





Brasil
Políticas Públicas de promoção da igualdade racial:
A experiência do Brasil

II. Presentaciones de las/os Expositoras/res

Brasil

Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial A Experiência do Brasil

Renato Dos Santos Ferreira

1. Introdução

A intervenção do Estado brasileiro na área da promoção da igualdade racial é relativamente recente. A partir dos anos 1980, como fruto da atuação dos movimentos sociais negros, cresceu a compreensão de que a proibição legal da discriminação racial era insuficiente para o efetivo enfrentamento das desigualdades baseadas em raça e etnia.¹ O processo de elaboração da Constituição Brasileira de 1988 contribuiu para isso. Naquele momento, a partir do reconhecimento do caráter pluricultural e multiétnico da sociedade brasileira, o racismo passou a ser considerado crime inafiançável e imprescritível, assim como as Comunidades Remanescentes de Quilombos tiveram reconhecido seu direito a terra.²

Em 1995, como resultado da Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, realizada pelo Movimento Negro, o Governo brasileiro assumiu um conjunto de ações pontuais em diversas áreas. Mais tarde, tais ações ganham novo ímpeto durante o processo preparatório da III Conferência Mundial contra o Ra-

1 A exemplo da Lei Afonso Arinos - nº 1.390, de 3 de julho de 1951 que inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor; o Decreto nº 1.171, de 22 de Junho de 1994 que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; o Código Penal Brasileiro - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, institui no seu artigo 40 as penalidades em caso de injúria pautada em elementos referentes à raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência; Lei Caó nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor e as respectivas penalidades.

2 É regulamentado o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88, através do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

cismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban, África do Sul, em 2001. Neste período, o Governo brasileiro passa a reconhecer a existência de desigualdades no acesso a direitos baseadas em raça e etnia, criando, assim, as condições para o avanço dos debates sobre a adoção de políticas de ação afirmativa.

Em 2010, a população total do Brasil era 190 milhões de habitantes, dos quais mais de 90 milhões, ou 50,6%, correspondiam à população negra.³ Contudo, a maior população de afro-descendentes no mundo ainda se encontra sobre-representada nas camadas sociais menos favorecidas. A reversão de tal quadro foi prioridade no Governo Lula e continuará sendo no da presidenta Dilma Rousseff.

2. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Contexto, Estratégias e Atuação

Em 2003, o Governo do Presidente Lula criou a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), órgão de assessoramento da Presidência da República, com a finalidade de formular, coordenar e articular políticas e programas para a promoção da igualdade e a proteção dos direitos dos grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra. Desse modo, a SEPPIR assumiu o papel de indutora da atuação de outros ministérios e órgãos de governo, assim como de organismos privados nacionais e internacionais.

A SEPPIR atua tendo por base as diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual (PPA), principal ferramenta de planejamento das ações do Governo Federal. Os objetivos do PPA expressam o disposto na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)⁴, cujas ações se desdobram em 12 eixos do Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Planapir).⁵

a. Plano Plurianual (PPA)

O PPA 2008-2011 tem como lema “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”. Foi construído a partir de três pilares: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social. Entre os dez objetivos de governo que estabelece, dois dizem respeito diretamente à atuação da SEPPIR:

- Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- Promover a inclusão social e a redução das desigualdades.

3 Considera-se população negra a somatória de pretos e pardos.

4 Instituída pelo Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003.

5 Criado pelo Decreto nº 6.872 de 04 de junho de 2009 que aprova o PLANAPIR e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento



Brasil
Políticas Públicas de promoção da igualdade racial:
A experiência do Brasil

b. Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)

A PNPIR tem como princípios norteadores a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática. Estes são desenvolvidos de maneira simultânea e orientam o conjunto das ações do governo federal e a relação deste com as demais esferas da administração pública, instituições privadas e com a sociedade civil.

O princípio da transversalidade refere-se à necessidade de incorporação da equidade étnicorracial às diversas iniciativas do Estado brasileiro, em particular nas áreas da saúde, da educação, da cultura, da justiça, da segurança, entre outras. No cumprimento deste princípio a SEPPIR se faz presente em vários espaços intersetoriais instituídos por diversos órgãos do Governo Federal, a exemplo de Conselhos de Políticas Setoriais, Comitês de Monitoramento, Grupos de Trabalhos e Comissões Organizadoras de Conferências Nacionais.

