

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR
PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 3.198, DE 2000, QUE
“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”**

**PROJETO DE LEI Nº 6.912, DE 2002
(Apensos PL nº 3.198/00, PL nº 3.435/00 e PL nº 6.214/02)**

Institui ações afirmativas em prol da
população brasileira afro-descendente.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Reginaldo Germano

I - RELATÓRIO

Em 7 de junho de 2000, o deputado Paulo Paim apresentou ao Plenário da Câmara dos Deputados projeto de lei (que recebeu o nº 3.198) com o intuito explícito de contribuir para o debate acerca das carências da população afro-brasileira – resultado de centenas de anos de exclusão, aberta ou velada – e de canalizar os esforços do movimento negro e dos parlamentares no sentido da construção de uma legislação unitária de combate àquelas carências.

O Projeto de Lei nº 3.198, de 2000, por sua envergadura, institui um verdadeiro Estatuto da Igualdade Racial – e assim se apresenta, na própria ementa. Dele constam, um Título I, com as Disposições Preliminares que

lhe dão o sentido geral; um Título II, de amplo escopo, designado Dos Direitos Fundamentais e subdividido em nove capítulos, na seguinte ordem: Do direito à vida e à saúde; Da educação, cultura, esporte e lazer; Do direito à indenização aos descendentes afro-brasileiros; Da questão da terra; Da profissionalização e do trabalho; Do sistema de cotas; Dos meios de comunicação; Da ouvidoria permanente; Da assistência judiciária; e, por fim, um Título III, com as Disposições Finais.

Ao PL nº 3.198, de 2000, foi imediatamente apensado o PL nº 3.435, de 8 de agosto de 2000, também de autoria do deputado Paulo Paim, que reserva vagas para afrodescendentes nas listas de candidaturas registradas por partidos e coligações em eleições proporcionais.

A magnitude dos temas tratados em um Estatuto da Igualdade Racial obrigou a que o PL nº 3.198, de 2000, fosse, por força do art. 34, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, encaminhado a Comissão Especial criada para apreciá-lo e proferir-lhe parecer quanto ao mérito, à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e à adequação financeira e orçamentária. Esta Comissão Especial – integrada pelas Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; de Educação, Cultura e Desporto; de Seguridade Social e Família; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Redação – foi constituída em 11 de setembro de 2001 e instalada no dia seguinte.

De 9 de outubro a 6 de novembro de 2001, a Comissão Especial realizou audiências públicas, em cinco reuniões ordinárias, com pesquisadores, representantes do movimento negro e agentes públicos. Foram ouvidos, na seguinte ordem: Ivair Augusto dos Santos, assessor especial da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça; Roque de Barros Laraia, professor titular do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília; Carlos Alves Moura, presidente da Fundação Palmares; Luíza Bairos, consultora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Hédio Silva Jr., coordenador-executivo do Centro de Estudos das Relações de

Trabalho e Desigualdades; Edna Maria Santos Roland, presidenta do Fala Preta!, da Organização de Mulheres Negras e redatora-geral da III Conferência Mundial contra o Racismo; Gilberto Roque Nunes Leal, representante do Conselho Nacional de Entidades Negras; Stênio de Souza Silveira, representante do Movimento Negro Unificado; Ivo Fonseca Silva, coordenador da Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão e membro da Comissão Nacional de Quilombos; Ubiratan Castro de Araújo, diretor do Centro de Estudos Afro-Orientais da Universidade Federal da Bahia e presidente do Conselho de Desenvolvimento das Comunidades Negras da Secretaria de Direitos Humanos do Estado da Bahia; Fernando Rodrigues, jornalista da Folha de São Paulo; Carlos Alberto Caó, ex-deputado federal, autor do projeto de lei de que resultou a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que “define os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor”.

Nos meses seguintes, a Comissão Especial realizou visitas aos estados do Rio Grande do Sul, de São Paulo, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro, do Maranhão, da Bahia e de Pernambuco. As visitas destinaram-se ao conhecimento direto dos acontecimentos em alguns ambientes em que o próprio movimento social tem-se encarregado de propor e executar, às vezes com apoio de governos locais, ações de promoção da igualdade racial e de combate à discriminação.

Ao mesmo tempo, a Comissão Especial preparou-se para a realização do Seminário “A Igualdade Racial: como corrigir os problemas gerados pela exclusão”, que acabou por promover nos dias 28 e 29 de maio de 2002. O evento teve por objetivo garantir o debate concentrado dos vários temas contidos no Estatuto em elaboração.

Do Seminário constaram um painel inicial, sobre “Os problemas gerados pela exclusão”, em que expôs o presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Roberto Borges Martins, e um painel de encerramento denominado “Construindo a igualdade racial”, em que foram expositores Carlos Alves Moura, presidente da Fundação Cultural Palmares,

Sueli Carneiro, coordenadora-executiva do Geledés¹, Joaquim Benedito Gomes, procurador regional da República - RJ e professor universitário, e Luiza Bairos, consultora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Os demais trabalhos foram realizados em reuniões temáticas, definidas em função dos capítulos constantes da versão inicial (PL nº 3.198/00) do Estatuto da Igualdade Racial, da seguinte forma:

Do direito à vida e à saúde

Relatores: deputado Osmar Terra e deputado Ivan Paixão.

