço eletrônico: [http://www.abdias.com.br/atuacao\\_parlamentar/atuacao\\_parlamentar.htm](http://www.abdias.com.br/atuacao_parlamentar/atuacao_parlamentar.htm). Acesso em: 16/11/2020.

16 Tratar a discriminação racial como crime de “lesa-humanidade” evoca uma tentativa de associá-la aos crimes contra a humanidade, definidos pela primeira vez no Estatuto de Londres (1945) e que são reevocados nas legislações específicas de criação de Tribunais Penais Internacionais Extraordinários para julgamentos de crimes como o extermínio étnico em Ruanda, dentre outros. Os crimes contra a humanidade são imprescritíveis conforme Convenção da ONU não ratificada pelo Brasil (ARAGÃO, 2009).

O projeto de lei foi considerado constitucional pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, mas nunca foi levado ao Plenário, segundo Nascimento por interesses não declarados do PMDB. Ele falou do projeto em discurso proferido em dezembro de 1984 que integra o prefácio do livro *Combate ao Racismo*, n. 4. O texto, ainda que um pouco longo, vale ser transcrito, porque consolida as ideias do empreendedorismo moral negro sobre a criminalização do racismo, levadas à Assembleia Constituinte (1988):

*Fato credor de referência prioritária está na aprovação pelo plenário da Câmara, em primeira votação, do meu Projeto de Lei nº 1.661, de 1983, que define e pune o racismo como crime de lesa-humanidade. A seu favor votaram unanimemente todos os partidos - PDT, PMDB, PT, PDS e PTB - num reconhecimento significativo da justiça desta conquista definida pelo movimento negro não como um problema específico da comunidade afro-brasileira, mas como uma causa da Nação. Tem sido intensa, desde 1976-77, a mobilização das entidades negras em prol da extinção da Lei Afonso Arinos, devido a sua absoluta inutilidade para a comunidade, que em nenhum instante viu punido um discriminador racista, mesmo nos termos ridículos de suas multas insignificantes. Implícita nessa reivindicação está a necessidade de outro dispositivo legal, que realmente puna o racismo de acordo com a gravidade do crime. Essa exigência coletiva constitui o primeiro item do documento apresentado ao futuro Presidente da República, Dr. Tancredo Neves, que recebeu a 18 de dezembro passado representantes do movimento negro de todo o país” (NASCIMENTO, s.d.).*

Embora o presente artigo tenha por objetivo identificar o empreendedorismo moral negro em face da lei n. 7.716/89, cumpre destacar que o marco do sucesso do Movimento Negro em relação à punição à discriminação racial no Brasil na década de 1980 foi a promulgação da Constituição Federal (1988). Ela apresentou avanços no plano geral ao ampliar as garantias do conjunto dos cidadãos, mas, especificamente em relação aos negros, promoveu o reconhecimento formal de especificidades sociais, religiosas e culturais, além de elevar à categoria de objetivos fundamentais da República a promoção (não somente garantia) da igualdade de raça e cor (MEDEIROS, 2004).

A Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) era com-

posta por 559 membros – 487 deputados federais e 72 senadores. “Entre os constituintes, todos os deputados federais e 49 dos senadores haviam sido eleitos no pleito ocorrido em 1986. Os demais 23 senadores eram “biônicos”: tinham sido eleitos indiretamente nas eleições ocorridas em 1982”. Dentre esses, 11 congressistas autodeclarados negros ou mulatos, correspondendo a 2% do total, se reuniram em Comissões e Subcomissões para elaboração do Projeto, incluindo a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias (Presidente: Deputado Ivo Lech– PMDB-RS, Relator: Deputado Alcení Guerra – PFL-PR) (21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988, 2009).

O Título II (Dos Direitos e Garantias Individuais), no seu art. 5º, inciso XLII, da Constituição Federal promulgada, finalmente consolidou as expectativas do movimento negro da década de 1980 ao dispor que a lei ordinária deve considerar a prática do racismo como crime inafiançável e imprescritível, punido com reclusão.

