

**30º ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE  
PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS -  
ANPOCS**

**24 a 28 de Outubro de 2006**

***GT 20: Relações Raciais e Etnicidade***

**AÇÕES AFIRMATIVAS: CONSTRUÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E  
INSTITUCIONALIZAÇÃO. UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE AÇÃO  
AFIRMATIVA NOS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS  
HUMANOS (1996 / 2002)**

***Autora: Andréa Lopes da Costa Vieira***

**Agosto de 2006**

**AÇÕES AFIRMATIVAS: CONSTRUÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO. UMA  
ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NOS PROGRAMAS NACIONAIS DE  
DIREITOS HUMANOS (1996-2002)**

Andréa Lopes da Costa Vieira<sup>1</sup>

**1. Antecedentes para a Oficialização do Combate às Desigualdades Raciais pelo Governo Brasileiro**

Dois momentos são especialmente significativos para o Estado Brasileiro no que se refere ao reconhecimento e enfrentamento da questão racial: o biênio 1968/1969 e o ano de 1995, são especialmente significativos para o combate às desigualdades raciais no Brasil, pois no primeiro momento, ratificaram-se a *Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)* (Decreto nº 62.150), de 1968, relativa à discriminação em matéria de emprego e profissão, através da qual o Brasil assume o compromisso de estabelecer o combate à discriminação social através da formulação e implementação de uma política nacional de promoção de igualdade de oportunidades e de tratamento no mercado de trabalho; a *Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo de Ensino* (Decreto nº 63.223), de 1968, que propõe a eliminação e prevenção de qualquer tipo de discriminação em matéria de ensino; e a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (Decreto nº 65.80), de 1969, onde o Brasil assume a tarefa de criar uma política de combate às desigualdades, especificamente raciais, através de medidas legislativas, proibindo e pondo fim à discriminação racial praticada por pessoas, por grupos ou por organizações.

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Professora Adjunto da Universidade do Grande Rio (Unigranrio) e Professora da Universidade Castelo Branco.

O segundo momento foi o ano de 1995, quando o governo brasileiro reconhece oficialmente a existência de desigualdades raciais e através do *Plano Nacional de Direitos Humanos*, propõe-se a concretizar o que estava previsto nos acordos.

Entre estes dois períodos, apenas algumas medidas tímidas e espaçadas foram tomadas, basicamente voltadas para a valorização da cultura negra (sem a perspectiva, mais efetiva, de reflexão sobre desigualdade ou inclusão racial), como o tombamento do *Terreiro de Candomblé Casa Branca*, na Bahia, em 1984, e da *Sede do Quilombo de Palmares*, em Alagoas – a *Serra da Barriga* (em 1986), além da instituição, por decreto do dia 20 de novembro, data da morte de Zumbi de Palmares (1695), como o *Dia Nacional da Consciência Negra* (Jaccoud & Beghin, 2002).

Durante este espaço de tempo, as discussões políticas sobre a promoção de igualdade racial somente se adensaram no período próximo às “comemorações” do *Centenário da Abolição da Escravidão* (1988), quando o Governo José Sarney, ainda em 1987, divulgou o *Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura*, que, menos que avançar em direção à promoção de igualdade raciais, vincula a questão negra a reduções culturais, como, por exemplo, quando reconhece-se no texto Constitucional as contribuições culturais dos diferentes segmentos étnicos que compõem a sociedade brasileira, e, considerando-as em condição de igualdade, permite-se uma leitura dúbia, onde esta equidade de condições significaria inexistência de hierarquia e de relações de dominação entre os diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira.

Até a *Assessoria para Assuntos Afro-Brasileiros* (1988), primeira instituição criada dentro do Executivo Federal para a defesa dos interesses da população negra, estava vinculada ao Ministério da Cultura (Jaccoud & Beghin, 2002).

As únicas ações de exceção foram: a *Lei Caó* (que altera a categorização jurídica para o racismo: antes, contravenção; agora, crime inafiançável, e avança com a *Lei Afonso Arinos* de 1951); e o reconhecimento do direito das comunidades de quilombos à posse definitiva de suas terras. Ainda assim, tais avanços resultam menos do interesse do Estado em enfrentar as causas, as práticas e as conseqüências da discriminação racial, e mais das pressões do movimento negro junto aos meios de comunicação (um intercâmbio privilegiado pela visibilidade da negra no ano do Centenário) (Jaccoud & Beghin, 2002).