Convidados: Adnei Pereira de Moraes, consultor da Secretaria de Política e Saúde do Ministério da Saúde; Maria da Graça Paiva, professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Amaro Luiz Alves, consultor legislativo, aposentado, do Senado Federal.

Da educação, cultura, esporte e lazer e do sistema de cotas

Relator: deputado Gilmar Machado.

Convidados: Raimunda Luzia de Britto, mestra em serviço social e representante do CEDIME; Terezinha Bazé de Lima, presidente do Instituto Casa da Cultura Afro-Brasileira / MS; Lúcia Maria Xavier, representante da Articulação de Organizações de Mulheres Negras; Timothy Martin Mulholland, vice-reitor da Universidade de Brasília.

Do direito à indenização aos descendentes afro-brasileiros e da questão da terra

Relator: deputado Luiz Alberto.

Convidados: Arlindo Gomes de Miranda, gerente estratégico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Luiz Fernando Linhares, coordenador nacional de comunidades remanescentes de quilombos da Fundação Palmares; Ubiratan Castro de Araújo, diretor do Centro de Estudos Afro-Orientais da Universidade Federal da Bahia e presidente do

¹ A coordenadora-executiva do Geledés, Sueli Carneiro, enviou texto lido no Seminário.

Conselho de Desenvolvimento das Comunidades Negras da Secretaria de Direitos Humanos do Estado da Bahia.

Da profissionalização do trabalho e dos meios de comunicação

Relator: deputado Nárcio Rodrigues.

Convidados: Gilberto Caixeta da Silva, coordenador nacional do Centro Nacional de Cidadania Negra; Maria Aparecida Gurgel, subprocuradora-geral do trabalho; Evandro Guimarães, presidente da Associação Brasileira das Empresas de Rádio e Televisão e vice-presidente de relações institucionais das Organizações Globo; Marina Sakamoto, presidente da agência de modelos *Scouting*; Alexandre Castro, modelo publicitário.

Do direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos

Relator: deputado José Linhares.

Convidados: Valdina Pinto, professora e pesquisadora da cultura afro-brasileira; Antônio Gabriel Marques, representante da Comunidade Baha'i do Brasil; Nestor João Masotti, presidente da Federação Espírita Brasileira; João Mendes de Jesus, bispo da Igreja Universal do Reino de Deus; Josué Mello Salgado, presidente da Igreja Memorial Batista de Brasília e da Convenção Batista do Distrito Federal; Gilberto Antônio Ferreira, sacerdote do Candomblé; Maria Aparecida de Souza Ramos, professora de antropologia da religião e ética da Universidade Católica de Brasília.

Da ouvidoria permanente e da assistência judiciária e das disposições preliminares e finais

Relator: deputado João Almeida.

Convidados: Hédio da Silva Júnior, coordenador do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades; Vera Lúcia Santana Araújo, conselheira do Conselho Nacional de Combate à Discriminação; Rosália

de Oliveira Lemos, professora e coordenadora do Disque-Racismo do Rio de Janeiro.

Os trabalhos do Seminário "A Igualdade Racial: como corrigir os problemas gerados pela exclusão" foram acompanhados ativamente por consultores contratados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que se responsabilizaram por dar sustentação teórica aos relatores de cada reunião temática. Foram eles Vanda Sá Barreto, Joaquim Shiraishi Neto, Samuel Vida, Amaro Luiz Alves e Luiz Alberto Gonçalves.

Após o Seminário, os consultores do PNUD avaliaram circunstanciadamente o PL nº 3.198, de 2000, em cada um dos capítulos nele contidos, entregando à Comissão Especial o resultado da avaliação na forma de Relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Além desses relatórios, esta Comissão Especial recebeu subsídios importantes, de entidades espalhadas por todo o território nacional, como o documento "Subsídios para uma política nacional de promoção da igualdade em favor dos afrodescendentes", assinado conjuntamente pelas seguintes instituições: Articulação de Mulheres Negras, Articulação de Organizações de Mulheres Negras, Cepia, Cfemea, Comunidade Baha'i do Brasil, Criola, Escritório Nacional Zumbi dos Palmares, Geledés - Instituto da Mulher Negra e IBASE; uma minuta de proposta para a criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial, do Centro de Referência Nazareth Cerqueira contra o Racismo e o Anti-Semitismo; contribuições do Projeto Vida de Negro / CNN, do Movimento Negro do Maranhão para o aprimoramento do Estatuto.