Considerando os discursos e projetos das representações políticas negras da década de 80, as discussões políticas dentro Movimento Negro Unificado (identificadas através do jornal do MNU) e os documentos oriundos dos Congressos da época, vê-se que a Assembleia Constituinte apenas reconheceu uma demanda que já possuía inclusive redação legal (Projeto de lei n.1661, de 1983), quando elevou o preconceito à categoria de crime (não mais contravenção), inafiançável e imprescritível, em evidente diálogo com o tratamento dado pelo movimento negro à questão – que defendia sua previsão como crime de “lesa-humanidade”, com pena de reclusão.

No ano seguinte, 1989, a Lei Afonso Arinos foi substituída pela lei n. 7.716, a Lei Caó, em homenagem ao deputado federal Carlos Alberto de Oliveira, do Rio de Janeiro, um dos principais defensores da mudança na legislação antidiscriminatória. Sua redação, entretanto, mesmo após a vitória constitucional, limitou-se a repetir a lista taxativa de atos (comportamentos) racistas, como impedir acesso ou negar hospedagem, da Lei Afonso Arinos, embora fossem, agora, crimes punidos com pena de reclusão, a maior delas entre 2 e 5 anos.



A Lei Caó não foi abrangente como requeria a Convenção da ONU. Somente em 1997 foi-lhe acrescentado o art. 20 (praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional) que efetivamente dava cumprimento ao documento internacional de que o Brasil é signatário.

As disposições constitucionais refletiram as demandas do empreendedorismo negro da década de 80, mas a lei editada em seguida era incompatível com o que se discutia no Movimento Negro Unificado. Isso indica que o Congresso Nacional pós-Constituinte ainda vacilava diante de mudanças significativas como as contidas na proposta de Abdias do Nascimento, 1983.

O texto não foi fruto, portanto, de reflexão do legislador no intuito de garantir sua eficácia, sobretudo porque repetiu modelo já fracassado (extensamente repudiado pelo MNU). A “nova” lei manteve o erro de buscar a punição para atos motivados por preconceito racial de difícil, senão impossível, comprovação e, por outro lado, a listagem taxativa reduzia as situações em que o delito poderia ser verificado, deixando à margem do Direito Penal diversas formas não pensadas à época de manifestação do preconceito em detrimento da dignidade de alguém (MEDEIROS, 2004).

Em 1994, estudo de Jorge da Silva analisou a punição ao crime de racismo após a lei n. 7.716/89 na Justiça do Rio de Janeiro. O autor constatou, além do supracitado, que a Lei Caó, “propositadamente evasiva e lacônica”, inferior em técnica à Lei Afonso Arinos, deixava de indicar os possíveis agentes da discriminação, o que, no seu entendimento, somente permitiria a identificação do agente preconceituoso se ele, após praticar um ato, declinasse expressamente a razão racista de sua ação (SILVA, 1994 Apud MEDEIROS, 2004).

A crítica direta à Lei Caó não ficou registrada, pelo que identificou o trabalho de Florentida da Silva Souza, no jornal do MNU, mas a postura ainda acanhada de membros de partidos políticos, mesmo de esquerda, quanto a mecanismos de efetiva mudança nas relações raciais no Brasil foi destacada pela autora (SOUZA, 2005).

## CONCLUSÃO

Ao analisar o empreendimento moral do movimento negro, no sentido que lhe confere Becker, e o populismo penal do legislador, como explicado por Tonry, em face da promulgação de duas leis, a que introduziu na legislação penal brasileira a punição ao racismo como contravenção penal (Lei Afonso Arinos de 1951) e a que deveria consolidar as determinações constitucionais de 1988 num projeto eficaz contra práticas racistas (Lei Caó de 1989), identificaram-se resultados diversos em relação ao sucesso dos empreendimentos.

Quando da Lei Afonso Arinos, os interesses dos dois empreendedores morais, movimento negro e legislador, não estavam em conflito; ambos encontravam-se sob o guarda-chuva da “democracia racial” e mesmo a dupla acepção da expressão, como realidade ou como ideal programático, não os distanciava – pensava-se ter conseguido com a Lei Afonso Arinos medidas de interesse comum.