“De fato, há muito o que se fazer para garantir a igualdade; o contraste entre os instrumentos legais e as evidências do cotidiano elucida a

*insuficiência da legislação criminal para enfrentar a reprodução das práticas discriminatórias. A ineficácia das normas anti-discriminação reflete uma constelação de fatores, tais como: as resistências do próprio poder judiciário em implementar a legislação sobre a matéria por razões de natureza ideológica (já que muitos têm a falsa crença no mito da democracia racial brasileira); a imprecisão e a ambigüidade da linguagem legal, que dificultam as interpretações; e o enfoque excessivamente centrado no direito penal. Neste sentido, são facilmente demonstráveis as limitações da técnica da força no enfrentamento da discriminação, na medida em que a técnica da força tende a atacar sobretudo o resultado da discriminação, atacando pouco as causas (o preconceito, o estereótipo, a intolerância e o racismo). Esses são os argumentos que se somam para a necessária implementação de outras propostas para a valorização do direito à igualdade da população negra”. (Jaccoud & Beghin, 2002:17-18)*

Enquanto o governo federal dava indícios de sublimar a discriminação racial e em especial suas conseqüências, paradoxalmente, os primeiros indícios de políticas públicas orientadas para a reversão da desigualdade foram apresentados pelos governos estaduais, em especial o de Leonel Brizola (Rio de Janeiro), quando em 1990 criou a *Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Negras* (extinta em 1994 durante o governo Marcelo Alencar), e em 1991, abriu a *Primeira Delegacia Especializada em Crimes Raciais do Rio de Janeiro*, igualmente extinta, em um exemplo seguido por São Paulo, Sergipe e Distrito Federal.

Embora a precisão dos governos estaduais possa ser creditada à maior capacidade de negociação entre as organizações militantes e o poder público, devido sobretudo à menor distância entre governo e representantes civis nesta esfera e pela existência militantes negros nos quadros oficiais, é certo que, de modo geral, ainda na década de 1990 havia uma grande dificuldade na consolidação de um mecanismo de combate às desigualdades raciais dada “*a invisibilidade, a falta de experiência e de vocação do setor público para lidar com a questão negra, e também a falta de adesão de grande parte da sociedade civil ao tema*” (Jaccoud & Beghin, 2002:19).

As primeiras alterações significativas para a consolidação de um conjunto de medidas de combate às desigualdades raciais, foram precipitadas em 1992, quando entidades do movimento trabalhista encaminharam uma denúncia à *Organização Internacional do Trabalho - OIT*, relativa ao não cumprimento da Convenção 111, resultando no consentimento para que *Comissão Interamericana de Direitos Humanos*

promovesse uma investigação no Brasil com o objetivo de verificar a procedência da denúncia, o que acabou se concretizando.

Como consequência, no conteúdo do *Décimo Relatório Relativo à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, enviado pelo Governo Brasileiro às Nações Unidas, reconhece-se a existência de práticas discriminatórias que repercutem em todas as instâncias sociais, incluindo-se aí desde relações interpessoais, até indicadores de qualidade de vida da população; e assume-se o compromisso de combater tais práticas.

Um dos resultados deste movimento foi a criação do *GTI – Grupo Interministerial de Trabalho para a Valorização da População Negra*; outro, foi a criação de um convênio de intercâmbio entre a OIT e o Ministério do Trabalho (*Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT*), originando, um ano mais tarde (1996), o *GTEDEO, Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação* (Decreto de 20 de Março de 1996), organização tripartite (reunindo representantes de outros Ministérios, instituições da sociedade civil, e representantes de empregadores – Confederações), cuja principal missão seria definir um plano de ação para a eliminação da discriminação no trabalho.

Mas, certamente, o resultado mais significativo foi a criação do *Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH* no segundo ano do primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1996), com a função de dar suporte à Constituição. Elaborado por diversas entidades da sociedade civil em parceria com o Governo Federal, foi o primeiro documento da história brasileira a inserir em seus pressupostos a proposta de realização de ações afirmativas; neste sentido, avançou na discussão a respeito das políticas de igualdade por adotar como fundamento a doutrina da proteção internacional dos direitos humanos, com base nos tratados internacionais ratificados pelo país.

Neste ponto, há uma confluência entre PNDH e GTI, sobretudo quando apresentam as propostas de combate à discriminação racial. Tal sincronia, ou interação, é reconhecida na apresentação do relatório de um ano de atividades do PNDH apresentado pelo próprio GTI.

