

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 6.264, DE 2005, DO SENADO FEDERAL, QUE “INSTITUI O ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL”. **(ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL)**

PROJETO DE LEI N.º 6.264, DE 2005

Institui o Estatuto da Igualdade Racial

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Antônio Roberto

I - RELATÓRIO

Em 29 de novembro de 2005, o Senado Federal remeteu à Câmara dos Deputados, já aprovado, nos termos de Substitutivo apresentado à Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa, o Projeto de Lei n.º 213, de 2003, de autoria do senador Paulo Paim, instituindo o Estatuto da Igualdade Racial, que aqui recebeu o n.º 6.264, de 2005.

O Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005, destina-se a fornecer um enquadramento legal amplo e articulado para as iniciativas públicas e privadas destinadas a superar as espúrias desigualdades fundadas em raça/cor/etnia que

ainda marcam o tecido social brasileiro, atingindo, particularmente, os descendentes de africanos.

Para atingir seu objetivo, o Projeto de Estatuto da Igualdade Racial se divide em três títulos (I. Disposições Preliminares, II. Dos Direitos Fundamentais, III. Disposições Finais). O Título II, por sua vez, divide-se em onze capítulos: 1. Do Direito à Saúde; 2. Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer; 3. Do Direito à Liberdade de Consciência e de Crença e ao Livre Exercício dos Cultos Religiosos; 4. Do Financiamento das Iniciativas de Promoção da Igualdade Social; 5. Dos Direitos da Mulher Afro-Brasileira; 6. Do Direito dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos às suas Terras; 7. Do Mercado de Trabalho; 8. Do Sistema de Cotas; 9. Dos Meios de Comunicação; 10. Das Ouvidorias Permanentes nas Casas Legislativas; 11. Do Acesso à Justiça.

Como não poderia deixar de ser, dada a amplitude de matérias nele tratadas, o PL n.º 6.264, de 2005, em consonância com o art. 34, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, provocou a criação, em 9 de novembro de 2007, de Comissão Especial para sobre ele proferir parecer quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, à adequação financeira e orçamentária e ao mérito. A Comissão Especial foi constituída, por Ato da Presidência da Casa, em 10 de março de 2008, e instalada dois dias depois, com a eleição do Presidente, deputado Carlos Santana, e a designação do Relator. Posteriormente, em 14 de maio, foram eleitos, Primeiro Vice-Presidente, o deputado Damião Feliciano; Segundo Vice-Presidente, o deputado Eduardo Barbosa; e Terceira Vice-Presidente, a deputada Janete Rocha Pietá.

À Comissão foi reconhecida a prerrogativa de apreciação conclusiva do Projeto de Lei sob análise, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Na reunião ordinária seguinte à de instalação, em 26 de março, o Relator apresentou sugestão de roteiro de trabalho à Comissão Especial. Ao fazê-lo, rememorou a história do Projeto de Lei, em termos que merecem constar deste Relatório, por esclarecerem particularidades importantes da proposição e do próprio Voto adiante expedido:

- Em 12 de setembro de 2001, foi instalada, na Câmara dos Deputados, Comissão Especial destinada a apreciar e proferir Parecer ao Projeto de Lei n.º 3.198, de 2000, de autoria do então deputado Paulo Paim, com a seguinte ementa: “Institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências”. Foram analisados, pela Comissão, além dele, o PL n.º 3.435, de 2000, e os PLs de n.º 6.214 e 6.912, ambos de 2002.

- Em 3 de dezembro de 2002, a citada Comissão Especial aprovou Substitutivo ao PL n.º 3.198, de 2000, consolidando o esforço da Câmara dos Deputados, em articulação com outras entidades públicas e privadas, para elaborar uma legislação de amplo escopo, destinada a regulamentar, globalmente, as iniciativas direcionadas a promover a igualdade racial.

- Em 29 de maio de 2003, o já senador Paulo Paim, com o propósito de ampliar e reforçar a discussão da matéria no Congresso Nacional, protocolou, no Senado Federal, o Projeto de Lei n.º 213, de 2003, com o mesmo conteúdo do Substitutivo elaborado e aprovado, em 2002, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

- Em 29 de novembro de 2005, o Senado Federal remeteu à Câmara dos Deputados, já aprovado, o Projeto de Lei n.º 213, de 2003, que aqui recebeu o n.º 6.264, de 2005.

Além da recapitulação da história do Projeto, o Relator propôs, na reunião de 26 de março, a rearticulação dos laços criados, ao longo de todo esse período, com as pessoas e entidades que colaboraram em sua construção, seja pela realização de audiências públicas, seja pela organização de reuniões nos estados. Ao mesmo tempo, solicitou a colaboração de todos para a elaboração da lista de pessoas e entidades a serem contactadas e ouvidas.

Com base nos requerimentos do Relator e de vários parlamentares membros da Comissão Especial, foram realizadas, de 2 de abril a 14 de maio, audiências públicas com as seguintes personalidades: Edson Santos, deputado licenciado, ministro da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade

Racial; Paulo Paim, senador, autor dos Projetos de Lei n.º 3.198, de 2000 (Câmara dos Deputados), e n.º 213, de 2003 (Senado Federal); Edson Lopes Cardoso, diretor do Jornal *Ìrohìn*; Débora Silva Santos, coordenadora do Núcleo de Promoção da Igualdade Racial da UnB; Edvaldo Mendes Araújo (Zulu Araújo), presidente da Fundação Cultural Palmares; Luiz Alberto Silva dos Santos, secretário de promoção da igualdade racial no estado da Bahia; Walter Claudius Tothemburg, procurador regional da República no estado de São Paulo; Jurema Werneck, representante da ong “Criola”; Ana Emília Moreira Santos, representante da Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão – ACONERUQ; Mário Lisboa Theodoro, diretor de Cooperação e Desenvolvimento do IPEA; frei David Santos, ex-secretário executivo da Educafro.

Concomitantemente com a realização de audiências públicas na Câmara dos Deputados, foram organizadas, nos estados, reuniões de iniciativa dos deputados membros da Comissão Especial. Registramos a reunião de 24 de abril, na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, sob o patrocínio de sua Comissão de Participação Popular; a reunião de 25 de abril, no Rio de Janeiro; a reunião de 26 maio, em São Paulo.

Em 30 de maio, abriu-se o prazo para o recebimento de emendas, encerrado em 24 de junho de 2008. Foram apresentadas doze emendas, de autoria, nessa ordem, dos deputados Lelo Coimbra (uma), Abelardo Lupion (três), Gervásio Silva (três), João Almeida (três) e Dr. Rosinha (duas). As dez primeiras emendas recaem sobre o capítulo respeitante ao direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos às suas terras; as duas últimas referem-se, uma, ao elevado número de normas autorizativas contidas no Projeto, outra, ao financiamento das políticas de promoção da igualdade racial.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005, encontra-se nesta Comissão Especial para ser avaliado quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, quanto à adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Em linhas gerais, o Projeto atende aos requisitos de **constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**. Como bem observou o senador Rodolpho Tourinho, em Parecer apresentado à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, a competência do Congresso Nacional para tratar da matéria decorre do art. 48, combinado com os arts. 23, V e X, 21, XXIV e 24, IX, da Constituição Federal. Não há vício de iniciativa, pois, nos assuntos sobre os quais a proposição incide, cabe a qualquer deputado ou senador inaugurar o processo legislativo. Adiante, quando da abordagem de dispositivos e determinações específicas, algumas questões pontuais merecerão desta Relatoria comentários adicionais.

Quanto às emendas propostas no âmbito desta Comissão Especial, parecem-nos igualmente atender às exigências de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Cumprir, em seguida, dos aspectos de admissibilidade **financeira e orçamentária** do Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005.

A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. E no parágrafo 1º do art. 1º dispõe:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Desta forma, a apreciação de projetos de lei deve observar, em especial, as determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante à geração de despesa e à renúncia de receita. Ao mesmo tempo, a despesa eventualmente criada deve apresentar adequação com a lei orçamentária anual e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual.

Nos termos do art. 17 da LRF, toda proposição que crie ou aumente despesas obrigatórias deve ser neutra, ou seja, apresentar a estimativa do impacto orçamentário e financeiro e sua respectiva compensação, que deverá estar contida já no próprio texto legal a ser editado.

Sendo assim, solicitamos, aos diversos órgãos abrangidos pela proposta, que informassem o impacto orçamentário decorrente da possível aprovação do Projeto, ao mesmo tempo em que procuramos identificar na proposta os dispositivos que pudessem conter estas características de gerar despesas de caráter continuado.

No capítulo referente ao direito à saúde da proposta, identificamos os artigos 15 e 16:

“Art. 15. Os estabelecimentos de saúde, públicos ou privados, que realizam partos, farão exames laboratoriais nos recém-nascidos para diagnóstico de hemoglobinopatias, em especial o traço falciforme e a anemia falciforme.

§ 1º O Sistema Único de Saúde fica autorizado a incorporar o pagamento dos exames citados neste artigo em sua tabela de procedimentos.