Havia o reconhecimento, por ambas as partes (movimento negro e legislador), de que a previsão comportamental taxativa dos artigos da lei consistia num passo importante para a melhoria na qualidade de vida do negro na sociedade da época. Parece que as sensibilidades no momento demandavam um Direito Penal para educar, alertar e, portanto, prevenir manifestações de racismo em óbices ao trabalho, lazer e educação do homem negro – quase uma resposta às condutas racistas que pouco antes haviam estado nas páginas dos jornais. Ou seja, ambos os empreendedores morais trabalhavam com a construção otimista do futuro.

O legislador de 1950 aproveitou a janela de oportunidade oferecida pela negativa de hospedagem à bailarina norte-americana Katherine Durham e pelos incidentes anteriores de negativa de prestação de serviços ou acesso a lugares aos nacionais negros, para legislar e educar os que insistiam em contrariar a “democracia racial” – vivida por uns e almejada por outros.

Pode-se dizer que o que restou definido na lei teve o movimento negro como demandante<sup>17</sup>, embora tenha sido do legislador

---

17 O principal precedente à apresentação do projeto de lei foi a entrega ao Deputado Benício Fontenelle, por Abdias do Nascimento, 1945, do Manifesto à Nação produzido ao final da Convenção Nacional do Negro.

a construção do texto. O estatuto legal (que previu o racismo como contravenção) se adequou às sensibilidades da época e parece que o trabalho do legislador buscou a eficácia do empreendimento como medida educativa (inibidora de condutas indesejadas), ideia presente, também, nos discursos de autores negros de destaque.

Ainda que tenha se falado na Convenção do Negro de 1945 em buscar a previsão do “crime” de racismo, a descrição das condutas na lei Afonso Arinos, mesmo como contravenções penais, satisfêz o movimento, naquele momento, pelo que se observou dos artigos do periódico *Quilombo*. Parecia haver expectativa genuína de que a lei gerasse punição com a redação que lhe conferiu o legislador – ainda que por ser a primeira vez que se previa punição a condutas racistas.

Na outra situação, partiu-se de um empreendimento moral do movimento negro bem-sucedido junto à Assembleia Constituinte (1987-1988), que atendeu expressamente ao sugerido – definindo o racismo como crime, imprescritível e inafiançável, punido com reclusão. O projeto pós-Constituinte de modificação da Lei Afonso Arinos, contudo, resultou em lei onde preponderou a vontade populista do legislador.

O legislador ordinário já estava obrigado pela Constituição de 1988 a modificar a lei antirracismo em dois pontos, onde se lia “contravenção”, que fosse modificado o texto para “crime”, e nas penas, que deveriam começar em regime de reclusão. Os congressistas fizeram os ajustes obrigatórios, mas aprovaram um texto diverso do que pedia o Movimento Negro Unificado.

O MNU pedia a modificação na definição das condutas num texto mais aberto, diferente daquele da lei de 1951, como também pensou Abdias do Nascimento, expressando-se no Projeto de lei n. 1.661, de 1983. O legislador, entretanto, manteve as mesmas condutas taxativas da lei de 1951 e simulou abrangência ao retirar do texto a menção expressa aos agentes dos crimes.

Pode-se inferir que o legislador de 1989 agiu sabendo que a lei produzida seria pouco eficaz, porque era similar à anterior que já fracassara e que fora denunciada pelo movimento negro repetidas vezes.

Outro elemento populista da lei n. 7.716/89 foi ter sido batizada com o nome do congressista negro que defendeu o projeto (embora atribuído ao Deputado Caó, o que restou escrito foi uma mera adaptação da Lei Afonso Arinos da qual pouco diferia).

A reflexão sobre o que alcançou o movimento negro na época da promulgação da Lei Afonso Arinos (1951), da previsão constitucional (1988) e, depois, da Lei Caó (1989), revela a preponderância de sua fala no empreendimento pela criminalização do racismo no Brasil.