A descentralização diz respeito à inserção da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial no sistema federativo, em atendimento à exigência da Constituição, por meio da distribuição de competências entre os entes federados, sendo a superação da pobreza e a inclusão social de segmentos historicamente excluídos obrigações comuns da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Para garantir a descentralização da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em outubro de 2003 foi criado o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), com a finalidade de capacitar gestores (as) estaduais e municipais, bem como planejar, executar e monitorar a implementação desta Política Nacional nos Estados e Municípios.

O princípio da gestão democrática implica na instituição de mecanismos de controle social dos programas e ações contidos na Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Assim, em novembro de 2003, foi instalado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado de caráter consultivo que integra a estrutura básica da SEPPIR. O Conselho é composto por 22 órgãos do Poder Público Federal, 19 entidades da sociedade civil, escolhidas através de edital público, e mais três pessoas indicadas, com notória atuação na área da promoção da igualdade racial.

c. Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir)

O Planapir estabelece a adoção de medidas afirmativas, plano de ação e um modelo de gestão, monitoramento e avaliação das políticas. Cumpre a função de nortear as ações do Estado brasileiro no campo das políticas de promoção da igualdade racial.

O Plano foi construído com base nas políticas de redução das desigualdades sociais desenvolvidas por órgãos do Governo Federal e as resoluções da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), sistematizadas em 12

eixos de atuação: (i) Trabalho e Desenvolvimento Econômico; (ii) Educação; (iii) Saúde; (iv) Diversidade Cultural; (v) Direitos Humanos e Segurança Pública; (vi) Comunidades Remanescentes de Quilombos; (vii) Povos Indígenas; (viii) Comunidades Tradicionais de Terreiro; (ix) Política Internacional; (x) Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar; (xi) Infra-estrutura; e (xii) Juventude.

d. Principais Ações

Em razão do limite deste documento, e sem prejuízo de outras ações desenvolvidas pelo Governo brasileiro, destacam-se a seguir alguns dos principais projetos e programas de coordenação ou execução direta da SEPPIR.

No eixo de trabalho e desenvolvimento econômico, vale destacar o Plano Setorial de Qualificação (Planseq) para negros, negras e afro-descendentes, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego. Seu objetivo é promover o desenvolvimento pessoal e a capacitação profissional de jovens e adultos afro-descendentes através de Cursos de Empreendedor Individual nas áreas de comércio e serviços. A meta é atender 25 mil profissionais em todo o território nacional. Merece também menção a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho que tem por objetivo promover políticas públicas de igualdade de oportunidades e de tratamento, e de combate a todas as formas de discriminação de gênero e raça, no emprego e na ocupação.

Com o Ministério de Ciência e Tecnologia, está sendo executado o Programa Institucional de Iniciação Científica - PIBIC nas Ações Afirmativas. Trata-se de um programa-piloto que oferece bolsas de Iniciação Científica a estudantes de universidades públicas que tenham programa de ações afirmativas. O objetivo é ampliar as oportunidades de formação técnico-científica de estudantes negros(as), assim contribuindo para a sua permanência qualificada na vida acadêmica.

No eixo Saúde, foi instituída a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN). O objetivo geral é a redução das desigualdades etnicorraciais entre brancos e negros, por meio da atenção às doenças e agravos prevalentes na população negra, bem como do enfrentamento à discriminação racial, que determina o acesso e o atendimento diferenciado no cotidiano dos serviços de saúde. A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra foi elaborada com o apoio do Ministério da Saúde por meio de uma metodologia participativa que envolveu a sociedade civil organizada, pesquisadores, gestores e profissionais de saúde de vários estados brasileiros.

No eixo direitos humanos e segurança pública, destaca-se o Projeto Farol – Oportunidade em Ação, voltado a jovens em situação de vulnerabilidade social, em particular, negros e negras no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Os objetivos do projeto são: ressocializar jovens entre 15 e 24 anos por meio de projetos educativos e profissionalizantes de promoção da cidadania e dos direitos humanos; e apoiar ações e atividades de estímulo a trabalhos comunitários, articulados com iniciativas do poder público.