Art. 16. O Ministério da Saúde, em articulação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de saúde, fica autorizado a, no prazo de 1 (um) ano, implantar o Programa de Agentes Comunitários de Saúde e, em 2 (dois) anos, o Programa de Saúde da Família, ou programas que lhes venham a suceder, em todas as comunidades de remanescentes de quilombos existentes no País.”

Tais dispositivos foram substituídos pelo conjunto de ações que constituem a atual Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e que prevê uma série de estratégias para melhorar a saúde da população negra,

mais vulnerável, seja pela discriminação sofrida ao buscar os serviços de saúde, seja por predisposição orgânica ou pelas condições sociais desfavoráveis.

Há que se assinalar, de início, que, em conformidade com o preceito constitucional de que a saúde é direito de todos e dever do Estado, está na competência do SUS oferecer a todos os cidadãos indistintamente os serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, em todos os níveis de complexidade, dentre os quais se insere a realização de exames médicos os mais variados, como os que são objeto das proposições em exame.

A adoção das medidas propostas, embora possa eventualmente ensejar ajustes na distribuição dos recursos na área da saúde, não implicará necessariamente aumento dos gastos do SUS.

Reforça esse entendimento o fato de o SUS, a despeito das carências existentes, dispor de vasta rede de atendimento, dotada de recursos humanos e materiais para fazer face às mais variadas demandas na área da saúde. Muito poderá ser feito em prol das medidas propostas, utilizando-se simplesmente a capacidade de atendimento instalada, com alguns ajustes na distribuição dos recursos destinados à saúde, sem implicar necessariamente novos investimentos.

No que se refere ao capítulo do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, identificamos o art. 21 que assim prescrevia:

“Art. 21. A disciplina “História Geral da África e do Negro no Brasil” integrará obrigatoriamente o currículo do ensino fundamental e médio, público e privado, cabendo aos Estados e Municípios e às instituições privadas de ensino a responsabilidade de qualificar os professores para o ensino da disciplina.”

Ao invés de se criar a nova disciplina, optou-se por adaptar o dispositivo à recente previsão da Lei n.º 11.648, de 2008, que torna obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena, resolvendo eventual questionamento em relação ao possível impacto orçamentário decorrente da criação de nova disciplina curricular.

Em relação ao Ministério da Cultura, fomos informados pela Fundação Cultural Palmares de que: *“para garantir a implementação e consolidação do referido projeto de forma eficiente, a Fundação Cultural Palmares teria a necessidade de dobrar sua atual receita orçamentária”*. A atual previsão orçamentária para a Fundação é da ordem de R\$ 34 milhões. Diante dessa declaração, faz-se necessário oferecermos uma fonte de financiamento para a expansão dos gastos previstos para aquela Fundação.

Outro órgão que declara ser atingido pela proposta é o Ministério dos Esportes. Nos termos do Ofício n.º 1844/2008/GM-ME, o Ministério dos Esportes incorpora ao seu orçamento, a ação “Desenvolvimento de Atividades Esportivas Educacionais”, a qual traz explicitamente o atendimento aos quilombolas. Dessa forma, a referida programação deverá ter seus recursos majorados na proporção de R\$ 230,00 por beneficiado/ano. Segundo o Ofício, o Ministério dos Esportes não dispõe do número de beneficiados em todas as comunidades quilombolas. A SEPPIR informa haver cerca de 3000 comunidades quilombolas. Considerando uma média de 100 beneficiados por comunidade, estimamos algo em torno de R\$ 70 milhões.

Nesse sentido, estamos acolhendo a Emenda de n.º 12, destinando parcela da arrecadação das loterias federais às ações de políticas afirmativas como forma de compensar os citados gastos. Estimamos que um aumento de arrecadação na ordem de R\$ 100 milhões possam compensar o aumento nas despesas.

No que se refere aos artigos do Capítulo dos direitos dos remanescentes das comunidades dos quilombos às suas terras, cumpre ressaltar que a principal autarquia envolvida na execução dessas ações, após ser questionado sobre o provável impacto orçamentário decorrentes da aprovação desse Estatuto assim esclareceu, por meio do Ofício n.º 343/2008-GAB:

“Informamos que os dispositivos constantes do Projeto de Lei supramencionado que dizem respeito a esta Autarquia, organizados em seu capítulo VI – Do Direito das Comunidades dos Quilombos às suas Terras, fazem referência às ações executadas pelo Incra desde a assinatura do Decreto 4887/2003, quando os procedimentos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e

titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos foram-lhe transferidos como competência institucional.

Esclarecemos que as ações do Programa Brasil Quilombola-1336 a cargo desta Autarquia contemplam os dispositivos do Estatuto da Igualdade Racial referentes à titulação de terras aos remanescentes de quilombos e estão previstas no PPA 2008-2010 com as seguintes descrições: Ação 1642-Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos e Ação 0859-Pagamento de Indenização aos ocupantes das terras demarcadas e titulares aos remanescentes de quilombos.

Nesse sentido, a possível aprovação do Projeto de Lei n.º 6264/2005, instituindo o Estatuto da Igualdade Racial, não representa impacto orçamentário referente aos exercícios 2008-2010 para as ações relativas à garantia do direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos às suas terras, uma vez que já estão previstas no PPA.”

No capítulo referente ao acesso à Justiça foram também excluídos os §§ 3º e 4º do art. 80, que autorizavam a criação de tribunais e delegacias de polícias especializadas, sanando-se ao mesmo tempo o vício de iniciativa, assim como a inadequação orçamentária por geração de despesa decorrente da criação desses órgãos.

Sanadas todas as questões referentes à geração de despesas, não constatamos inconformidades do substitutivo em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008. A propósito, cumpre informar que o substitutivo ao projeto de lei de diretrizes orçamentária para 2009, já votado na Comissão Mista de Orçamentos, prevê em seu art 4º, que as prioridades para o exercício de 2009 corresponderá, além das ações do PAC, às ações constantes de seu Anexo I, em especial as que promovam a igualdade de gênero e étnico-racial ou que atendam a pessoas com deficiência, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2009.

Da mesma forma, a Mensagem Presidencial que encaminhou o projeto do Plano Plurianual 2008/2011 relaciona como um dos dez objetivos do plano o de “Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. Há de se destacar que a programação do Plano contempla programas

e ações cujos objetivos e finalidades se coadunam com os propósitos desse Estatuto. As políticas de ações afirmativas tratadas no Estatuto com a finalidade de promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social da população negra já são executadas pelos órgãos do Poder Executivo em diversas programações constantes do PPA.

A análise do **mérito** da proposição impõe dois tipos de preocupação. No primeiro, o analista ocupa-se com a efetiva existência do problema que a proposição objetiva resolver e com a eventual necessidade de iniciativa legislativa estatal para dar-lhe solução, enquanto, no segundo, o foco recai sobre as especificidades do diploma sob análise, levando à apreciação da consistência e oportunidade das concretas soluções propostas no Projeto de Lei.

A Relatoria não pretende se estender na avaliação do primeiro aspecto. De um lado, porque não admite dúvidas a respeito das desvantagens econômicas, sociais e políticas que historicamente se acumularam sobre os ombros da população negra brasileira, nem a respeito da importância de políticas públicas destinadas a sanar a situação de injustiça assim criada, em benefício da integração nacional e da construção da sociedade livre, justa e solidária por que nossa Constituição Federal almeja (art. 3º, I). De outro lado, porque esse aspecto foi esgotado nas discussões e nos documentos produzidos ao longo de toda a tramitação do Projeto de Estatuto da Igualdade Racial, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal. Nessa linha, a situação atual da população negra brasileira vem sendo exaustivamente mapeada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, como bem ilustrou a exposição de seu diretor de Cooperação e Desenvolvimento, Mário Lisboa Theodoro, e como consta do documento “Desigualdades raciais, racismo e políticas públicas: 120 anos após a abolição”, por ele fornecido à Comissão.

A maior parte deste Parecer é dedicada ao segundo tipo de preocupação envolvida na análise de mérito, ou seja, à avaliação da consistência e da oportunidade das soluções concretas propostas no Projeto para superar os obstáculos à consecução da efetiva igualdade racial no Brasil. Devido ao extenso período de maturação do Estatuto da Igualdade Racial dentro do Congresso Nacional e às peculiaridades que marcaram sua elaboração e tramitação, revela-se decisiva para sua correta apreciação a recapitulação do processo pelo qual se

chegou à redação com que ele agora se nos apresenta. É dessa maneira que os trabalhos iniciados em 12 de março de 2008, nesta Comissão Especial, ganham o indispensável enquadramento.

A inclusão – no relatório – de fatos acontecidos, na Câmara dos Deputados, antes mesmo da apresentação, no Senado Federal, pelo senador Paulo Paim, do Projeto de Lei n.º 213, de 2003, de que resultou o Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005, em análise nesta Comissão Especial, não foi, portanto, gratuita. É certo que, formalmente, não haveria por que incluir, em Parecer sobre um projeto de iniciativa do Senado Federal, referência aos trabalhos de Comissão Especial da Câmara dos Deputados que, em 2002, preparou projeto sobre matéria análoga. Acontece que, quanto ao conteúdo, o Projeto de Lei aprovado no Senado decorre diretamente dos trabalhos da Câmara.