*“Embora tenha sido instituído pelo presidente Fernando Henrique Cardoso um pouco antes do PNDH, o Grupo de Trabalho associou-se de tal forma ao Programa Nacional que, na realidade, é praticamente impossível referir-*

*se a um sem deixar de lembrar ou citar o outro. Não podia ser diferente, afinal o PNDH materializa o compromisso do País com a plena cidadania dos negros, mulheres crianças e idosos e outros grupos vulneráveis à discriminação” (Ministério da Justiça, 1997:02)*

## **2. O que a observação do Grupo Interministerial de Trabalho para a Valorização da População Negra pode nos antecipar sobre o combate à discriminação racial no Brasil?**

O Grupo Interministerial de Trabalho para a Valorização da População Negra, composto por 08 representantes da sociedade civil e 10 representantes governamentais, foi à época aclamado pelos movimentos de luta pelos direitos sociais, como um passo decisivo para a implantação de políticas de ação afirmativa no Brasil sobretudo por dar visibilidade à questão racial, evidenciada pela não-redução do combate às discriminações a uma Secretaria ou a um setor deslocado.

O caráter interministerial dotava o GTI de penetrabilidade em todos os ministérios, o que o instrumentalizava para, através da articulação entre os vários Ministérios, propor ações de combate à discriminação racial, além de elaborar e promover políticas governamentais.

Mas embora em seu corpo de propostas o GTI confirmasse fortemente as perspectivas de que havia uma orientação para a promoção do combate às desigualdades raciais através da adoção de uma série de medidas de ação afirmativa, um olhar mais atento sobre o discurso proferido pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, na *Cerimônia de Instalação do Grupo de Trabalho de Valorização da população Negra*<sup>2</sup>, evidencia um outro caráter nas propostas governamentais.

*“Então quando falo do negro, estou falando do brasileiro, do cidadão, da cidadã brasileira”<sup>3</sup>. Como Presidente da República, tenho a obrigação de ressaltar este aspecto. Aqui, não se trata de um movimento, de uma parcialidade. É uma parcialidade que forma um todo. E esse todo é precisamente hoje, expressivo, porque é múltiplo, porque tem uma enorme variedade de participações raciais e culturais. E nós temos que desenvolver formas civilizadas de convivência que reconheçam o diverso e entendam que, realmente, o Brasil se distingue porque foi – ou virá a ser – capaz de*

---

<sup>2</sup> Palácio do Planalto, 27 de Fevereiro de 1996.

<sup>3</sup> O grifo é meu.

*fazer com que essa diversidade produza um resultado positivo para o conjunto do país, para o conjunto da nação.”* (Governo Federal, s.d.:8)

O confronto entre as propostas do GTI e seu discurso de inauguração apresenta ambigüidades que não permitem, a princípio, uma clara compreensão sobre a posição do governo federal. Por exemplo, quando pronuncia que a população negra será considerada como população brasileira, não explicita se tal proposta refere-se a uma perspectiva futura de que em uma sociedade idealmente igualitária, as particularidades não tenham peso social; ou se desde já se deve considerar a todos como iguais, desconsiderando-se as possíveis desigualdades infligidas a um grupo específico.

*“Eis aí, realmente, uma ameaça para a civilização contemporânea. É a volta a este tipo de apelo, que é irracional, que nós aqui fazemos questão, no Brasil, de dizer que nós somos o oposto disso. Nós valorizamos a existência de muitas raças entre nós. Cada uma com suas características, mas todas com a capacidade de desenvolver uma vida em comum e de **não fazer das suas diferenças motivo para privilégio**<sup>4</sup>. E isso é muito importante.”* (Governo Federal, s.d:9)

E ainda:

*“Acredito que hoje temos condições de ampliar as instâncias nas quais esses temas serão debatidos. Sempre dentro da perspectiva democrática, sempre dentro da perspectiva da tolerância. **Não aceitando nenhuma forma de racismo, nem mesmo o racismo para valorizar a raça que está sendo discriminada**<sup>5</sup>. Porque isso resulta também numa coisa negativa. **Tem que ser uma posição afirmativa e não de negação da existência de diferenças e discriminações**<sup>6</sup>. Tudo isso dentro de uma perspectiva, como disse o Professor Hélio Santos, de cidadania e de democracia.”* (Governo Federal, s.d:10)

A leitura mais entusiasmada, do proposto pelo GTI, se deixa levar pela recorrente confusão entre *políticas anti-discriminatórias* e *políticas de ação afirmativa*, e deixa despercebido que, embora de fato se proponha a luta contra todas as formas de desigualdade racial, nega-se explicitamente qualquer forma de política diferencialista, específica ou racialmente focada, fugindo, deste modo, à natureza das ações afirmativas.

---

<sup>4</sup> O grifo é meu.

<sup>5</sup> O grifo é meu.

<sup>6</sup> O grifo é meu.

### **3. O Programa Nacional de Direitos Humanos I (1996)**

De modo específico, o *Programa Nacional de Direitos Humanos* surge como uma resposta aos compromissos estabelecidos na *Conferência Mundial de Direitos Humanos* realizada no ano de 1993, em Viena, e a princípio baseia-se em uma concepção ampla de direitos humanos, sem priorizar exclusão ou discriminação.