Em março e junho de 2002, foram apresentados ao Plenário da Câmara dos Deputados, nesta ordem, o Projeto de Lei nº 6.214, de 2002, do deputado Pompeo de Mattos, e o Projeto de Lei nº 6.912, de 2002, do Senado Federal, que, por decisão da Mesa Diretora da Casa, passaram a tramitar em conjunto com o PL nº 3.198, de 2000, submetendo-se, portanto, à apreciação

desta Comissão Especial, para a qual foram encaminhados, o primeiro, em 9 de abril, e o segundo, em 5 de agosto de 2002.

O PL nº 6.214, de 2002, destina-se prioritariamente a instituir mecanismos de incentivo ao acesso de setores etnorraciais historicamente discriminados (afro-brasileiros e índios) em estabelecimentos públicos de ensino superior. O PL nº 6.912, de 2002, atua na mesma direção, embora com políticas afirmativas de escopo mais amplo, já que não se restringe ao âmbito do ensino, atingindo também o mercado de trabalho; por outro lado, é mais restrito que o projeto anterior na medida em que abarca apenas a população brasileira afrodescendente.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Reparação. A escravidão de povos negros constituiu um crime contra a humanidade, gerou conseqüências no tempo e os afrodescendentes devem receber reparação. O reconhecimento desse fato constitui hoje um consenso internacional, tendo sido referendado pela III Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban, África do Sul, em setembro de 2001, resultado de uma discussão política que se iniciou há muito tempo nas sociedades que admitiram a escravidão.

Desse reconhecimento decorre a necessária pergunta sobre o que faremos para reparar esse crime. O projeto de lei em apreciação é um caminho institucional e político pelo qual o Brasil quer dar resposta a essa questão.

Ao longo do século XX, vários países foram adotando em suas legislações nacionais instrumentos para enfrentar o fato de que a extinção formal da escravidão deixou como herança o racismo e a desigualdade racial. No Brasil, a primeira lei com a finalidade de combater o racismo foi a chamada Lei Afonso Arinos, de 1951, determinando punição para os que discriminassem pessoas em razão de sua raça. Conforme nos alerta o prof. Antonio Carlos Arruda da Silva, essa Lei teve, como aspecto positivo, o reconhecimento da existência de racismo no Brasil. Contudo, de negativo há o fato de que a “lei não incluía o racismo verdadeiramente como crime, mas uma mera contravenção penal que se poderia punir com uma pequena multa”.²

Um maior avanço em relação ao combate ao racismo só viria a ocorrer em 1988, com a nova Constituição Federal que inscreveu o racismo como crime inafiançável no artigo 5º, inciso XLII. Esse dispositivo constitucional foi regulamentado no ano seguinte com a aprovação da chamada Lei Caó, a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor, punindo-os com penas que variam de um a quatro anos de reclusão.

Há também em vigor instrumentos internacionais que buscam combater o racismo. Em 1958, a Organização Internacional do Trabalho adotou a Convenção 111 que trata da Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação, adotada pelo Brasil.

Um instrumento internacional de escopo mais amplo só seria aprovado em 1968 pela Assembléia Geral das Nações Unidas: trata-se da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pelo Brasil naquele mesmo ano. Há 34 anos, já a Convenção das Nações Unidas afirmava a necessidade de se promover políticas de igualdade racial quando a situação o exigisse:

² SILVA, Antônio Carlos Arruda da. “Questões legais e racismo na história do Brasil” In MUNANGA, Kabengele. Estratégias e Políticas de Combate à Discriminação Racial. SP: Edusp/Estação Ciência, 1996. P. 128

*“Art. 2º, 2. Os **Estados-Partes tomarão**, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, **medidas especiais e concretas para assegurar, como convier, o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais** ou de indivíduos pertencentes a esses grupos, **com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais**. Essas medidas não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos, em razão dos quais foram tomadas.”* (grifos nossos)

Apesar das demandas já existentes em relação à promoção da igualdade, o foco das iniciativas nacionais e internacionais vinha sendo, em geral, o combate à discriminação, determinando a punição de crimes, o que é extremamente importante, mas deixando de enfrentar a questão da desigualdade racial. Temos plena consciência hoje de que o fim da escravidão por si só não foi capaz de promover a inclusão social dos negros, que permaneceram, sistematicamente, geração após geração, com acesso restrito à educação formal, à qualificação profissional e a quaisquer medidas que pudessem permitir melhoria de suas condições de vida e de sua renda. Além disso, a escravidão deixou a triste herança de uma sociedade preconceituosa em relação aos negros, perpetuando uma visão distorcida dos afrodescendentes como menos capazes e destinados a uma posição subalterna na sociedade.