Esse fato não pode ser desconhecido na avaliação do Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005. Primeiro, porque só assim se constata que, materialmente, sua tramitação teve início em 2000 (e não em 2003, ano da apresentação formal); depois, para destacar que foi na própria Câmara dos Deputados, por meio de Comissão Especial aqui instalada, em 2001, que se elaborou, em sua estrutura fundamental, o Projeto de Lei sobre o qual nos debruçamos.

Nas próximas páginas, este Parecer será dedicado, primeiro, a restabelecer, com alguma minúcia, o que foram os trabalhos, em 2002, daquela Comissão Especial da Câmara dos Deputados – e como se chegou ao texto com que mais tarde, por iniciativa do senador Paulo Paim, se daria início à tramitação do Estatuto da Igualdade Racial no Senado. Esse passo é tanto mais importante quanto, pela discrepância, já indicada, entre a tramitação formal e a tramitação material da proposição sob análise, as informações sobre aqueles trabalhos não se encontram arquivadas juntamente com o material que conforma o presente processo.

Depois, o Parecer enumerará e apreciará os cinco principais conjuntos de mudanças introduzidas pelos senadores no texto elaborado na Câmara dos Deputados. A seguir, será analisada a oportunidade de reabrirmos as discussões sobre a própria estrutura do Projeto, hipótese que foi aventada durante os trabalhos desta Comissão Especial, em contraposição à proposta de se dar

continuidade e celeridade à tramitação do Estatuto, mantendo sua configuração básica. Na última parte da análise, serão apresentadas as alterações sugeridas pela Relatoria. Registre-se, desde já, que tais alterações, embora significativas, correspondem antes ao desenvolvimento de potencialidades contidas no Projeto que a uma inversão da lógica que o informa.

Por mais impessoal que seja, ou deva ser, a avaliação de procedimentos administrativos e legislativos estatais, não seria justo deixar de assinalar, nessa altura do Parecer, que a continuidade que marca o processo de elaboração do Estatuto da Igualdade Racial – desde a apresentação do Projeto de Lei n.º 3.198, de 2000, na Câmara dos Deputados, passando pela retomada, pelo aprofundamento e pela ampliação da reflexão sobre o tema, no Senado Federal, a partir de 2003, até chegar ao Substitutivo ora apresentado nesta Comissão Especial – se encontra personificada na figura do senador Paulo Paim, iniciador da tramitação da matéria nas duas Casas do Congresso Nacional e negociador obstinado, ao longo de todo o percurso, das soluções que facilitassem o avanço e o aperfeiçoamento da proposição em análise.

Feito o registro, passemos à recapitulação do que foram os treze meses de atuação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados – instalada em 12 de setembro de 2001, e cujos trabalhos culminaram com a aprovação do Substitutivo ao PL n.º 3.198, de 2000, em 3 de dezembro de 2002 – em que se fixou o arcabouço geral do Estatuto.

Além das tradicionais audiências públicas, com a presença de pesquisadores, representantes do movimento negro e agentes públicos, e de visitas aos estados, a Comissão Especial instalada em 2001 organizou um importante Seminário sobre a questão racial no Brasil, iniciado com o painel “Os problemas gerados pela exclusão”, e encerrado com o painel “Construindo a igualdade racial”.

O Seminário "A Igualdade Racial: como corrigir os problemas gerados pela exclusão" dividiu-se, ademais, em seis reuniões temáticas, cada uma com relator específicos: 1. Do direito à vida e à saúde / Relatores: deputado Osmar Terra e deputado Ivan Paixão; 2. Da educação, cultura, esporte e lazer e do sistema de cotas / Relator: deputado Gilmar Machado; 3. Do direito à indenização aos descendentes afro-brasileiros e da questão da terra / Relator:

deputado Luiz Alberto; 4. Da profissionalização do trabalho e dos meios de comunicação / Relator: deputado Nárcio Rodrigues; 5. Do direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos / Relator: deputado José Linhares; 6. Da ouvidoria permanente e da assistência judiciária e das disposições preliminares e finais / Relator: deputado João Almeida.

Em mais uma indicação do quanto os trabalhos da Comissão Especial em funcionamento na Câmara dos Deputados, neste ano de 2008, se articulam estreitamente com os da Comissão predecessora, registre-se que encontramos, entre os sete relatores das várias reuniões temáticas do Seminário de 2002, dois membros titulares da atual Comissão, os deputados José Linhares e João Almeida, um membro suplente, o deputado Gilmar Machado, e um dos convidados a contribuir com nossos trabalhos, em audiência pública, o deputado Luiz Alberto, secretário de promoção da igualdade racial no estado da Bahia.

Terminado o Seminário, foi estabelecido prazo para que seis consultores contratados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Vanda Sá Barreto, Joaquim Shiraishi Neto, Samuel Vida, Amaro Luiz Alves e Luiz Alberto Gonçalves) avaliassem o PL n.º 3.198, de 2000, tendo por referência as reuniões da Comissão e o próprio Seminário.

Com seus relatórios em mãos, e outros subsídios, a Comissão Especial pôde dedicar-se à elaboração e discussão do Substitutivo que, afinal, aprovou, em dezembro de 2002.

Poucos meses depois de redigido o Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 3.198, de 2000, o já senador Paulo Paim apresentou ao Senado Federal o Projeto de Lei n.º 213, de 2003, com idêntico conteúdo, iniciando-se, formalmente, a tramitação da proposição que, mais tarde, ao chegar à Câmara dos Deputados, motivou a criação desta Comissão Especial.

A feliz iniciativa do senador Paim favoreceu o avanço das discussões sobre o Estatuto da Igualdade Racial. Na prática, pode-se dizer que o Senado Federal atuou como Casa revisora, cabendo agora à Câmara dos Deputados, antes de mais nada, avaliar aquela revisão. Temos, assim, a oportunidade de comparar o texto que recebemos do Senado com o texto

elaborado na Câmara, identificando os pontos que recolheram apoio nas duas instâncias e os pontos que não alcançaram o mesmo consenso.

O primeiro elemento a destacar é que o Senado Federal manteve, no essencial, a estrutura do texto elaborado, em 2002, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Trata-se de um aval importante àquela estrutura. Tal convergência de pontos de vista tem profundo significado técnico e político. Significa que nos estamos aproximando de um texto que aglutine apoios da oposição e da situação nas duas Casas do Congresso Nacional.

As alterações introduzidas no Senado Federal cabem, sinteticamente, em cinco conjuntos: 1) redação de dispositivos isolados; 2) introdução de capítulo especificamente destinado aos “direitos da mulher afro-brasileira”; 3) ampla modificação do capítulo referente ao “direito dos remanescentes das comunidades de quilombos às suas terras” (anteriormente designado “da questão da terra”); 4) forma de financiamento das políticas de promoção da igualdade racial; e 5) modificações introduzidas, ao longo de todo o Estatuto, para tornar autorizativas normas antes determinativas.

Esses temas estiveram, não por acaso, entre os que receberam maior atenção durante as reuniões e audiências públicas da Comissão Especial em funcionamento na Câmara. De destacar-se, particularmente, as constantes referências, ao longo de nossos trabalhos, ao problema do financiamento das políticas de promoção da igualdade racial e ao caráter autorizativo do Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005. Por consequência, ao tratarmos das mudanças introduzidas no Senado Federal, estaremos focalizando algumas das principais discussões levadas adiante nesta Comissão.

Começemos por aquelas de natureza sobretudo redacional, com relativamente pouco significado em termos de conteúdo. Dentro desse conjunto de pequenas modificações esparsas, seria possível estabelecer uma gradação, das mais significativas até as quase insignificantes. Assim, a mudança na designação do capítulo II, de “Do direito a educação, cultura, esporte e lazer” para “Do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer”, ou na redação de expressão contida no parágrafo único, do antigo art. 4º, *in fine* (art. 5º, § 1º, no texto do Senado), de “durante *todo* o processo de formação social do Brasil” para “durante o processo de formação social do Brasil”, ou a transformação de “vinte

por cento” em “20% (vinte por cento)”, no *caput* do art. 74 do Projeto (anterior art. 56), situam-se todas muito perto de meras alterações de estilo, a exigir menos atenção.

Já se pode notar alguma implicação maior, em termos de conteúdo, em iniciativas como a de retirar a palavra “injustificadas” do dispositivo que define desigualdades raciais como “situações *injustificadas* de diferenciação de acesso e gozo de bens, serviços e oportunidades, na esfera pública e privada” (art. 1º, § 2º), ou na inclusão da expressão “quando contiverem imagens de pessoas” para especificar o tipo de peça publicitária que recai sob a norma que garante a participação, nela, de afro-brasileiros (art. 75), ou no esclarecimento de que o quesito cor/raça, a ser incluído em vários tipos de registro de dados, será “coletado de acordo com a autoclassificação” (por exemplo, no art. 67, anterior art. 48).