Por outro lado, no que concerne à elaboração das normas, chama atenção que, após a vitória na Assembleia Constituinte, nenhum projeto de lei que consolidasse uma abordagem diferente do racismo tenha surgido no Congresso. Foi processado um arremedo como “nova” lei e camuflou-se a falta de reflexão sobre a técnica legislativa e sobre o que não funcionara anteriormente sob o nome de importante congressista negro, sinal marcante de populismo legislativo.

Ao final, o exposto neste artigo convida a refletir sobre a divergência entre os objetivos dos empreendedores morais das leis promulgadas no Brasil, noutras palavras, sobre o que separa aquilo que pretende o movimento social do que de fato escreve e aprova o legislador.

O resultado pretendido pelo legislador está, por vezes, divorciado do projeto do empreendedor social; o interesse do congressista pode não vislumbrar a eficácia da lei na prática (na sua imposição à sociedade), mas esgotar-se no momento de sua entrega ao público.

Ao movimento social restará decidir, diante da lei entregue nessas condições, se reconhece a derrota de seu projeto inicial na casa legislativa, revelando o divórcio entre o empreendedor moral e o congressista, ou se comemora o resultado populista igualmente.

Surge como questão para novos trabalhos, considerando as normas analisadas e outros dispositivos legais, se a modificação de leis apenas para cominar penas mais severas, sem revisão de conteúdo, tem qualquer impacto na efetiva punição das condutas ofensivas.

JULIANA CARLEIAL MENDES CAVALEIRO

DELEGADA DE POLÍCIA FEDERAL

MESTRE EM SOCIOLOGIA PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA,  
ESPECIALISTA EM SEGURANÇA PÚBLICA PELA ESCOLA  
SUPERIOR DA POLÍCIA NACIONAL FRANCESA - ENSP,  
PROFESSORA DA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA

## **MORAL ENTREPRENEUR AND LEGISLATIVE POPULISM IN LAWS THAT CRIMINALIZED RACISM IN BRAZIL**

### *ABSTRACT*

Initially, this article aims to identify whether the laws that defined the criminal offenses of racial discrimination and prejudice in Brazil reflected the desires of the Brazilian black movement. That is, whether black individuals, as primary moral drivers, participated in the process of creating these rules since they should be their direct beneficiaries – based on the concept of moral entrepreneur by Howard Becker (2008). Secondly, based on the observations by Michael Tonry (2004) on stricter laws and penal populism in the United States, it is questioned whether the texts that resulted from the aforementioned enterprise were prepared seeking the best way to meet the black movement's needs with legislative effectiveness or, above all, whether they reflected other interests of the legislator at the time. Finally, it is asked whether the electoral purposes of congressmen were preponderant in the drafting of these laws to the prejudice of the capacity to impose the norms on society, or also whether the elaborators were aware of a possible failure in imposing these laws. The voice of the Brazilian black movement was sought in publications of journals produced or aimed at the black community, contemporary to the drafting of both laws that criminalized racism in Brazil. Academic papers produced by black authors, such as Abdias do Nascimento (1968), Lélia Gonzales (1982), Florestan Fernandes (BASTIDE, *et al.*; 2008), among others, and conference annals at the time were consulted.