O Brasil, segundo país em termos de população negra, continua apresentando níveis de desigualdade racial impressionantes, como atestam estudos recentes. Provavelmente estimuladas pelo próprio avanço do movimento negro, a partir de meados da década de 1970, pesquisas empíricas de algum porte vieram juntar-se a discussões de natureza ensaística sobre a situação racial brasileira³. Citemos, por exemplo, os trabalhos pioneiros de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva, como os reunidos no livro *Estrutura Social*,

³ Não se deve esquecer, contudo, o importante antecedente das pesquisas patrocinadas pela Organização das Nações Unidas para a Ciência, Educação e Cultura (UNESCO), ainda na década de 1950.

Mobilidade e Raça, de 1988⁴, em que se aponta a existência de mecanismos fomentadores da desigualdade de oportunidades entre negros e brancos presentes na sociedade brasileira contemporânea, que vêm somar-se à herança de desigualdades passadas.

Exemplo mais recente é encontrado em pesquisa realizada no âmbito da FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, cujos resultados foram publicados por Marcelo Paixão na revista *Proposta*⁵, em que se desagrega, por etnias, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano brasileiro. Os resultados são relevantes tanto no que diz respeito à soma dos indicadores que compõem o índice agregado como a cada um deles separadamente (rendimento, educação e longevidade). A posição do Brasil em uma *ranking* de países estabelecido em função do IDH diferiria de maneira extremamente significativa se fosse considerada apenas a população afro-brasileira ou o contingente branco.

Nessa enumeração, meramente exemplificativa, de fontes de dados empíricos, cuidadosamente pesquisados, que não deixam dúvidas sobre o grau de desigualdade racial inaceitável dominante no Brasil, não pode ficar de fora o trabalho de compilação de informações em vários âmbitos da vida social publicado por Ricardo Henriques no Texto para Discussão nº 807, do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁶. Este importante trabalho, citado pelo presidente do IPEA, Roberto Borges Martins, no Seminário “A Igualdade Racial: como corrigir os problemas gerados pela exclusão”, apresenta a desigualdade devastadora nos mais variados setores: renda, incidência de pobreza, educação, mercado de trabalho, trabalho infantil, habitação, consumo de bens duráveis.

Verifica-se que, da população classificada como abaixo da linha de pobreza, sessenta e oito por cento são afro-brasileiros (pretos e pardos,

⁴ HASENBALG, Carlos, e SILVA, Nelson do Valle. *Estrutura Social, Mobilidade e Raça*. Rio de Janeiro: Vértice: IUPERJ, 1988.

⁵ PAIXÃO, Marcelo. “Desenvolvimento Humano e as Desigualdades étnicas no Brasil: um retrato de final de século”. In: *Proposta*, nº 86, set/nov de 2000.

⁶ HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, julho de 2001.

no recorte censitário); que o analfabetismo da população adulta entre os negros é cerca de duas vezes e meia maior que o analfabetismo entre brancos; a proporção de brancos que entraram e saíram exitosamente do sistema universitário é cinco vezes maior que a de negros; a escolaridade média de brancos é cinquenta por cento superior. Enfim, não é necessário seguir adiante com dados estatísticos neste Relatório pois deles dispomos, hoje, com alguma abundância, em publicações especializadas, embora ainda muito menos que o desejável.

Após bem estabelecida a premissa da desigualdade em escala humanamente inaceitável para um país democrático, vale a pena passarmos imediatamente para uma primeira abordagem do problema da constitucionalidade de políticas públicas destinadas diretamente a proporcionar à população afro-brasileira a possibilidade de ultrapassar as desvantagens sociais que sofre. Essa primeira abordagem tem um caráter bastante geral por focalizar exatamente o argumento mais utilizado contra as políticas afirmativas, assente no princípio constitucional da igualdade perante a lei.

Alguns sustentam que as políticas afirmativas seriam contrárias à Constituição porque a atuação do Estado é, por definição, impessoal, baseada em normas gerais e abstratas. Ora, pode-se comprovar facilmente que nossa história não referenda essa visão. Como mostraram vários dos depoimentos em audiências públicas colhidos por esta Comissão Especial, em particular o depoimento do jurista e pesquisador das leis Hédio Silva Jr., tem sido prática corrente em nosso país que o Estado privilegie os grupos já privilegiados. Mas a questão também pode e deve ser abordada no nível dos princípios. O princípio liberal clássico da igualdade perante a lei, embora importantíssimo em nosso sistema jurídico, não elimina a vigência do princípio democrático, que supõe a generalização das condições para o exercício efetivo da cidadania.

Este princípio constitui como que o segundo pilar sobre o qual assentamos nosso parecer. De um lado, há a necessidade inadiável de reparação pelos contínuos sofrimentos infligidos à população negra desde os primórdios da colonização européia até hoje; de outro lado, há o mandamento

democrático da garantia de condições materiais, sociais e culturais para que toda a população do país possa efetivamente exercer a cidadania.