Muitas das modificações de redação introduzidas no Senado Federal poderiam levar a infundáveis discussões semânticas. A Relatoria procurou ser ponderada, nessa matéria, retornando, em alguns casos, à formulação original da Câmara, mas evitando, noutras vezes, alterar a redação proposta pelo Senado, nesse tipo de detalhe, para não desviar o foco de questões substantivas para questões menores. Essa postura se articula com a intenção, mais geral, de procurar favorecer, sempre que possível, a solução que facilite o trâmite célere da proposição.

A inserção de capítulo referente aos direitos da mulher afro-brasileira – o segundo conjunto de inovações advindas do Senado – constitui uma mudança de maior magnitude no arcabouço do Projeto. Embora não haja dúvida quanto ao valor substantivo da preocupação que se expressa nesse capítulo, a introdução do recorte de gênero (ou qualquer outro) em um diploma legal que focaliza, especificamente, o recorte racial levanta dificuldades conceituais importantes.

Observe-se, em primeiro lugar, que, na redação proposta pelo Senado, o recorte de gênero é introduzido no Estatuto por duas vias. Além do capítulo específico para o tema (arts. 35 a 38), são feitas referências a ele nos artigos 5º, § 2º, 12, 15, § 1º, II, 23, III, 24, 62, § 4º, 63, 67, 70, § 5º e 74, § 2º. Em alguns desses casos, trata-se de evitar que uma política antidiscriminatória seja

maculada pela discriminação de gênero que ela poderia propiciar. Assim, ao serem desenvolvidos “programas de extensão universitária destinados a aproximar jovens afro-brasileiros de tecnologias avançadas”, se não for “assegurado o princípio da proporcionalidade de gênero entre os beneficiários” (art. 23, III), corre-se o risco de que tal benefício aumente a desvantagem social das mulheres negras e crie uma distância, nessa área, mesmo em relação aos homens negros.

Nos pontos, contudo, em que estamos tratando de desigualdades de gênero que não resultem da própria aplicação das normas do Estatuto, cabe indagar sobre a adequação de regulamentar a matéria em legislação especificamente voltada para as desigualdades raciais. Ademais, ainda que se resolva pelo tratamento conjunto dos dois tipos de desigualdade, cabe indagar sobre a necessidade de introduzir, no Estatuto da Igualdade Racial, um capítulo específico para a situação das mulheres, em lugar de tratar suas especificidades em cada um dos capítulos temáticos existentes. É que esse capítulo específico muda a lógica de organização do texto (e essa mudança tem implicações): enquanto os outros capítulos do Título II – com exceção parcial do Capítulo 6 – incidem sobre um determinado campo de atuação, o capítulo sobre os “direitos da mulher afro-brasileira” incide sobre um subgrupo cujas particularidades permeiam todos aqueles campos de atuação.

Não se busca, com essas considerações, colocar em causa o tratamento de questões de gênero no Estatuto, até pelos motivos já explanados. Parece, no entanto, mais consentâneo com a estrutura e razão de ser do Projeto que optemos por distribuir as determinações destinadas especificamente às mulheres pelos vários capítulos que compõem o Estatuto, deixando de haver um capítulo exclusivo com esse enfoque. Assim, o *caput* e os incisos I e II do art. 35, assim como os art. 36 e 37, são transferidos para o capítulo referente à saúde, embora mantendo a destinação especial à saúde das mulheres negras. Na mesma linha, os incisos III e IV do art. 35 passam a integrar o capítulo dedicado ao acesso à Justiça.

Não é demais voltar a acentuar que a postura aqui defendida não colide com a preocupação – expressa, por exemplo, pela pesquisadora Jurema Werneck, em perspicaz depoimento a esta Comissão Especial – com o reconhecimento de diferenças no interior do segmento negro da população

brasileira e do valor extraordinário que essas diferenças podem adquirir em determinadas circunstâncias. Vale a pena reproduzir, em particular, as significativas referências da depoente ao papel das mulheres negras na preservação de um patrimônio que, na ausência delas, possivelmente se teria perdido.

Então, o Estatuto da Igualdade Racial pode e deve chegar a essa sofisticação de reconhecer a diferença da sociedade no que ela tem de bom e de ruim, lidar com ela e, inclusive, valorizar a contribuição das mulheres negras.

Quem tem trabalhado com esse tema, observado a evolução da população negra no Brasil e na diáspora africana, tem visto que chegamos até aqui, muito e principalmente, pela ação das mulheres negras: preservação cultural, preservação do laço comunitário, preservação dos saberes, preservação dos direitos e da possibilidade de existência, preservação da capacidade de seguir adiante. Essas têm sido tarefas de mulheres. É preciso que o Estatuto também reconheça essa contribuição, dando visibilidade à importância de se mudar o patamar do status que a sociedade brasileira oferece para as mulheres negras.

Observe-se, ainda, que a diretriz adotada para o enfrentamento, no Estatuto, de problemas que atingem as mulheres negras foi estendida para o tratamento de outros segmentos da população negra. É assim que se procurou introduzir, em vários pontos do Projeto, a preocupação com os obstáculos que se interpõem entre os jovens negros e uma vida adulta realizada e integrada ao que de melhor a sociedade brasileira pode oferecer. Mas não se julgou adequado, pelas razões indicadas, propor um capítulo específico para o tratamento da situação da juventude.

Mudanças significativas introduzidas pelo Senado Federal no texto original do Estatuto – compondo o terceiro conjunto de inovações – encontram-se no capítulo sobre os direitos dos remanescentes das comunidades dos quilombos às suas terras. Não houve, propriamente, modificação do espírito do texto, destinado a facilitar a operacionalização do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inspirando-se no conhecimento nacional acumulado sobre a titulação de terras para grupos étnicos em situação de risco.

No entanto, como o Poder Executivo expedira, na mesma direção, o Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003 (complementado, posteriormente, pela Instrução Normativa n.º 20, de 19 de setembro de 2005, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra), pareceu melhor aos senadores assimilar, ao Projeto de Lei, formulações adotadas no Decreto. No momento em que essas normas se encontram sujeitas a impugnações de várias ordens, cabe ao Congresso Nacional dar-lhes suporte, com outra (e maior) dignidade, no Estatuto da Igualdade Racial.

O quarto conjunto de mudanças introduzido pelo Senado Federal – objeto de grande atenção nos debates desta Comissão Especial – incidiu sobre as disposições referentes ao financiamento das políticas públicas propostas no Estatuto. A designação do capítulo 4, alterada de “Do Fundo de Promoção da Igualdade Racial” para “Do financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial”, indica onde está o nó da questão. Para enfatizar que estamos diante de um tema decisivo, vários trechos de depoimentos colhidos em audiências públicas poderiam ser usados. Valham-nos as palavras da coordenadora do Núcleo de Promoção da Igualdade Racial da UnB, Débora Silva Santos, que, depois de localizar o tema junto a outros de particular significação em sua área de atividade, exprime a percepção – de pessoa que participa diretamente do esforço institucional de promoção da igualdade racial – do quanto é relevante a disponibilidade de recursos para a execução de qualquer política pública.

Apontei cinco questões [contidas no Projeto de Estatuto]: respeitar as atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer para a população negra; incluir o sistema de cotas no ensino superior; tornar obrigatória a inclusão da disciplina de História Geral da África e do negro no Brasil; criar ouvidorias para denúncia das manifestações de racismo; criar o Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Acho que esse último item é o mais importante. Não adianta pensarmos em discutir a inclusão das instituições raciais se não tivermos um fundo destinado para que essas ações sejam feitas.

Não se deve recorrer a subterfúgios ao tratar desse tema. O art. 26 do Projeto de Lei n.º 213, de 2005, apresentado pelo senador Paulo Paim ao Senado Federal, com redação elaborada na Câmara dos Deputados,

determinava: “Fica criado o Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial para a implementação de políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos afro-brasileiros (...)”. Foi substituído por dispositivo que diz: “Os planos plurianuais e os orçamentos anuais da União poderão prever recursos para a implementação dos programas de ação afirmativa a que se refere o inciso VII do art. 5º desta Lei e de outras políticas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social da população afro-brasileira (...)” (art. 31).

Havia, ademais, no art. 27 do texto elaborado na Câmara dos Deputados, uma série de destinações de recursos, de caráter obrigatório, para a composição do Fundo, enquanto os recursos não ordinários previstos no art. 32 do Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005, para o financiamento de ações de promoção à igualdade racial, resumem-se a transferências voluntárias e a doações. Não se pode negar, portanto, que, do ponto de vista substantivo, houve um retrocesso, embora esse retrocesso possa vir a ser compensado pela destinação orçamentária de recursos para a secretaria especial da presidência da República criada especificamente para formular e implementar políticas de promoção da igualdade racial.

De qualquer maneira, a existência de um fundo específico para a promoção da igualdade racial não é uma bandeira que deva ser pura e simplesmente descartada pelos que lutam por um país livre e democrático. A questão, mais uma vez, é se, no estágio atual – técnico e político – de tramitação do Estatuto, essa bandeira deve ser reafirmada, ou se deve ser levada para outras esferas de atuação. Sob o risco de parecer repetitivo, o Relator volta a posicionar-se pela alternativa que favorece a célere aprovação do Projeto de Lei, preferencialmente já neste ano de 2008, que é a de acatar a negociação conduzida no Senado Federal no sentido de transferir a batalha para a esfera constitucional.