Evidentemente, esta perspectiva deve ser observada levando-se em consideração a conjuntura do momento no qual o Brasil assume este compromisso, já que o biênio de 1992/1993 foi marcado pelos chamados “Crimes do C” (as chacinas de Carajás, Carandiru, Corumbiara e Candelária) além da chacina de Vigário Geral, todos cometidos por policiais militares, cuja repercussão nacional e internacional provocou protestos que pressionaram o governo brasileiro a adotar medidas voltadas para garantir a proteção social e os direitos dos cidadãos.

Por outro lado, tanto quanto uma resposta aos violentos fatos ocorridos na década de 1990, há simbolicamente na formulação do *Programa Nacional de Direitos Humanos*, um compromisso com a consolidação do processo de redemocratização iniciado pelo Brasil ainda na década de 1980, significando a rejeição das formas autoritárias de ação política, e estabelecimento de um padrão de cidadania que exclua o controle social repressivo. Formulado a partir de parcerias com representantes da sociedade civil, o Programa representa ainda a orientação expressa na Constituição Brasileira de 1988, que vincula a prática política governamental a uma ação social baseada na descentralização das decisões do governo e construção de relações de parceria e solidariedade entre Estado e Sociedade.

Mas o conteúdo do *Programa Nacional de Direitos Humanos* trouxe ainda uma outra marca, que se tornou seu ícone: este foi o primeiro documento oficial a prever medidas de ação afirmativa.

*“O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) significou, para os grupos vulneráveis, uma possibilidade de reconhecimento de suas lutas históricas em prol da liberdade, da igualdade, da democracia, entre outras, e a promoção dos direitos das vítimas da discriminação, por meio de políticas públicas ou privadas” (Santos, 1999:56)*



Assim, orientado para a promoção de uma sociedade igualitária, onde os direitos humanos sejam valores fundamentais, o texto do *Programa Nacional de Direitos Humanos I* está organizado a partir do levantamento de pontos focais sobre os quais deveria repousar uma proposta de cidadania civil, política e social (aos moldes da tipologia de Marshall). A seguir, para cada ponto focal, foram estabelecidas medidas a serem cumpridas a curto, médio e longo prazo.

Deste modo, o documento estabelece como áreas de encaminhamentos prioritários: a *Proteção do Direito à Vida* (incluindo-se como sub-itens: Segurança das Pessoas; e Luta contra a Impunidade); a *Proteção do Direito à Liberdade* (com os sub-itens: Liberdade de Expressão e Classificação Indicativa; Trabalho Forçado; Penas Privativas de Liberdade); a *Proteção do Direito a Tratamento Igualitário Perante a Lei* (com os sub-itens: Direitos Humanos, Direitos de Todos; Crianças e Adolescentes; Mulheres; **População Negra**; Sociedades Indígenas; Estrangeiros Refugiados e Migrantes Brasileiros; Terceira Idade; e Pessoas Portadoras de Deficiência); a *Educação e Cidadania: Bases para uma Cultura de Direitos Humanos* (com os sub-itens: Produção e Distribuição de Informações e Conhecimento; Conscientização e Mobilização pelos Direitos Humanos); as *Ações Internacionais para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos* (com os sub-itens: Ratificação de Atos Internacionais; Implementação e Divulgação de Atos Internacionais; Apoio a Organizações e Operações de Defesa dos Direitos Humanos); e *Implementação e monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos*. (Governo Federal, 1998).

Em uma total inovação, o PNDH apresenta um item específico para as ações afirmativas, onde em curto prazo, previa-se: o apoio ao GTI e ao GETEDEO<sup>7</sup>; **a inclusão do quesito “cor” em todos e quaisquer sistemas de informação e registro sobre a população e bancos de dados públicos**; o incentivo e apoio à criação e instalação, a níveis estadual e municipal, de Conselhos da Comunidade Negra; **o estímulo à presença dos grupos étnicos diversos em propagandas institucionais contratadas pelos órgãos da Administração direta e indireta e por empresas estatais do Governo Federal**; **o apoio à definição de ações de valorização para a população negra e com políticas públicas**; e, o

---

<sup>7</sup> Neste sentido, o GETEDEO deveria definir um programa de ações e propor estratégias de combate à discriminação no emprego e na ocupação, conforme os princípios da Convenção 111, da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

**apoio às ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva**, o estímulo às Secretarias de Segurança Pública dos Estados a realizarem cursos de reciclagem e seminários sobre a discriminação racial.