A presente Comissão destinada a apreciar o projeto de lei do nobre deputado Paulo Paim tem como missão histórica dar início efetivamente à reparação a que os afro-brasileiros têm direito, estabelecendo políticas afirmativas objetivas que contribuam para a superação da desigualdade racial que impera em nossa sociedade. São muitas as situações a enfrentar e os caminhos estão hoje mais claros - é preciso garantir efetivamente aos afro-brasileiros um conjunto de medidas para a promoção da igualdade racial, contemplando: o acesso à educação formal, a retirada de visões preconceituosas dos livros didáticos e a valorização da cultura negra na formação da sociedade brasileira; políticas de saúde que contemplem os problemas específicos dos afro-brasileiros; políticas para a inclusão do negro no mercado de trabalho em melhores condições; promoção de renda para as famílias negras; promover a igualdade racial na formação do imaginário brasileiro, impedindo a perpetuação do preconceito, através de maior exposição de negros e de sua cultura nos meios de comunicação; ampliar a punição de crimes de racismo ainda não abarcados pela legislação, entre outras medidas as mais diversas.

São muitas as frentes de trabalho a enfrentar e por isso justifica-se a criação de um Estatuto da Igualdade Racial como uma legislação de escopo amplo, tratando em conjunto diferentes questões que dizem respeito à superação da desigualdade na sociedade brasileira. Após meses de trabalho, em que esta Comissão ouviu dezenas de pessoas e recolheu inúmeras sugestões, apresentamos um substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.198, de 2000, que procura incorporar as contribuições recebidas.

Utilizamos, para orientar a elaboração do texto final, a estrutura do PL nº 3.198, de 2000, de autoria do deputado Paulo Paim, que separa diferentes questões que devem ser abordadas em um Estatuto da Igualdade Racial. Os demais projetos de lei em apreciação tratam de questões mais pontuais, que foram incorporadas ao Substitutivo nos capítulos pertinentes.

Passemos, agora, à breve descrição do Estatuto proposto neste parecer, capítulo por capítulo.

Título I – Das Disposições Preliminares

O Título I do Projeto de Lei nº 3.198, de 2000, sofreu várias alterações no Substitutivo que apresentamos, tendo em vista a necessidade de deixar mais claros os princípios e conceitos básicos adotados no Estatuto. Nessa parte, acatamos várias sugestões apresentadas pelos consultores contratados pelo PNUD. O objetivo é orientar mais claramente a implementação de medidas que atendem a preocupações de duas ordens: combater a discriminação racial e promover a igualdade racial.

Foram definidos os termos utilizados na Lei: discriminação racial (seguindo conceito adotado na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial), desigualdades raciais, afro-brasileiros, políticas públicas, e ações afirmativas.

Em seguida, reafirma-se como dever do Estado e da sociedade a promoção da igualdade e apresenta-se a diretriz político-jurídica para o Estatuto, consubstanciada na idéia de “reparação, compensação e inclusão das vítimas da desigualdade e [d]a valorização da diversidade racial”.

O Estatuto insta os três níveis de governo a criar conselhos de defesa da igualdade racial para a formulação, coordenação, supervisão e avaliação das políticas de promoção da igualdade.

Título II – Dos Direitos Fundamentais

Capítulo I – Do Direito à Saúde

Neste capítulo, mesclamos aspectos do PL nº 3.198, de 2000, com sugestões oferecidas pelo grupo de consultores contratados pelo PNUD, tendo em vista conseguir abarcar diversos aspectos do direito à saúde que dizem respeito especificamente à população afro-brasileiros.

Em primeiro lugar, reafirma-se o compromisso que os três níveis de poder devem ter com a questão da saúde pública. Estabelecemos a obrigatoriedade da introdução do quesito raça/cor em todos os documentos em uso no Sistema Único de Saúde, para a produção de dados estatísticos que propiciem uma avaliação específica da saúde dos negros no Brasil, preocupação que se estende aos dados sobre morbinatalidade. Na parte final do capítulo, o mesmo tipo de cuidado com a acumulação de dados retorna no âmbito da Seguridade Social e dos assentos de nascimento. Essa última preocupação, aliás, foi recolhida do PL nº 6.912, de 2002, de autoria do Senado Federal.

Outra preocupação importante do capítulo dirige-se à pesquisa de doenças prevalentes na população afro-brasileira e de formas de combatê-las. De maneira específica, foi aproveitado o acúmulo de experiência e conhecimento sobre hemoglobinopatias, em uma longa regulamentação de seu diagnóstico, estudo e tratamento, oriunda, nos traços gerais, do próprio PL nº 3.198, de 2000.

O capítulo abarca, ainda, a proposta de extensão de programas de saúde às comunidades de remanescentes de quilombos.

Capítulo II – Do Direito a Educação, Cultura, Esporte e Lazer

O capítulo II, acompanhando a formulação do PL nº 3.198, de 2000, que deu origem aos trabalhos desta Comissão Especial, começa com

um artigo de caráter geral, reafirmando o direito da população afro-brasileira a atividades educativas, esportivas e de lazer e à fruição livre e criativa de sua cultura e estabelecendo tarefas para o poder público nessa área. O Substitutivo aproveita, ainda, do projeto original, a criação de nova disciplina no currículo do ensino fundamental e médio.