Vozes autorizadas se manifestaram, nesta Comissão Especial, a favor dessa mesma estratégia. Há que citar três participantes ativos do processo que culminou na versão do Projeto elaborada em 2002, na qualidade de parlamentares membros da Comissão Especial então instalada na Câmara dos Deputados.

Primeiro, a manifestação do deputado federal eleito, Luiz Alberto Silva dos Santos, atualmente no exercício da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, no estado da Bahia.

(...) um projeto que apresentei e que, depois de muitos debates, convenci-me de que era preciso retirá-lo. Refiro-me ao projeto que criava o Fundo Nacional de Políticas de Ação Afirmativa. Nós o retiramos e, posteriormente, foi apresentada aqui uma PEC que cria o fundo, separado do projeto de lei.

Depois, a manifestação do próprio autor da proposição sob análise, o senador Paulo Paim.

(...) começaram a debater a questão do fundo: “Não, o fundo é inconstitucional, não dá”. O Sr. Edson me dizia: “Paim, muito bem, direitos são bons, mas efetivamente, para serem cumpridos, tem que ter recurso, tem que ter um fundo”. Outra vez cedemos. O que fizemos? Apresentei uma PEC, a PEC n.º 2, porque daí não há desculpa para dizer que é inconstitucional a questão do fundo. Está tramitando.

Por fim, cabe reproduzir observações do deputado Gilmar Machado, nesta Comissão, que indicam a importância de não se atrasar a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial em função de divergências a respeito de como encaminhar a questão do financiamento das políticas públicas nele envolvidas, pois a experiência ensina que a própria existência da norma – ainda que formulada em termos genéricos – já estimula a consecução dos fundos para implementá-la.

Devemos tentar, no menor tempo possível, elaborar um estatuto, o que para nós é essencial. Ao mesmo tempo, devemos continuar buscando trabalhos transversais, como a SEPPIR o tem feito, para diminuir essas discriminações, esses preconceitos.

(...) O Ministro [Fernando Haddad, da Educação] está fazendo uma proposta que considero importante e ousada, que o Sistema S tem de entrar no ensino médio e profissionalizante. Uma parte do recurso agora vai ser para o ensino profissionalizante, que é fundamental para a nossa juventude. Tem de ser todo gratuito e, acima de tudo, parte tem de ser para alunos oriundos de escola pública. Está dito no projeto que o Governo já enviou, que nos 50% de vagas

das escolas públicas, uma parte já vai ser preenchida levando-se em consideração a quota da questão racial. (...) É mais dinheiro que vai chegar para a nossa formação na área educacional.

(...) vamos ficar querendo uma quota específica de recursos específicos para a questão do estatuto, não andamos e acabamos com a coisa importante (...).

As palavras de três dos principais articuladores da redação que o Projeto de Lei assumiu em 2002 – prevendo, naquele momento, a existência de um fundo de promoção da igualdade racial – são suficientes para justificar o recuo estratégico que agora efetuamos. Justificam, inclusive, que se retire do texto a referência ao fundo, subsistente, talvez por engano, no art. 81, § 2º, do Projeto.

O quinto conjunto de modificações de monta introduzidas pelo Senado Federal no texto produzido na Câmara dos Deputados – aquele referente à transformação de uma série de determinações em meras autorizações – foi o que mais resistência encontrou entre os parlamentares membros e os depoentes convidados pela Comissão Especial. O secretário Luiz Alberto, por exemplo, não deixou de assinalar o problema – que, a seu ver, macula a atual redação do Projeto de Estatuto.

Eu acho que o relatório que foi aprovado aqui nesta Casa [em 2002], assinado pelo relator Reginaldo Germano, é o mesmo relatório que está aqui, do ponto de vista do conteúdo; o problema é que o Senado, quando apreciou o relatório, manteve seu conteúdo mas modificou a forma. Tudo que era impositivo para o Estado passou a ser autorizativo.

A preocupação com o caráter pouco afirmativo das determinações do Projeto de Estatuto foi constante ao longo dos trabalhos desta Comissão Especial. Merece destaque o depoimento do procurador regional da República do estado de São Paulo, Walter Claudius Rothenburg, pelo esforço que fez para apontar, caso a caso, os dispositivos em que a fraqueza se faz presente. A autoridade do eminente procurador colabora, ademais, para que se dissipem dúvidas sobre a eventual inconsistência jurídica de normas legais determinativas.

Depois de acentuar que o Projeto tem muito mais virtudes que defeitos, o depoente sublinhou o que lhe parece um defeito relevante:

(...) não leva às últimas conseqüências as possibilidades normativas — pelo menos na versão que tenho aqui — e utiliza demais expressões do tipo “fica autorizado”, “ficam autorizados”. Não tem que ficar autorizado coisa alguma, tem que impor. Essa é a função do Direito: oferecer injunções, determinações. Esse negócio de sugestões, boa vontade e tal, disso já estamos cheios. No plano legislativo, no palco das leis, há espaço para injunções, para imposições.

Um primeiro exemplo dessa deficiência diz respeito à autorização para que os poderes executivos federal, estaduais e municipais instituíam, no âmbito de suas esferas de competência, conselhos de defesa da igualdade racial (art. 6º, *caput*). Importa anotar – voltando à idéia de que o Estatuto deve ser pensado como parte de um longo processo de tramitação, prestes a completar-se – que a sugestão do procurador remete para a redação dada ao dispositivo, na Câmara dos Deputados, em 2002. Naquela redação, se determinava diretamente: “Os poderes executivos ... *instituirão*” os conselhos.

Ainda no art. 6º do Projeto, mas no § 2º, o procurador Walter Rothenburg defendeu que seja obrigatória a prioridade dada, na transferência de recursos da União, aos entes federativos que tenham criado os conselhos previstos no *caput*. Mais uma vez, trocar-se-ia o “fica a União autorizada a priorizar” por “a União priorizará” – à medida, é claro, em que aqueles entes efetivamente instituíam os conselhos.

Típica norma de transição. Eles [os entes federativos] não têm opção. Com exceção dos municípios, como discutimos, os conselhos devem ser instituídos. E, se assim for, a União deve priorizar o repasse de recursos à medida que forem constituídos. Coisa parecida aconteceu também com a instituição de conselhos na área da saúde, dos idosos, etc.

Quanto à autorização contida no art. 13 para que o Ministério da Saúde produza “estatísticas vitais e análises epidemiológicas da morbinatalidade por doenças geneticamente determinadas ou agravadas pelas condições de vida dos afro-brasileiros”, o procurador enfatizou: *Ele não pode “ficar*

autorizado”, isso é uma injunção; ele tem que produzir estatísticas que revelem isso. O capítulo referente ao “direito à saúde” (arts. 11 ss), aliás, mereceu uma série de observações no mesmo sentido.

No capítulo referente ao direito a educação, cultura, esporte e lazer (arts. 19 ss), comentários semelhantes podem ser feitos aos artigos 21, parágrafo único, 23 e 24. E assim sucessivamente, nas palavras do dr. Walter Claudius Rothemburg.

Quanto aos remanescentes de quilombos, toda vez que se fala das incumbências dos órgãos públicos envolvidos, como INCRA, SEPPIR, Fundação Cultural Palmares, deve-se trocar a mera autorização, possibilidade, por uma atribuição de competências, como aliás já faz hoje a regulamentação infralegal.

Com relação ao trabalho, a mesma coisa. Os governos federal, estadual, distrital e municipais promoverão ações, em vez de simplesmente ficarem autorizados a promovê-las. O Conselho Deliberativo do FAT formulará políticas e não apenas ficará autorizado a formulá-las.

Há um campo muito mais delicado: o das cotas. Os Estados, o Distrito Federal e os municípios instituirão normas, em vez de ficarem autorizados a instituí-las. A União levará em consideração os dados étnicos, em vez de poderá levar em consideração. Claro que ela tem de levar em consideração os dados étnicos.

Com relação aos meios de comunicação, a exigência nos contratos de realização de filme, etc. da participação de artistas afro-brasileiros deve ser uma exigência e não apenas uma sugestão.

No âmbito dos meios de comunicação, é muito curioso perceber que o art. 77 institui pena de multa e prestação de serviços à comunidade. Como podemos pensar em sanções jurídicas, se se trata de uma mera autorização?

E finaliza.

Com relação a essa interessantíssima sacada, a criação de ouvidorias, no âmbito dos Poderes Legislativos, dos entes da federação, ela também tem de ser uma determinação, uma injunção. Uma das mais interessantes idéias do estatuto não pode ser uma mera sugestão.

Um último lembrete, para que também não nos cansemos, sobre o acesso à Justiça. O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial deverá constituir um grupo de trabalho que promova o acesso à Justiça e não ficará apenas autorizado a fazê-lo, porque aí não temos nem a determinação, nem a menor perspectiva de tempo de que isso seja instituído.

A extensão que ocupa, neste Relatório, a necessidade de se adotar determinações normativas diretas no Estatuto da Igualdade Racial deve-se, antes de mais nada, à insistência com que a questão foi levantada nas reuniões da Comissão. Dois elementos ainda devem ser considerados nessa matéria.