Brasil
Políticas Públicas de promoção da igualdade racial:
A experiência do Brasil

No que se refere às Comunidades Quilombolas⁶, a Constituição de 1988 reconheceu os direitos aos remanescentes destas comunidades assegurando-lhes o direito a terra e ao desenvolvimento econômico e social. No ano de 2004, o Governo Brasileiro criou o Programa Brasil Quilombola, abrangendo um conjunto de ações integradas entre diversos órgãos governamentais. Seu objetivo é o desenvolvimento econômico, social sustentável das comunidades com o fomento à participação social de seus representantes em diferentes esferas de proposição e formulação de políticas públicas e apoio as suas associações representativas.

No eixo diversidade cultural, o projeto A Cor da Cultura, já em sua segunda fase, foi desenvolvido pela SEPPIR e parceiros visando à valorização da cultura afro-brasileira, por meio de programas audiovisuais que servem de material paradidático na implementação das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), modificada pela Lei 10.639/03, que estabelece a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana. A meta é formar três mil multiplicadores das redes de ensino, organizações não governamentais e Pontos de Cultura, com repasse de metodologia e reprodução dos kits educativos. Também neste eixo, vale notar o projeto Clubes Sociais Negros, de resgate e memória de espaços associativos, originados da necessidade de convívio social dos afro-brasileiros, de caráter beneficente, recreativo e cultural. Sua defesa é considerada prioritária no âmbito das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural do país.

Finalmente, no eixo Política Internacional, são desenvolvidas ações, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, seja na relação da SEPPIR com outros países, com organismos multilaterais e agências de fomento. Estas envolvem troca de experiências, fortalecimento institucional e formação de lideranças, em especial para a juventude negra e as comunidades negras tradicionais.

Neste sentido, foram estabelecidos mecanismos de intercâmbio e cooperação internacional para a capacitação de quadros para o ensino da história e cultura da África e da Diáspora e outras áreas de interesse. O Programa Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia, implementado pelo Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores, tem por objetivo promover o acesso de afro-descendentes à carreira diplomática brasileira. O Programa oferece bolsas para os estudos preparatórios ao Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata que, a partir deste ano, contará com uma reserva de 10% das vagas para afro-descendentes, na primeira fase do processo seletivo.

São também concedidas bolsas através de Programas de Formação Complementar em ambiente internacional para estudantes de graduação, mestrado, doutorado, bem

⁶ Existem 3524 comunidades quilombolas identificadas no Brasil. Devemos ressaltar que os grupos que hoje são considerados remanescentes de comunidades de quilombos se constituíram a partir de uma grande diversidade de processos, que incluem as fugas com ocupação de terras livres e geralmente isoladas, mas também as heranças, doações, recebimento de terras como pagamento de serviços prestados ao Estado, a simples permanência nas terras que ocupavam e cultivavam no interior das grandes propriedades, bem como a compra de terras, tanto durante a vigência do sistema escravocrata quanto após a sua extinção.

como estágios de inserção profissional. O Programa de Formação Complementar em Direitos Humanos, uma parceria entre a SEPPIR e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, oferece estágio de 03 meses para mestres e doutores na Delegação Brasileira junto ao Alto Comissariado de Direitos Humanos em Genebra.

No campo do fortalecimento da participação política da juventude, vale citar o Programa de Capacitação de Jovens Líderes Indígenas e Afro-descendentes na Ibero- América e o Programa de Capacitação de Jovens Líderes Africanos e Afro-descendentes na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

No que se refere às Comunidades Tradicionais, são desenvolvidas iniciativas que visam dar visibilidade à questão em fóruns internacionais; e estimular parcerias internacionais para o desenvolvimento local de comunidades tradicionais e comunidades afro-rurais nas Américas e na África. Resultam deste esforço parcerias para a execução dos projetos: Quilombos das Américas; Semente Criola, e outros projetos de cooperação técnica em negociação com o Suriname, São Tomé e Príncipe, Guiné Bissau e Libéria.

Cabe ainda registrar que está em andamento o Plano de Ação Conjunto Brasil-Estados Unidos para a Eliminação da Discriminação Étnico-Racial e a Promoção da Igualdade, iniciativa inovadora e pioneira de cooperação internacional paritária, envolvendo a participação, dos governos, da sociedade civil e da iniciativa privada dos dois países.