Em médio prazo, as ações estavam orientadas para: a revogação de normas discriminatórias ainda existentes na legislação infraconstitucional; o aperfeiçoamento das normas de combate à discriminação contra a população negra; a criação de banco de dados sobre a situação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais da população negra na sociedade brasileira que oriente políticas afirmativas visando à promoção dessa comunidade; a promoção do mapeamento e tombamento dos sítios e documentos detentores de reminiscências históricas; a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras; a criação de projeto de lei, visando à regulamentação dos arts.215, 216 e 242 da Constituição Federal; **o desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta**; a adoção, pelo IBGE, dos termos os mulatos, pardos e pretos como integrantes do contingente da população negra; a adoção do princípio da criminalização da prática do racismo, nos Códigos Penais e de Processo Penal; o estímulo à ênfase, nos livros didáticos, da história e das lutas do povo negro na construção do nosso país, eliminando estereótipos e discriminações; a divulgação das Convenções Internacionais, dos dispositivos da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional que tratam do racismo; o apoio à produção e publicação de documentos que contribuam para a divulgação da legislação antidiscriminatória; facilitar a discussão e a articulação entre as entidades da comunidade negra e os diferentes setores do governo, para desenvolver planos de ação e estratégias na valorização da comunidade negra.

Por fim, em longo prazo: o incentivo a ações que contribuam para a preservação da memória e fomento à produção cultural da comunidade negra no Brasil; e, **a formulação de políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra**.

No que se refere especificamente à **População Negra**, o texto, assim como todo o conteúdo do Programa, não apresenta propostas explícitas, mas em sua maioria intenções temáticas para a promoção de cidadania social, combate à discriminação e desigualdade racial. Algumas das intenções refletem reivindicações históricas do

movimento negro, como a inclusão do quesito cor nos documentos e bancos de dados oficiais e o reconhecimento de pretos e mulatos como integrantes da raça negra e, de fato, são percebidas como fundamentais para o fortalecimento de identidade racial.

Propondo uma ação ampla e eficaz em direção ao estabelecimento de um quadro social de equidade e democracia, o *Programa Nacional dos Direitos Humanos* foi aclamado pelos representantes da militância racialista (organizações, instituições sociais e academia) por aceitar a especificidade da questão racial, desarticular as categorias negros e carentes no âmbito da promoção de igualdade racial, e mais especificamente por oficializar em um documento de Estado o compromisso governamental com a implementação de políticas de ação afirmativa.

E mesmo que a maior parte das ações alocadas sob a rubrica de ação afirmativa sejam na verdade anti-discriminatórias, alguns itens propositivos são especialmente importantes, tais como: a) *Incluir o quesito “cor” em todos e quaisquer sistemas de informação e registro sobre a população e bancos de dados públicos;* b) *Estimular a presença dos grupos étnicos que compõem a nossa população em propagandas institucionais contratadas pelos órgãos da Administração direta e indireta e por empresas estatais do governo federal;* c) *Apoiar a definição de ações de valorização para a população negra e com políticas públicas;* d) *Apoiar ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva;* e) *Formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra;* e f) *Desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, a universidades e às áreas de tecnologia de ponta.*

Apesar da indefinição quanto à natureza das medidas, o real desafio do PNDH, visto seu caráter propositivo e não deliberativo, apresenta-se no estabelecimento de um mecanismo que permita a institucionalização destas iniciativas, o que representa empreender uma articulação e mobilização de opinião pública, em uma estratégia político-institucional para a concretização destas propostas dentro da própria estrutura de governo, que, como já foi verificado, construiu-se de forma crítica às ações afirmativas.

#### **4. O Programa Nacional de Direitos Humanos II (2002)**

Cerca de dois anos antes da divulgação do *Programa Nacional de Direitos Humanos II*, o debate sobre ações afirmativas, que dadas indícios de ter voltado ao ostracismo no final da década de 1990, retornou a um lugar de destaque devido a dois eventos: a adoção de um sistema de cotas raciais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, uma das maiores e mais prestigiadas universidades do país; e a opção do Estado brasileiro pela adoção de ações afirmativas nos quadros ministeriais, através de um programa de cotas.

Apesar das ressalvas em utilizar a experiência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como exemplo<sup>8</sup>, pode-se verificar um processo inicial de oficialização daqueles mecanismos, que já norteavam a agenda de demandas dos atores envolvidos com o tema (acadêmicos, militantes, e *policy makers*), explicitado pelas portarias que apontam para medidas de ações afirmativas no governo federal.