O Estatuto da Igualdade Racial tem um componente simbólico importante – componente, aliás, presente em todas as leis, que não servem apenas para comandar, mas também para criar adesão a conceitos e ideais. Mais uma vez, podemos nos valer das palavras do procurador do estado de São Paulo.

Acho, também, que se preenche uma função simbólica, no bom sentido, que é uma das funções do Direito. Essa função simbólica significa, por si só, pelo peso das palavras, muita luta. Muita gente envidou esforços para chegarmos a esse estágio. Há um engravidamento de possibilidades. Quer dizer, estar na lei significa uma ampla possibilidade de realização.

Tais palavras reforçam, obviamente, a importância da existência em si do Estatuto – e essa é uma observação que diz muito sobre a necessidade de caminharmos decididamente na direção de promulgá-lo, e não apenas na de levar sua discussão para um outro patamar. Mas a riqueza da observação nos permite tirar ainda outras conclusões. O componente simbólico do Estatuto é o de afirmar a contribuição histórica da população negra para a construção do que de melhor existe neste País e, conseqüentemente, de afirmar a necessidade imperiosa de que ela ocupe os espaços que nele lhe cabem, por direito. Ora, esse componente simbólico fica algo enfraquecido quando tudo é colocado em termos de autorização, de concessão eventual.

O outro elemento a reforçar a necessidade de adoção de normas determinativas diz respeito à dignidade do próprio Congresso Nacional. Como se sabe, argumenta-se com o princípio constitucional da separação de

Poderes para retirar, da legislação destinada a promover a ação do Poder Executivo, o caráter determinativo. Ora, essa não é uma discussão jurídica abstrata. O desequilíbrio reinante na atual organização política do Estado nos dificulta perceber o quanto a função do Legislativo fica coartada por uma excessiva defesa das prerrogativas de auto-organização do Executivo. Não se trata, de maneira nenhuma, de negar essa prerrogativa, ou de opor-se a este ou aquele governo, mas de chamar a atenção para o fato, óbvio, de que não faz sentido legislar se não é para a elaboração de políticas públicas que devam ser executadas.

Na verdade, se levarmos a discussão para o campo da juridicidade, mais fácil é defender que um acúmulo de regras autorizativas não constitui, verdadeiramente, uma lei, que defender uma lei que a nada obriga.

A Relatoria procurou encontrar um feliz meio termo nessa matéria. De um lado, houve o cuidado de identificar e alterar os dispositivos em que a redação autorizativa afetava a força normativa do Estatuto. De outro lado, houve o esforço para evitar a ingerência na auto-organização do Poder Executivo, buscando-se sempre a formulação que, sem deixar de criar determinações claras de políticas públicas a serem executadas, mantivesse a autonomia do outro Poder para a definição dos órgãos que executariam essas políticas.

Advirta-se, de qualquer maneira, que, no caso específico da construção do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o trabalho conjunto com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, e as próprias demandas da Secretaria, juntamente com o firme compromisso da Comissão Especial com o fortalecimento desse órgão decisivo para o futuro da igualdade de oportunidades no Brasil, libertaram o texto do Substitutivo de algumas restrições auto-impostas pela Relatoria em outros trechos do Estatuto. Da mesma maneira, a relevância de se dar sustentação à atuação do Incra, já em curso, no processo de titulação da terras dos remanescentes das comunidades de quilombos, conduziram, no capítulo correspondente, a redação do Substitutivo no mesmo sentido, embora sempre respeitando as determinações em vigor, produzidas pelo próprio Poder Executivo.

Terminada a avaliação dos cinco principais conjuntos de alterações introduzidas, pelo Senado Federal, no texto original do Projeto de Estatuto, cabe voltar à análise global da proposição.

Ao longo das reuniões e audiências públicas realizadas nesta Comissão Especial, uma questão de fundo pairou sobre todas as outras: deve a Comissão adotar, em sua estrutura fundamental, o texto que vem sendo elaborado, primeiro, na Câmara dos Deputados, desde 2000, e, depois, no Senado Federal, desde 2003 – ou deve reabrir essa discussão.

O principal defensor de uma retomada da discussão estrutural do Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005, foi o professor Edson Lopes Cardoso, editor do Jornal *Ìrohìn*, importante publicação dedicada à causa negra. E a defendeu muito bem, em audiência pública realizada no dia 9 de abril de 2008.

Até aqui, temos privilegiado, neste Relatório, o período iniciado com a apresentação, em 2000, nesta Casa, do Projeto de Lei n.º 3.198, pelo então deputado Paulo Paim. A análise da intervenção do professor Edson Cardoso remete nossa atenção para a história mais geral da questão racial no Brasil, no plano social e no plano legislativo. No plano sociopolítico, o depoente nos lembrou das origens maculadas do Estado nacional. Merece ser citado textualmente.

Em 1824, o Estado imperial tinha derrotado na Constituinte propostas que existiam na primeira Constituição de acabar com a escravidão. O Estado que surge, o Brasil que surge, aceita que brasileiros podem ser escravizados por outros brasileiros, porque em 1822 as pessoas não eram só fruto do tráfico, já havia pessoas nascidas no Brasil. É assim que surge o Estado brasileiro, ou seja, é parte da entranha do Estado brasileiro esse tipo de discriminação em que uns seres humanos são tão superiores que podem ser senhores e outros tão inferiores que podem ser escravos. É assim que surge o Estado brasileiro.

Logo em seguida, o que o Estado imperial faz? Através da Decisão n.º 80, de 31 de dezembro de 1824, assinada por Luís José de Carvalho e Melo, estabelece-se uma colônia de alemães em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul, e alega-se o seguinte na decisão: “pela superior vantagem de se empregar gente branca livre e industriosa”.

Se projetarmos quem ficou em São Leopoldo, porque os escravos são retirados do Rio Grande do Sul e remetidos para a Corte, se formos examinar aquela região do Rio Grande do Sul — Vale dos Sinos, as pequenas propriedades — e olhar o Rio de Janeiro, com suas favelas e tal, o que

vamos constatar? Que essa realidade criada hoje foi desenhada através de políticas de Estado.

Então, existe uma responsabilidade do Estado brasileiro, do Estado imperial, do Estado republicano, na criação, na construção e na consolidação das desigualdades raciais hoje presentes no Brasil. Existe uma responsabilidade muito concreta do Estado nesse quadro.

No plano legislativo, nosso convidado chamou a atenção para as contradições presentes na história de nossas leis e de sua aplicação. Assim, para citar apenas um exemplo, enquanto o governo ditatorial, então vigente no Brasil, promulgava, em 1969, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, as redações de jornais sofriam restrições testemunhadas pessoalmente pelo próprio depoente.

Eu, na época, tinha terminado o meu segundo grau e fui fazer revisão no Diário de Notícias, em Salvador. Havia, na sala da revisão, um aviso aos revisores no sentido de que eles eram responsáveis caso algum dos temas do decálogo [de questões censuradas] tivesse passado pela redação, e um dos temas era racismo e discriminação racial.

O feixe de informações relevantes trazidas pelo depoimento acaba por convergir para um momento decisivo, aquele em que, embora valorizando o esforço da Comissão Especial de 2001/2002, que teria transformado uma reunião de projetos preexistentes em um texto “muito mais orgânico”, o professor Edson acentuou seu caráter ainda precário, a exigir um longo esforço de mobilização, que atravessasse todo o País, para construir o Estatuto desejado, que esgote a problemática racial, constituindo um novo patamar para as análises e ações nessa área.

Ninguém pode negar que o professor Edson Lopes Cardoso tem razão ao afirmar que a situação da população negra brasileira exige a mobilização de todos nós – dentro e fora do Congresso Nacional – para aprofundar o conhecimento de suas particularidades, para trazer a primeiro plano os esforços dos que lutam pela igualdade racial nos recantos deste País e para traduzir o novo material coletado e a energia social assim mobilizada em legislação e políticas públicas que ultrapassem as que hoje temos e a própria configuração atual do Projeto de Estatuto sob análise.

Já tivemos, aliás, aqui mesmo, nesta Comissão, em audiências públicas, bons exemplos do tipo de energia de que nos devemos alimentar. As palavras da Sra. Ana Emília Moreira Santos ilustram esse ponto.

Devo dizer que depois de toda essa explanação, ouvindo o Promotor, foi como se ele estivesse vendo tudo, mas eu quero dizer que sou Emília, sou do Maranhão, sou de um quilombo. Moro nesse quilombo há 316 anos. Moro a quase 500 quilômetros, talvez até mais, de São Luís; depois, são mais 48 quilômetros do Município, da sede de Codó até dentro do quilombo. Nesses 48 quilômetros, tenho de andar mais 6 quilômetros a pé, na lama. Numa época desta, estamos ilhados. Para sair para qualquer lugar, são 3 dias para chegar aonde vou e 3 dias para chegar à comunidade, e aí a gente vê a grande dificuldade, neste País, a grande dificuldade que têm os quilombolas. É assim, é como se a gente estivesse esquecido. Mas hoje eu tive uma alegria. Quando cheguei, ouvi Mário dizer que não, que tanto a gente estava sendo lembrado que eu estava aqui, como estou, e assim estou em qualquer momento, na hora em que posso, talvez até mesmo na hora em que não posso.