Em cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil nas Conferências Preparatórias Regionais para Durban e a sua Revisão, o Governo Brasileiro tem apoiado o Grupo de Trabalho Rodada de Censos, visando à inclusão de dados desagregados por cor/raça nos censos e pesquisas domiciliares nos demais países da América Latina.

É neste contexto que a SEPPIR tem buscado fortalecer o intercâmbio com os países e com a Organização dos Estados Americanos/OEA, enquanto estruturas regionais estratégicas para o avanço da promoção da igualdade racial nas Américas.

3. A Legislação sobre a população afro-descendente no Brasil

As reivindicações do Movimento Negro foram determinantes para que o Estado produzisse uma legislação contra o racismo e seus efeitos. Por conta disto, o direito anti- discriminação racial integra o ordenamento jurídico brasileiro com normas de duas naturezas: leis anti-racistas e as ações afirmativas.

As leis anti-racistas visam punir a prática do racismo. Podemos destacar como principais normas desta natureza:

O artigo 5º, inciso XLII da Constituição de 1988 que torna a prática de racismo crime inafiançável e imprescritível.



Brasil
Políticas Públicas de promoção da igualdade racial:
A experiência do Brasil

A Lei 7716/1989 que regulamenta a Constituição estabelecendo várias condutas racistas passíveis de punição.

A lei 9459/1997 que cria no Código Penal (parágrafo §3º ao artigo 140) o crime de injúria racial.

Já as ações afirmativas são de toda natureza, indo desde a decretação do feriado do Dia da Consciência Negra em Estados e Municípios até a instituição das cotas raciais nas universidades e nos concursos públicos. Destacamos aqui as mais importantes leis que criaram ações afirmativas no Brasil:

Lei nº 10.639/2003 que modifica a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), tornando obrigatória a inclusão no currículo da rede de ensino da “História e Cultura Africana e Afro-Brasileira”;

Lei nº 10.678/2003 que criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR);

Lei nº 11.096/2005 que criou o Programa Universidade para Todos – ProUni, pelo qual o Governo Federal fornece bolsas de estudos para afro-descendentes nas universidades privadas;

Decreto 4.886/2003 que institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR);

Decreto 4.885/03 que criou o Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial, órgão colegiado e consultivo da SEPPIR com a finalidade de propor e monitorar as políticas de promoção da Igualdade Racial;

Decreto 4.887/03 que trata da regulamentação dos direitos humanos das comunidades negras rurais, remanescentes de quilombos;

Decreto nº 6.872/2009 que aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir).⁷

Por último ressaltamos a Lei 12.288/10 que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial. O Estatuto é um micro-sistema jurídico que determina um conjunto de medidas para a redução das desigualdades raciais, especialmente nas áreas da educação, saúde, trabalho, cultura, moradia e segurança pública, dentre outros.

⁷ As leis e decretos aqui demonstrados não exaurem outros adotados pelo Governo Federal e demais entidades da Federação. Para se ter uma visão sobre as normas de ação afirmativa adotadas pelo Governo Federal vide o site <http://www.portaldaigualdade.gov.br>.

4. Um olhar para o futuro

Racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas são fenômenos globais que afetam praticamente todas as nações. Não concernem apenas a um ou outro país, mas a toda a comunidade internacional. As formas, a intensidade e a ênfase com que se manifestam variam conforme o contexto sócio, político, histórico e cultural de cada sociedade e negá-los apenas contribui para aprofundar as cisões e conflitos deles recorrentes.

O Estado brasileiro acredita que o comprometimento da comunidade internacional com a promoção da igualdade é fundamental para a superação destes fenômenos. Nenhum país conseguirá, isoladamente, lidar de forma adequada com o tema. É necessário assegurar a cooperação, a troca de experiências e o debate intergovernamental constante, razão pela qual o Brasil busca fomentar e apoiar as iniciativas internacionais de promoção da igualdade. E tem se empenhado para manter a discriminação e intolerância como temas de pauta das organizações internacionais pertinentes, além de assegurar e fortalecer o compromisso internacional com a superação das desigualdades.