De modo geral, considerando todo o universo do documento (e não apenas os itens relativos ao combate às desigualdades raciais/étnicas), em seu texto de introdução, o *Programa Nacional de Direitos Humanos II* apresenta os diagnósticos do Programa anterior, e aponta para um avanço na promoção e proteção dos direitos humanos, o que pode ser verificado pela sistematização de demandas sociais, a identificação das alternativas para a solução de problemas inerentes à própria estrutura social brasileira, e a formulação e implementação de políticas públicas para sua efetivação.

Neste sentido, entre as principais realizações arroladas no documento, destacam-se: o reconhecimento das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política (Lei nº 9.140/95)<sup>9</sup>, a transferência da justiça militar para a justiça comum do julgamento dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares

---

<sup>8</sup> Apesar de sua natureza pública, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro é, justamente por configurar-se como Universidade, autônoma. Portanto suas ações são orientadas, em grande parte, por decisões internas à própria estrutura de administração da instituição. Neste sentido, seria um equívoco classificar as medidas que levam à adoção de um sistema de cotas na UERJ, como um exemplo de políticas sociais e, portanto, como uma expressão do posicionamento do Estado Brasileiro.

<sup>9</sup> Cujas conseqüências expressam-se pelo reconhecimento da responsabilidade do Estado e a concessão de indenização aos familiares das vítimas.

(Lei 9.299/96)<sup>10</sup>; a tipificação do crime de tortura (Lei 9.455/97), e a construção da proposta de reforma do Poder Judiciário.

Um segundo diagnóstico apresentado no documento refere-se à consolidação da inserção do Brasil no que foi apontado como sistema “*global (da Organização das Nações Unidas - ONU)*” e sistema “*regional (da Organização dos Estados Americanos - OEA) de promoção e proteção dos direitos humanos*”, através da adesão e ratificação dos pactos e convenções internacionais de direitos humanos, e do estabelecimento de um sistema de cooperação com órgãos internacionais de salvaguarda.

Verificados os avanços no sistema de proteção e valorização dos direitos humanos, a proposta do Segundo PNDH vai, neste sentido, em direção a uma tentativa de complementar tais avanços e atualizar suas propostas através da ampliação de seu espectro de ação: quando antes orientava-se para a inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais, agora incorpora ações específicas no campo da garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, assim como “*propostas voltadas para a educação e sensibilização de toda a sociedade brasileira com vistas à construção e consolidação de uma cultura de respeito aos direitos humanos*”.

Assim, se por um lado uma primeira observação nos permite perceber, a princípio, um PNDH II dotado de uma intenção de garantir maior objetividade nas realizações, expressas pela alteração do critério de realização dos objetivos (quando antes as propostas eram apresentadas como sendo de curto, médio ou longo prazos, agora passam a ser compreendidas como planos de ação anuais); por outro lado, uma segunda análise desta opção leva-nos a identificar a manutenção de um caráter propositivo, pois tais planos são, do mesmo modo que anteriormente, antes de tudo projeções para o futuro, constituindo-se como pilares de orientação na elaboração de medidas a serem adotadas durante o período de 2004-2007.

Devemos considerar que, de fato, a natureza do *PNDH* não é normativa ou deliberativa, mas sim propositiva; e seu texto é construído tendo como referência a

---

<sup>10</sup> Neste ponto, o documento reconhece formalmente as influências que os crimes praticados por policiais militares, em 1993, tiveram para o Estado Brasileiro, expresso na constatação de que tal transferência permitiu o indiciamento e julgamento de policiais militares dos casos Carandiru, Corumbiara e Eldorado dos Carajás.

sinalização de objetivos a serem alcançados dentro de um projeto de sociedade democrática e justa. Expressando muito mais uma vontade do Estado Brasileiro e uma idealização de práticas democráticas, o programa deveria, portanto, ser utilizado como base para a formulação de políticas sociais por vários setores governamentais; contudo, isso faz com que se corra o risco de que o Programa tome um caráter periférico.

O *PNDH II* apresenta um conjunto com 500 itens de propostas, agrupados por diferentes áreas, classificadas como formas de garantias necessárias para o exercício pleno dos direitos humanos: *Garantia do Direito à Vida; Garantia do Direito à Justiça; Garantia do Direito à Liberdade* (incluindo os subitens que expressam as diversas formas de direito à liberdade: a) Opinião e Expressão, b) Crença e Culto; e c) Orientação Sexual); *Garantia do Direito à Igualdade* (incluindo os subitens: a) Crianças e Adolescentes; b) Direitos de crianças e adolescentes; c) Mulheres; d) **Afrodescendentes**; e) Povos Indígenas; f) Comunidades indígenas; g) Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais – GLTTB; h) Estrangeiros, Refugiados e Migrantes; i) Ciganos; j) Pessoas Portadoras de Deficiência; e, l) Idosos); *Garantia do Direito à Educação; Garantia do Direito à Saúde, à Previdência e à Assistência Social (HIV/AIDS); Garantia do Direito ao Trabalho; Garantia do Direito à Moradia; Garantia do Direito a um Meio Ambiente Saudável; Garantia do Direito à Alimentação; Garantia do Direito à Cultura e ao Lazer; Educação, Conscientização e Mobilização; Inserção nos Sistemas Internacionais de Proteção*).