A questão preliminar que se nos põe não é, contudo, se aquele esforço de deve ser feito. É evidente que sim. A nossa questão imediata é: deve ser esse o objetivo desta específica Comissão Especial?

Se fosse esse o objetivo da Comissão, caberia radicalizar os seus procedimentos. Deveríamos reabrir os caminhos trilhados desde 2000 e estender os prazos de recolha de material e de deliberação. É certo que um esforço dessa magnitude merece ser feito, mas o será com muito mais profundidade e com maior tranqüilidade se o Estatuto da Igualdade Racial, já em nossas mãos, tiver sido aprovado, como nos é possível fazer, ainda neste ano de 2008, apesar de todas as dificuldades políticas envolvidas e da pressão do pleito eleitoral a ocorrer no segundo semestre.

Em resumo, nos meses de trabalho desta Comissão (que encerram o esforço iniciado em 2000), a avaliação tinha que adotar outra perspectiva. O que nos interessava, inicialmente, era saber se o texto de que hoje dispomos, que conta com a imensa vantagem política de já ter sido aprovado por situação e oposição no Senado Federal, constitui um claro avanço para a

população negra do país. Constatado o avanço, é mais do que razoável que nos dediquemos ao aperfeiçoamento do Projeto, mas tendo o cuidado de não dificultar a celeridade da tramitação. Após o passo da aprovação, aí sim, deveremos, todos os que estamos empenhados nessa luta, criar as condições para a reabertura do arquivo, com um programa de pesquisa, de mobilização e de produção legislativa que nos possa tomar meses ou até anos de trabalho.

As pesquisas e audiências públicas até aqui realizadas demonstram, na visão da Relatoria, o valor do Projeto, em seu conteúdo essencial. Nada indica com maior clareza esse fato que a constatação, feita por mais de um depoente, de que o Estatuto já vem produzindo efeitos significativos. Registre-se, por exemplo, as observações do deputado federal eleito, Luiz Alberto Silva dos Santos, atual titular da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, no estado da Bahia.

Este Estatuto, mesmo não tendo sido aprovado ainda, virou grande referência nas Américas e no Caribe.

Todos os Parlamentares que participaram desse evento [o Parlamento Negro das Américas, recentemente reunido na Colômbia] sempre se referiam a este Estatuto como a proposta mais avançada em todo o continente, em toda a região, no que diz respeito a uma política de combate ao racismo nas Américas e no Caribe. Ele virou referência.

Temos de conseguir aprová-lo ainda este ano. Este é um ano simbólico, porque vamos completar no dia 13 de maio deste ano 120 anos do final formal da escravidão no Brasil. É fundamental, portanto, que o Brasil dê esta contribuição ao conjunto dos países que viveram experiências de escravidão.

É exatamente dentro dessa linha de raciocínio que esta Relatoria se situa ao defender uma avaliação do Projeto de Lei n.º 6.264, de 2003, que tenha em vista favorecer a aprovação, urgente, da proposição, reduzindo, sempre que possível, as áreas de atrito, desde que sem prejuízo da qualidade do trabalho.

Na verdade, o Relator, pelos motivos práticos já sobejamente conhecidos, chegou a duvidar da razoabilidade de se perder a oportunidade política de votar o Projeto, exatamente como veio do Senado

Federal. No entanto, consciente de que seu papel não é o de tentar impor sua convicção pessoal, mas o de procurar o consenso, estudou cuidadosamente os elementos trazidos a sua consideração, e outros que foi buscar, com a intenção de aperfeiçoar a redação do Estatuto, sempre de acordo com o que lhe parecesse ser a posição dominante entre os membros da Comissão.

O que se verificou, nessa empreitada, foi que muitos avanços vêm sendo realizados – tanto desde 2002, como desde 2005 – no que toca à adoção de políticas públicas destinadas à promoção da igualdade racial. Para além, é claro, do excelente trabalho transversal da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, e do extraordinário esforço de preservação do patrimônio cultural brasileiro, em um de suas vertentes fundamentais, realizado pela Fundação Cultural Palmares – FCP, encontramos iniciativas importantes nas mais diversas áreas de atuação do Estado, como a da saúde, a da educação, a do desenvolvimento agrário, etc. Impressiona, por isso, que o Projeto de Estatuto mantenha, em termos gerais, a atualidade e a solidez.

Uma das principais explicações para a compatibilidade essencial entre os avanços ocorridos nos últimos anos e a redação do Projeto de Lei n.º 6.294, de 2005, tal como chegou a nossas mãos, reside no fato de que a elaboração do texto do Estatuto fez parte do processo de afirmação da população negra brasileira, sendo antes paralela que conflitante com as demais iniciativas nesse sentido. Mais ainda: a redação do Estatuto contribuiu para que tais iniciativas fossem desencadeadas e para a forma que tomaram.

Tomemos, por exemplo, o art. 70, § 2º, situado no capítulo referente ao sistema de cotas, para mostrar como o texto de 2005 se pode mostrar compatível com as normas que venham a surgir – ou que já tenham surgido – na área de incidência do Estatuto. Acontece que o Projeto de Lei n.º 73, de 1999, objeto de discussão em curso na Câmara dos Deputados, e o dispositivo referido do Estatuto incidem exatamente sobre a mesma questão: a reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior, a ser preenchidas, na formulação do PL n.º 73, de 1999, *“por curso e turno, por autodeclarados negros e indígenas, no mínimo igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade*

da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

Ora, tal norma pode perfeitamente funcionar como uma concretização do previsto no Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005, sob nossa apreciação. Para comprovação do fato, basta comparar a formulação acima transcrita com a do art. 70, § 2º, do Estatuto, que reza: *“A implementação de ações afirmativas nos estabelecimentos públicos federais de ensino superior poder-se-á fazer mediante a reserva de percentual de vagas destinadas a alunos egressos do ensino público de nível médio na proporção mínima de autodeclarados afro-brasileiros da unidade da Federação onde estiver instalada a instituição”.*

Apesar dessa compatibilidade de fundo entre o texto original do PL n.º 6.264, de 2005, e a fórmula atualmente em discussão do Projeto de Lei n.º 73, de 1999, a Relatoria optou por adotar, dentro do próprio Estatuto, a redação do outro diploma, que articula de forma mais clara a cota racial com a cota social. Com isso se busca, ademais, tornar transparente o apoio desta Comissão Especial àquela proposição e, eventualmente, dada a celeridade que podemos e devemos imprimir à tramitação do Projeto de Lei sob nossa responsabilidade, garantir a rápida aprovação daquelas normas, mesmo no caso de lentidão no andamento do diploma específico sobre a matéria.

Como exemplo de redação eventualmente superada por inovações posteriores, impõe-se à consideração desta Comissão Especial, ainda no âmbito do sistema de ensino, o disposto no art. 21 do Projeto de Estatuto. O dispositivo determina que integre o currículo do ensino fundamental e médio, público e privado, a disciplina “história geral da África e do negro no Brasil”. Ora, norma recentemente incorporada ao ordenamento jurídico pátrio, pela Lei n.º 11.645, deste ano de 2008, ao determinar que *“nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira”* e ao especificar o conteúdo programático a que se refere tal formulação, parece haver suprido a carência sentida pelo Estatuto.

O centro da abordagem proposta neste Parecer não se situa, contudo, na verificação pontual dos detalhes em que o Projeto de Estatuto possa

estar, ou não, a exigir aprimoramento, embora tal verificação seja importante. Nossa preocupação é a de tomar a justa e precisa posição no que diz respeito à alternativa entre manter a estrutura do Projeto – tal como existe desde 2002, subsistindo às modificações adotadas, no Senado Federal, em 2005 – e reabrir, em profundidade, a discussão dessa estrutura.

Na avaliação geral da Relatoria, como já se disse, a espinha dorsal do Projeto de Estatuto resistiu ao teste do tempo. O próprio transcurso do tempo, contudo, nos permite, agora, distinguir o que nele era passageiro – e qual a razão disso. Foi por situar-se em um plano normativo abrangente, voltado para o longo prazo, que o Projeto não perdeu atualidade e consistência. Por outro lado, pela própria situação de relativa imaturidade das políticas públicas destinadas à afirmação prática da igualdade racial, a redação inicial do Estatuto resvalou, vez por outra, para detalhes que melhor caberiam em leis específicas ou, ainda, em regulamentos. Para que ele não funcione como entrave ao desenvolvimento futuro de políticas públicas inovadoras, devemos nos esforçar para mantê-lo dentro daquele plano normativo mais geral, que caracteriza suas partes mais sólidas.

Essa apreciação encontrou eco entre os gestores públicos mais diretamente vinculados à problemática da população negra. Assim, recebemos duas colaborações importantíssimas, uma do Ministério da Saúde, por intermediação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, outra diretamente da própria SEPPIR, ambas caminhando na direção de dotar o Estatuto de maior envergadura, permitindo-lhe abarcar, como um guarda-chuva, as políticas públicas localizadas.