Os demais artigos do capítulo II do Substitutivo fundam-se em contribuições dos relatórios de consultores contratados pelo PNUD, já citados neste parecer, e dizem respeito à criação de linhas de pesquisa voltadas para relações raciais no Brasil, em particular nas universidades, à coleta de dados sobre cor/raça no meio estudantil e à defesa contra o preconceito religioso e cultural que atinge populações afro-brasileiras.

Capítulo III – Do Direito à Liberdade de Consciência e de Crença e ao Livre Exercício dos Cultos Religiosos

Desde o início da preparação deste relatório, estávamos decididos a incorporar ao Estatuto da Igualdade Racial dispositivos destinados a reconhecer explicitamente a dignidade das religiões afro-brasileiras.

Mais tarde, fomos sensibilizados pela sugestão do deputado João Grandão no sentido de que fosse introduzido no Estatuto um capítulo específico sobre a liberdade religiosa e de culto. A redação dos artigos que compõem esse capítulo deve muito às sugestões que o citado parlamentar nos apresentou logo que uma versão preliminar do relatório lhe foi apresentada. A própria fórmula "Do direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos" foi por ele sugerida.

Capítulo IV – Do Fundo de Promoção da Igualdade Racial

No Projeto de Lei apresentado pelo deputado Paulo Paim, o capítulo III denominava-se “Do Direito à Indenização aos Descendentes Afro-brasileiros”, prevendo o pagamento de R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais) a cada um dos descendentes de africanos escravizados no Brasil, a título de reparação.

Entendemos que a superação da desigualdade racial vigente exige medidas de longo prazo, contemplando diversas áreas que necessitam de investimento por parte do Estado brasileiro para que realmente sejam alcançados os objetivos fundamentais propugnados pela nossa Constituição Federal, em seu art. 3º: I - construir um sociedade livre, justa e solidária; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A promoção da inclusão social dos afro-brasileiros, revertendo o processo histórico de exclusão ainda em curso, é uma ação voltada para o conjunto da população negra do País e não pode ser resolvido por meio de indenizações individuais. A reparação pretendida deve ter como alvo adotar sistematicamente, durante anos e anos, políticas afirmativas e contra a discriminação de forma a atingir a totalidade da população negra. Essa é, aliás, a posição que tem merecido o apoio do próprio deputado Paulo Paim ao longo dos trabalhos da Comissão.

Assim, a criação de um Fundo de Promoção da Igualdade Racial, como apresentamos no Substitutivo, é a melhor maneira de garantirmos verbas para a efetivação da política de igualdade racial que precisa ser implementada no Brasil. Vale realçar que, na formulação das diretrizes que presidem a criação e a regulamentação do Fundo, nos foi de grande valia o Projeto de Lei Complementar nº 217, de 2001, apresentado à Casa pelos deputados Luiz Alberto, Paulo Paim, Gilmar Machado, Carlos Santana e João Grandão. No entanto, evitamos a forma adotada na proposição referida por

discordamos do recurso ao projeto de lei complementar, fato que merece explicação⁷.

Recorre-se à lei complementar quando o legislador constituinte explicitamente considerou necessário dotar determinadas normas legais de estabilidade maior que a reconhecida à legislação ordinária. Por certo, um fundo com a importância do que estamos estabelecendo mereceria tal estabilidade; no entanto, a decisão sobre a matéria não é nossa -- e o legislador constituinte, o único que poderia decidir nesse sentido, não indicou o caminho da lei complementar para o caso. Não nos é dado, portanto, escolher o projeto de lei complementar com instrumento para criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial.

Observada de outro ângulo, a questão apresenta-se invertida: se, pelo raciocínio anterior, não nos é permitido o recurso ao projeto de lei complementar, percebemos agora que tampouco somos obrigados a recorrer a esse instrumento. Tal fato tem sido ocultado pela determinação do art. 165, § 9º, II, da Constituição Federal, no sentido de que "cabe à lei complementar (...) estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos."

Ora, a lei complementar prevista no dispositivo citado não se refere às regras próprias de fundos específicos, mas à regulamentação geral dos fundos. Não colide, portanto, com a inserção do Fundo de Promoção da Igualdade Racial neste Estatuto da Igualdade Racial, instituído por lei ordinária. O que, certamente, é ótimo, pois que o Fundo deve constituir, por sua própria natureza, parte integrante do Estatuto.

Capítulo V – Da Questão da Terra

⁷ Nossas considerações sobre essa matéria devem muito a notas técnicas produzidas por Marcos Tadeu Napoleão de Souza, da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, no ano de 2000, a respeito da criação de fundo nacional de segurança pública por lei complementar.