Analisando seu texto percebe-se que, no que se refere às questões raciais propriamente ditas, uma das primeiras mudanças aparecem na redefinição para a terminologia que expressa a orientação racial dos direitos humanos: de *Populações Negras*, como expresso no *PNDH I*, para *Afrodescendentes*, no *PNDH II*.

Embora não haja, no corpo do documento, nenhuma justificativa para tal modificação, supomos que tal mudança pode ser compreendida como a expressão da preocupação do Estado brasileiro com o sistema classificatório, que já vinha se esboçando desde os debates sobre as terminologias a serem utilizadas para a autotranscrição racial, que antecederam o Censo 1990, do *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE*, cujo slogan foi “*Não Deixe sua Cor Passar em Branco*”. A modificação na terminologia parece conter, a princípio, uma orientação menos cromática e mais racial para aqueles que

devem ser englobados como beneficiários de um programa de valorização e igualdade racial.

Dentre os pontos arrolados no documento, vinte e nove são específicos para a população afrodescendente (itens 181 ao 209, dos 500 arrolados no *PNDH II*). Para efeitos de análise, a partir do que foi observado, livremente os agrupamos em 06 categorias específicas: (a) **Ações voltadas para a comunidade quilombola**; (b) **Fortalecimento do combate às desigualdades raciais e valorização da população afrodescendente em instituições governamentais**; (c) **Ações Afirmativas**; (d) **Valorização e visibilidade da população e cultura afrodescendente**; (e) **Promoção de justiça**, (f) **Reconhecimento e combate ao racismo/discriminação/desigualdade**.

Embora o *Programa Nacional de Direitos Humanos* de 1996 tenha, conforme já afirmamos, sido apresentado como o documento-compromisso do governo brasileiro com o combate às desigualdades raciais e em especial com a formulação e implementação de políticas de ação afirmativa, será somente neste documento, de 2002, que se lançará a proposta para a institucionalização de tais medidas, assim como para a visualização de mecanismos para torná-las permeáveis em setores do governo federal.

Esta tentativa se evidencia nas ações que classificamos sob o título de **Fortalecimento do combate às desigualdades raciais e valorização da população afrodescendente em instituições governamentais**: 1) Implementar a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, relativa à discriminação em matéria de emprego e ocupação, e a Convenção Contra a Discriminação no Ensino (item 187); 2) Apoiar as atividades do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação – GTEDEO, instituído no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – TEM (item 201); 3) Propor ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE a adoção de critério estatístico abrangente a fim de considerar pretos e pardos como integrantes do contingente da população afrodescendente (item 205); 4) Apoiar o fortalecimento da *Fundação Cultural Palmares - FCP*, assegurando os meios para o desempenho de suas atividades (item 209).

De forma evidente, estes itens não refletem todas as possibilidades de mecanismos que poderiam levar à institucionalização do combate às desigualdades raciais

nas diversas instâncias que formam o Estado Brasileiro; em alguns casos, são quase que reproduções do apresentado no primeiro PNDH, como é o caso da proposta apresentada em 1996 de:

*“Apoiar o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação - GTEDEO, instituído no âmbito do Ministério do Trabalho, pelo decreto de 20 de março de 1996. O GTEDEO de constituição tripartite, deverá definir um programa de ações e propor estratégias de combate à discriminação no emprego e na ocupação, conforme os princípios da Convenção 111, da Organização Internacional do Trabalho – OIT.”*

E, em 2002, foi revista como:

*“Apoiar as atividades do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação – GTEDEO, instituído no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – TEM.”*

A insistência na necessidade do fortalecimento do GTEDEO, leva-nos a pressupor que em seis anos pouco se avançou na formulação de medidas de combate às desigualdades raciais, sejam antidiscriminatórias, sejam de ação afirmativa, na área do Trabalho, como vimos uma das mais importantes para o estabelecimento de mecanismos de inclusão social.