Começamos a análise pela contribuição do Ministério da Saúde, incidente sobre o capítulo em que, possivelmente, a redação do Estatuto mais insiste no enfrentamento de uma problemática algo restrita, embora relevante, no caso, o diagnóstico e o tratamento da doença falciforme. Coincidentemente, a área da saúde é aquela em que a formulação de um plano de atuação contra a desigualdade racial e o racismo tem encontrado maior desenvolvimento conceitual. Da soma desses dois fatores, resultou ser o capítulo da saúde aquele em que a Relatoria admite mais modificações ao Projeto. Trata-se, na verdade, de uma modificação de abordagem, incorporando as medidas

específicas em um corpo conceitual e em um plano de ação de amplo escopo, já em desenvolvimento na esfera executiva.

Na audiência pública de 23 de abril de 2008, chamou a atenção de todos os presentes o equilíbrio com que a pesquisadora Jurema Werneck se manifestara justamente a respeito do capítulo 1, do título II, do Projeto de Estatuto, comparando-o com as diretrizes que vêm sendo elaboradas e adotadas pelo Estado brasileiro nessa área.

O Estatuto não é contraditório ao avanço que temos, ele só não inclui tudo. A questão do item cor, a atenção à doença falciforme, os investimentos e a participação, tudo isso consta das diretrizes da política, só que de forma mais ampla. A política tem 6 diretrizes que tratam da formação e educação permanente de profissionais, da participação, ou seja, instituição de conselhos e fortalecimento. A Deputada [Janete Pietá] disse, por exemplo, que destina recursos para capacitação. Isso consta das diretrizes, isso é fundamental, é preciso continuar apoiando.

Como se percebe, a depoente indicou claramente como o texto do Estatuto – embora se mantenha compatível com a política em curso de promoção da saúde da população negra, o que não deixa de ser significativo, dados os avanços constatáveis nessa área – teria a ganhar com a articulação com formulações mais amplas em elaboração no Ministério da Saúde e em outros espaços de reflexão e de atuação.

E o depoimento foi mais longe, indicando já uma série de diretrizes que vêm sendo adotadas na execução de políticas da saúde e que merecem adquirir o *status* de lei.

A política também trata de estímulo à pesquisa, financiamento de pesquisa e produção de conhecimento, de reconhecimento de saberes e práticas populares, ou seja, a incorporação da cultura afro-brasileira, do combate ao racismo na instituição, no sistema de saúde, na forma como ele se estrutura, reorganização do sistema, para que o racismo não seja uma barreira de acesso e de qualidade.

Por fim, trata também da informação, item cor, uso do dado de cor e raça e também a comunicação e a educação para a saúde da população, da sociedade e do movimento

negro. Ou seja, o Estatuto tem isso, mas não tem dessa forma.

Vale destacar, no depoimento, a centralidade que o problema específico do racismo – e não apenas das desigualdades objetivas de condições de vida – adquire quando observado a partir do ângulo da promoção da saúde.

[A promoção da saúde] reivindica um sistema de saúde que funcione bem e atenda adequadamente ao que temos de especificidade, ao que temos de demanda, como o Deputado Evandro [Milhomen] citou, e, principalmente, que compreenda a nossa principal demanda. Deputado, entendo que V.Exa. quer dizer não o DNA biológico — biologicamente, não somos diferentes —, mas que V.Exa. quer dizer que o que temos de diferente é a vivência, principalmente na forma como a violência do racismo age sobre nós e produz patologias. É essa a diferença. Ela incide sobre nós produzindo patologias, incide sobre o profissional de saúde, sobre o sistema de saúde, produzindo exclusão. É essa a diferença que é preciso incorporar.

A promoção de saúde inserida no Estatuto da Igualdade Racial significa considerar o combate ao racismo e precisa apontar que o ponto de partida é promoção: permitir uma sociedade justa, ambientalmente equilibrada, racialmente eqüitativa, paritária em gênero, que permita à população negra um desenvolvimento social e econômico adequado e eqüitativo.

A colaboração do Ministério da Saúde, em particular de sua Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, foi fundamental para que, dando concretização à reflexão colhida em audiências públicas, chegássemos, em curto período, a uma redação do capítulo da saúde compatível com a idéia de privilegiar, no Estatuto, as grandes linhas da política de promoção da igualdade racial.

Passemos à contribuição da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República – ou melhor, à estreita articulação que se estabeleceu entre esta Comissão Especial da Câmara dos Deputados e a SEPPIR. Registre-se, em primeiro lugar, que a Secretaria, fiel às determinações do ministro Edson Santos, em nenhum momento se furtou a participar ativamente de discussões sobre o texto do Estatuto, chegando mesmo a

fornecer valiosas sugestões sobre variados capítulos. Em segundo lugar, registre-se que as intervenções da Secretaria foram exatamente no sentido de dotar o Estatuto de ainda maior abrangência normativa, para que possa servir, por longos anos, como, aliás, já vem servindo, de fio condutor das lutas pela igualdade racial no Brasil.

Nessa linha, a principal sugestão da SEPPIR consistiu na introdução de um novo Título, de número III, no Projeto de Estatuto, dando sustentação legal ao Sistema de Promoção da Igualdade Racial. Trata-se de uma medida, por um lado, radical em sua ousadia, por outro lado, respeitadora da estrutura e do conteúdo originais do Projeto.

Os conteúdos dos capítulos 10, 11 e 4, que se inseriam no Título II do Estatuto, quando o recebemos do Senado Federal, encontram seu lugar, na nova formulação, nos capítulos 3, 4 e 5 do Título III, designados, respectivamente, de “das ouvidorias permanentes”, “do acesso à Justiça e à segurança” e “do financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial”. A grande diferença é que, agora, eles se integram ao “sistema nacional de promoção da igualdade racial”, cujos objetivos constam do capítulo 1, do novo Título, enquanto a organização e a competência são estabelecidas no capítulo 2.

A configuração do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - SINAPIR (em que se articulam o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR e o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial - FIPIR, para a consecução do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial) foi a contribuição de maior destaque prestada pela Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial para a elaboração do Substitutivo ao PL n.º 6.264, de 2005. A partir dela, foi possível resolver uma série de dificuldades que vinham sendo enfrentadas na avaliação do Projeto, como, por exemplo, a de compatibilizar o Conselho de Promoção da Igualdade Racial, já criado, com as determinações do Estatuto a respeito da criação de Conselho semelhante.

Os dois primeiros capítulos do Título III do Estatuto, ao traduzirem a adesão da Relatoria à reflexão constante e profunda que a SEPPIR vem dedicando à elaboração do Sistema de Promoção da Igualdade Racial, sedimentam a articulação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo na

construção do Estatuto da Igualdade Racial, com inevitável efeito positivo sobre a pronta promulgação da Lei.

Em resumo, a Relatoria encontrou, nas colaborações do Ministério da Saúde e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, suporte para dar densidade a sua maior preocupação, no que toca à análise de **mérito**, qual seja, a de dirigir o Estatuto para políticas de médio e longo prazo, tornando-o, ainda mais do que já era, o edifício jurídico e conceitual sob o qual se poderão abrigar, ao longo dos próximos anos, as iniciativas, algumas talvez inesperadas para nós, dos muitos que lutam, nesse país, para dar sustentação normativa à igualdade e ao combate à discriminação e ao racismo.

Outras inovações foram introduzidas no texto do Projeto de Estatuto, como a subdivisão, em várias seções e em uma subseção, do capítulo respeitante ao direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; e como a inserção, em mais de um momento, da noção de que o combate à discriminação racial faz parte do esforço de construção nacional do Brasil. Dentro dessa linha, com implicações profundas, encontra-se a substituição, ao longo de todo o texto, das expressões afro-brasileiro(s) e afro-brasileira(s) por outras como negros, mulheres negras, população negra brasileira. Trata-se, ademais, de incorporar ao Estatuto a força semântica que a idéia de negritude adquiriu no movimento negro e na sociedade brasileira.

Assinale-se, por fim, que, como já ficou claro ao longo do Parecer, a Relatoria adotou as sugestões contidas nas duas emendas do deputado Dr. Rosinha, uma no sentido de tornar determinativas as normas autorizativas do Estatuto, outra no sentido de recolher recursos provenientes de loterias federais para o financiamento de políticas de promoção da igualdade racial.

As demais dez emendas – referentes, como já se apontou, aos procedimentos de titulação das terras das comunidades remanescentes dos quilombos – apresentam divergências importantes em relação ao Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003, cuja aplicação não está a exigir modificações. A Relatoria considera importante, nesse momento, apoiar politicamente e dar sustentação normativa ao Incra na tarefa crucial que lhe cumpre realizar nessa área, em conjunto com outros órgãos do Poder Executivo, particularmente aqueles

mais diretamente ligados à promoção da igualdade racial, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Fundação Cultural Palmares.

Tudo isto posto, concluímos nosso voto pela:

1) constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n.º 6.264, de 2005, e das Emendas nºs 11 e 12, nos termos do Substitutivo ora proposto;

2) constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição da Emendas nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.

Sala da Comissão, em de julho de 2008.

Deputado ANTÔNIO ROBERTO
Relator