A titulação das terras remanescentes de quilombos, embora prevista no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não foi implementada mesmo decorridos 14 anos desde a promulgação da nova Carta Constitucional. O PL nº 3.198, de 2000, de autoria do deputado Paulo Paim, incorporou a preocupação com o problema e, acertadamente, deu-lhe um tratamento no âmbito do Estatuto da Igualdade Racial para efetivar o direito previsto na Carta Magna.

No capítulo correspondente do Substitutivo, modificamos por completo os dispositivos propostos no projeto original, acatando uma proposta que visa dar maior agilidade ao processo de reconhecimento das terras remanescentes dos quilombos, constante dos relatórios dos consultores contratados pelo PNUD.

Esse reconhecimento das terras, como um passo anterior à demarcação e à titulação, confere maior segurança a seus tradicionais ocupantes. Todo o processo fica mais ágil por ser menos centralizado, podendo ser feito por órgãos de terras estaduais. Ademais, a iniciativa pode se dar por meio de representantes dos remanescentes de quilombos, pelo Ministério Público estadual ou federal, por entidade do movimento negro ou por iniciativa dos próprios órgãos de controle de terras. O procedimento é concluído em um Relatório Técnico que subsidiará o Presidente da República para a edição de um decreto de reconhecimento das terras como remanescentes de quilombos.

Procuramos também atender ao conjunto de critérios para a necessária preservação dos bens culturais dessas comunidades, bem como para garantir suas condições básicas de sobrevivência, respeitando o meio ambiente.

A maior flexibilidade e agilidade conferida ao processo permitirá o cumprimento do disposto pelos constituintes de 1988, fazendo justiça a um grande número de comunidades hoje ameaçadas de extinção.

Capítulo VI – Do Mercado de Trabalho

Inicialmente modificamos para “Do mercado de trabalho” o nome dado a este capítulo, que era denominado “Da profissionalização e do trabalho” no PL nº 3.198, de 2000, conferindo um tratamento mais amplo à questão do acesso ao emprego por parte dos afro-brasileiros, tendo em vista a redução das desigualdades raciais no âmbito do trabalho.

No PL 3.198, de 2000, o capítulo tem três artigos que buscam incluir na chamada Lei Caó atos discriminatórios cometidos no âmbito do trabalho, ainda não contemplados pela legislação, e impedir critérios discriminatórios nas políticas de recrutamento de pessoal. Mantivemos esses artigos e incluímos outros com medidas para garantir a igualdade de oportunidades, acatando sugestões feitas por consultores do PNUD que estudaram a matéria.

Os artigos introduzidos visam a implementar políticas voltadas para a inclusão de afro-brasileiros no mercado de trabalho, contemplando o estabelecimento do princípio da contratação preferencial na esfera da administração pública e o estímulo, por parte do poder público, para a adoção desse princípio também na esfera privada; e a implementação, no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador, de políticas para a formação profissional e programas de geração de emprego e renda para afro-brasileiros.

Capítulo VII – Do Sistema de Cotas

Em relação ao sistema de cotas, adotamos integralmente os termos do Projeto de Lei nº 650, de 30 de novembro de 1999, de autoria do ilustre ex-presidente José Sarney, já aprovado pelo Senado Federal e enviado a esta Casa, onde recebeu o nº 6.912, de 2002. Aliás, foi o eminente senador José Sarney o primeiro parlamentar no Brasil a levantar a questão das cotas, tomando a iniciativa de apresentar proposta de inclusão no ordenamento jurídico nacional

desta importante ação afirmativa que, além do aspecto étnico envolvido, ataca de frente e concretamente o atraso social imposto à população afro-brasileira, corrigindo desigualdades odiosas.

Com a inclusão dos dispositivos mencionados, a definição do sistema de cotas foi ampliada, estabelecendo cotas para concursos públicos e cursos de graduação nas instituições de ensino superior públicas e privadas, bem como nos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudantes do Ensino Superior - FIES

Dois artigos do PL 3198, de 2000, que dispõem sobre o estabelecimento de cotas para apresentação de candidaturas de afro-brasileiros pelos partidos políticos e cotas nas empresas, foram mantidos no Substitutivo.

Capítulo VIII – Dos Meios de Comunicação

Este capítulo tem como objetivo ampliar a veiculação pela mídia nacional de imagens de afro-brasileiros, valorizando sua presença na formação histórica nacional e estimulando a eliminação de estereótipos discriminatórios que povoam o imaginário do País. Trata-se de questão fundamental para a superação da desigualdade racial pois promove a solidariedade e o respeito aos negros no Brasil.

Os artigos implementados seguem, em linhas gerais, os dispositivos do PL nº 3.198, de 2000, unificando para cada tipo de veículo a cota mínima de participação de artistas e profissionais afro-brasileiros em 20% (vinte por cento). O Substitutivo contempla o estabelecimento de cotas para os seguintes setores: filmes e programas de televisão; peças publicitárias veiculadas pela televisão ou em salas de cinema; contratos de realização de filmes, programas ou peças publicitárias por parte de órgãos e entidades da administração pública; e estabelece o princípio da contratação preferencial, pelo

Poder Público, de serviços de empresas que têm programas de promoção da igualdade racial.