O fenômeno do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e das intolerâncias correlatas interfere na formulação das políticas públicas pelos Estados. Portanto a cooperação internacional deve promover o intercâmbio de experiências, a difusão de boas práticas, a assistência técnica internacional e potencializar a atuação dos Estados como agentes de promoção da igualdade. A maioria dos países americanos compartilha aspectos importantes da sua história, em especial no que tange à formação estratificada e excludente de suas sociedades, baseada na discriminação como elemento de manutenção das desigualdades econômicas, sociais e políticas. Os dilemas e desafios existentes para a superação das injustiças, consideradas as especificidades naturais, apresentam semelhanças consideráveis.

O Governo Brasileiro, desde a criação da SEPPIR, vem dando passos significativos com o objetivo de ampliar as ações e obter resultados efetivos na redução da desigualdade racial no Brasil. O Estado brasileiro está disposto a, na medida dos recursos disponíveis, a oferecer cooperação técnica a outros Estados que tenham interesse em replicar quaisquer das políticas implantadas no Brasil. Igualmente, teria grata satisfação de conhecer boas práticas consagradas alhures e receber cooperação que auxiliasse o Governo a superar os desafios existentes para a superação das desigualdades. Nesta direção, gostaríamos de propor algumas ações que podem ser assumidas pela Organização dos Estados Americanos/OEA considerando o Ano Internacional dos Afro-descendentes:

1. Ampliar a divulgação das negociações do Grupo de Trabalho Encarregado da Elaboração do anteprojeto da Convenção Interamericana Contra o Racismo e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, visando aportes e sua rápida aprovação.



Brasil
Políticas Públicas de promoção da igualdade racial:
A experiência do Brasil

2. Estimular entre os países membros da OEA, projetos de cooperação e intercâmbio de boas praticas de inclusão social das populações historicamente discriminadas, em especial a população afro-descendente.

3. Fortalecer a Relatoria Especial sobre os Direitos dos Afro-descendentes e Contra a Discriminação Racial, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos visando reverter à invisibilidade em que se encontra a maior parte da população afro-descendente das Américas (constituída aproximadamente por 200 milhões de pessoas).

4. Apoiar projetos de pesquisa, elaboração e edição de material impresso e audiovisual referente à história dos afro-descendentes nos países americanos, dando visibilidade às lutas, estratégias e resistências dessas populações oriundas da diáspora africana; isso permitiria reconhecer o papel que desempenharam na construção das sociedades para as quais transportaram e recriaram ricas e milenares culturas, constituindo-se ainda, em força de trabalho sob a qual se erigiram os Estados da América.

5. Apoiar a Incorporação do tema afro-descendente nas políticas e programas da Organização dos Estados Americanos, como propõe o Departamento de Direito Internacional (DDI) da Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA, enfocando especificamente os seguintes pontos:

- A Elaboração e divulgação de relatórios que contenham indicadores e recomendações para uma política transversal da OEA sobre afro-descendentes;
- Apoio à participação de representantes afro-descendentes em reuniões regionais a fim de que possam elaborar recomendações aos órgãos políticos do Sistema Interamericano;
- Organização de seminários, como este, com especialistas destinados a analisar o trabalho da OEA sobre afro-descendentes e formular recomendações técnicas;
- Divulgação do tema afro-descendente por meio de cursos e seminários sobre Direito Internacional, fomentando a participação desse grupo minoritário nos mencionados eventos; e
- Elaboração de relatórios sobre padrões hemisféricos e legislação interna, políticas, melhores práticas e ações afirmativas relacionados ao tema afro-descendentes.

Entendemos que o desenvolvimento de políticas públicas de promoção da igualdade racial nas Américas é diretamente proporcional ao fortalecimento da cooperação continuada com países da África e da Diáspora Africana. O conhecimento da história das Américas passa necessariamente pelo conhecimento da história do continente africano. Neste sentido, a atuação da Organização dos Estados Americanos é fundamental e estratégica para a superação do racismo e construção de uma humanidade mais justa.

São estas as considerações que nós tínhamos a fazer.

Muito Obrigado.

Bibliografía

Guimarães, Antonio S. A. – *Classes, Raças e Democracia* – Editora 34 – São Paulo – 2002.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Exercício 2009 – Ano Base 2008

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Planapir – 2009.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Relatório de Gestão 2003-2006.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Documento de Posição do Brasil – Conferência Regional Preparatória a Conferência de Revisão de Durban - 2008