**KEYWORDS:** Criminology. Laws. Racism. Moral conduct. Legislative populism.

## **EL EMPREENDEDORISMO MORAL Y POPULISMO LEGISLATIVO EN LAS LEYES QUE CRIMINALIZAN EL RACISMO EN BRASIL**

### *RESUMEN*

Este artículo tiene como objetivo identificar, en un primer momento, si las leyes que tipificaron los delitos de discriminación y prejuicio racial en Brasil reflejaron los deseos del movimiento negro brasileño. Es decir, si los negros, como impulsores morales primarios, participaron en el proceso de creación de estas reglas, ya que deberían ser sus beneficiarios directos, basado en el concepto de emprendedorismo moral de Howard Becker (2008). En segundo lugar, a partir de las observaciones de Michael Tonry (2004) sobre el rebrote de las leyes y el populismo penal en Estados Unidos, surge la pregunta: si los textos que resultaron del citado emprendimiento fueron elaborados buscando la mejor manera de atender al movimiento negro con efectividad legislativa, o, sobre todo, se reflejaban otros intereses del legislador de la época. Finalmente, se pregunta si los propósitos electorales de los congresistas habrían sido preponderantes en la redacción de estas leyes en detrimento de la capacidad de imponer las normas a la sociedad, o incluso si los elaboradores actuaron conscientes de un posible incumplimiento en la imposición de estas leyes. El discurso del movimiento negro brasileño se buscó en publicaciones de periódicos producidos o dirigidos a la comunidad negra, contemporáneos a la redacción de las dos leyes que criminalizan el racismo en Brasil. Se consultaron artículos académicos elaborados por autores negros, como Abdias do Nascimento (1968), Lélia Gonzales (1982), Florestan Fernandes (BASTIDE, *et al.*, 2008), entre otros, y actas de congresos de la época.

Palabras clave: Criminología. Leyes. Racismo. Empresa moral. Populismo legislativo.

## **REFERÊNCIAS**

21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileirasob a Carta de 1988. SARMENTO, Daniel. 2009, Revista de Direito Público - América do Norte, 120 01 2011.

ANDREWS, George Reid. Negros e brancos em São Paulo: 1888-1988. Bauru : EDUSC, 1998.

BASTIDE, Roger; FERNANDES, Florestan. Brancos e Negros em São Paulo. São Paulo : Global, 2008.

BECKER, Howard S. Outsiders: Estudos de Sociologia do Desvio. Rio de Janeiro : Zahar, 2008.

ARAGÃO, Eugênio José. Crimes contra a humanidade: sistema internacional de repressão, Revista do TST, Brasília, vol. 75, nº 1, jan/mar., 2009 .

DA MATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro : Zahar, 1983.

DURKHEIM, Emile. Da Divisão do Trabalho Social. São Paulo : Martins Fontes, 2010.

FREYRE, Gilberto. Casa Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 49. ed. São Paulo : Global, 2004.

GARLAND, David. Punishment and modern society: a study in social theory. Chicago : Chicago University, 1990.

GONZALES, Lelia e HASENBALG, Carlos. Lugar de negro. Rio de Janeiro : Marco Zero, 1982.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Classes, raças e democracia. São Paulo : Editora 34, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26. ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

MEDEIROS, Carlos Alberto. Na lei e na raça: Legislação e relações raciais, Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro : DP&A, 2004.

NASCIMENTO, Abdias. Abdias Nascimento. Citado em: 20 de julho de 2012. <http://www.abdias.com.br/>.

NASCIMENTO, Abdias do. Quilombo: vida, problemas e aspirações do negro. São Paulo : Editora 34, 2011.

NASCIMENTO, Abdias do. Quilombo: vida, problemas e aspirações do negro / Edição Fac-Similar do Jornal dirigido por Abdias do Nascimento. São Paulo, 2011.

NASCIMENTO, Abdias. O negro revoltado. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1968.

NASCIMENTO, André. Apresentação à edição brasileira. David GARLAND. A Cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro : Revan, 2008, p. 7-30.

Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos - Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Ministério da Justiça. [Online] Citado em: 27 [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/conv\\_int\\_eliminao\\_disc\\_racial.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_int_eliminao_disc_racial.htm) de julho de 2012.

PEREIRA, Amauri Mendes; SILVA, Joselina da. O Movimento negro

brasileiro: escritos sobre os sentidos de democracia e justiça social no Brasil. Belo Horizonte : Nandyala, 2009.

SOUZA, Florentina da Silva. Afro-descendência em Cadernos Negros. Jornal do MNU. Belo Horizonte : Autêntica, 2005.

TONRY, Michael. Thinking About Crime: sense and sensibility in american penal culture. Oxford : Oxford University Press, 2004.