O capítulo prevê ainda a criminalização da veiculação de informações e mensagens racistas pela Internet.

Capítulo IX – Da Ouvidoria Permanente

É bastante pertinente a idéia de criação de uma Ouvidoria de Defesa da Igualdade Racial no âmbito do Legislativo, proposta no Projeto de Lei 3.198, de 2000. Contudo, entendemos que a forma regimentalmente mais adequada para viabilizar essa proposta é por meio de um projeto de resolução. Por isso, mantivemos no Substitutivo apenas a indicação para que todas as Casas Legislativas do País instituíam uma Ouvidoria de Defesa da Igualdade Racial, levando para mais perto da população os instrumentos para o combate ao racismo e para a fiscalização dos programas de promoção da igualdade racial.

Capítulo X – Do Acesso à Justiça

Para promover o acesso dos afro-brasileiros à Justiça, garantindo o efetivo respeito a seus direitos, o Substitutivo prevê que o Conselho Nacional de Defesa da Igualdade Racial elaborará um Programa Especial de Acesso à Justiça, contemplando a colaboração de especialistas de diferentes áreas do Executivo e do Judiciário que possam construir mecanismos práticos que permitam melhor atendimento e encaminhamento de questões dos afro-brasileiros.

Neste caso, acatando sugestões do grupo de consultores do PNUD, já citado, não somente modificamos o título do capítulo de “Da Assistência Judiciária” (no PL nº 3.198, de 2000) para “Do Acesso à Justiça”, que amplia a proteção dos direitos dos afro-brasileiros, como incluímos novos

dispositivos, entre os quais ressalta-se a utilização da Ação Civil Pública como instrumento adequado para a apreciação de lesões decorrentes de desigualdade racial, além da previsão da inversão do ônus da prova e da utilização do critério de responsabilidade objetiva na constatação das desigualdades raciais.

Título III – Das Disposições Finais

Entre as disposições finais, incorporando dispositivo do PL nº 6.912, do Senado Federal, incluímos a determinação de que as medidas contidas no presente Estatuto não excluem outras que possam ser adotadas em diferentes esferas para o combate à discriminação e à desigualdade racial; a previsão de criação de instrumentos pelo Poder Público para aferir a eficácia social das medidas implementadas; e finalmente o estabelecimento de prazo de 90 dias para que a lei entre em vigor, dando um espaço de tempo suficiente para que as instituições nacionais possam adaptar-se ao disposto na lei.

Em resumo, a formulação de um Estatuto da Igualdade Racial remete, como vimos, a questões extremamente complexas e mesmo controversas. Entretanto, entendemos que esta Comissão Especial deu um passo significativo para o aprofundamento da discussão sobre a desigualdade racial no Brasil, mobilizando parlamentares, movimentos sociais, imprensa, estudiosos e pesquisadores para pensar um Brasil livre, justo e solidário, mais de acordo com os preceitos constitucionais inscritos em 1988 e sonhados há séculos pela população brasileira excluída. O Substitutivo que ora apresentamos, ao mesmo tempo que traz contribuições inequívocas para a busca da superação das desigualdades raciais, constitui um reflexo dos problemas e limites no trato dessa questão no Brasil. O passo à frente é aprovarmos o substitutivo em apreço, para darmos continuidade ao processo legislativo, que poderá manter vivo o debate nacional necessário e, eventualmente, trará aperfeiçoamentos à matéria.

Os quatro projetos de lei que tramitam em conjunto nesta Comissão trouxeram contribuições para a elaboração deste parecer e tiveram o mérito indiscutível de levantar propostas para a consideração do Congresso

Nacional e de buscar atender aos anseios da população afro-brasileira. Contudo, entendemos ser fundamental agrupar as propostas existentes em um Estatuto da Igualdade Racial, que possa tornar-se uma verdadeira referência quanto ao conjunto de questões que devem ser tratadas para que se alcance a igualdade de todos em nosso País, respeitando a diversidade social. Por isso, incorporamos idéias e mecanismos apontados em todos os projetos – em especial no PL nº 6.912, de 2002, do Senado Federal, tanto na forma que finalmente adotou naquela Casa como na forma original dada pelo projeto do senador José Sarney – e preparamos substitutivo ao PL nº 3.198, de 2000, fio condutor de nossos debates e elemento de agregação do conjunto das questões aqui tratadas.

Tudo isto posto, nosso voto é no sentido da admissibilidade financeira e orçamentária, da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei de nº 6.912, de 2002, nº 3.198, de 2000, nº 3.435, de 2000, e nº 6.214, de 2002, e, no mérito, da aprovação, com substitutivo, do PL nº 3.198, de 2000, e rejeição de todos os demais.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado Reginaldo Germano
Relator