Mas apesar destas limitações, de modo geral (mesmo considerando que o *Programa Nacional de Direitos Humanos* tem como proposta fundamental servir como referência para a construção de políticas sociais – e não elaborá-las e implementá-las), o *PNDH II* avança ao ampliar e especificar áreas de atuação, como pode ser percebido nas **ações voltadas para a comunidade quilombola.**

Quando, no primeiro Programa, a menção de tais ações restringiam-se à demarcação do território e reconhecimento de outras áreas ainda não averiguadas, no atual documento, passada a fase de reconhecimento de territórios de descendentes de quilombolas, investe-se na identificação e tentativa de solucionar demandas específicas para este grupo, como apresentado nas propostas: 5) Apoiar a regulamentação do artigo 68 do *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT*, que dispõe sobre o reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (item 189); 6) Promover o cadastramento e a identificação das



comunidades remanescentes de quilombos, em todo o território nacional, com vistas a possibilitar a emissão dos títulos de propriedade definitiva de suas terras (item 190); 7) Apoiar medidas destinadas à remoção de grileiros e intrusos das terras já tituladas das comunidades de quilombos (item 191); 8) Apoiar projetos de infraestrutura para as comunidades remanescentes de quilombos, como forma de evitar o êxodo rural e promover o desenvolvimento social e econômico dessas comunidades (item 192); e, 9) Criar unidade administrativa específica para tratar da titulação de terras de quilombos e prestar apoio a associações de pequenos(as) agricultores(as) afrodescendentes em projetos de desenvolvimento das comunidades quilombolas, no *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA* (item 193).

Em alguns casos, pode-se observar o *PNDH II* como um complemento do apresentado no *PNDH I*. Neste sentido, o documento de 2002 evidencia uma tentativa de sistematizar as demandas por igualdade racial, e estabelecer focos específicos de atuação, como se expressa na elaboração de propostas de ação estritamente ligadas à **promoção de justiça**. Por exemplo, enquanto em 1996 elas se apresentavam em três sub-itens bastante sintéticos: (1) revogar normas discriminatórias ainda existentes na legislação infra-constitucional; (2) aperfeiçoar as normas de combate à discriminação contra a população negra; e (3) propor projeto de lei, visando a regulamentação dos art. 215, 216 e 242 da Constituição Federal.

O texto de 2002 apresenta propostas ampliadas no que se refere a seu conjunto, especificadas no que se refere às ações propostas, e orientadas para a revisão mais precisa e específica do conjunto de leis e fortalecimento da prática antidiscriminatória. Assim, apresentou-se: 10) Examinar a viabilidade de alterar o artigo 61 do Código Penal brasileiro, de modo a incluir entre as circunstâncias agravantes na aplicação das penas o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância (item 198); 11) Propor medidas destinadas a fortalecer o papel do Ministério Público na promoção e proteção dos direitos e interesses das vítimas de racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância (item 199); 12) Propor projeto de lei regulamentando os artigos 215, 216 e 242 da Constituição Federal, que dizem respeito ao exercício dos direitos culturais e à constituição do patrimônio cultural brasileiro (item 204); 13) Apoiar a criminalização da prática do racismo nos Códigos Penal e de Processo Penal (item 206).

Estas propostas são complementadas por aquelas voltadas para o **reconhecimento e combate ao racismo/discriminação/desigualdade**, como: 14) Apoiar o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, de que a escravidão e o tráfico transatlântico de escravos constituíram violações graves e sistemáticas dos direitos humanos que hoje seriam consideradas crimes contra a humanidade (item 181); 15) Apoiar o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, da marginalização econômica, social e política a que foram submetidos os afrodescendentes em decorrência da escravidão (item 182); e, 16) Estimular as secretarias de segurança pública dos estados a realizarem cursos de capacitação e seminários sobre racismo e discriminação racial (item 203)

Completam o rol de propostas, aquelas orientadas para a **valorização e visibilidade da população e cultura afrodescendente**: 17) Estimular a criação e o funcionamento de programas de assistência e orientação jurídica para ampliar o acesso dos afrodescendentes à justiça (item 188); 18) Incentivar ações que contribuam para a preservação da memória e fomento à produção cultural da comunidade afrodescendente no Brasil (item 194); 19) Promover o mapeamento e tombamento dos sítios e documentos detentores de reminiscências históricas, bem como a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras (item 195); 20) Incentivar o diálogo com entidades de classe e agentes de publicidade visando ao convencimento desses setores quanto à necessidade de que as peças publicitárias reflitam adequadamente a composição racial da sociedade brasileira e evitem o uso de estereótipos depreciativos (item 197); 21) Apoiar a inclusão do quesito 'raça/cor' nos sistemas de informação e registro sobre população e em bancos de dados públicos (item 200); 22) Incentivar a participação de representantes afrodescendentes nos conselhos federais, estaduais e municipais de defesa de direitos e apoiar a criação de conselhos estaduais e municipais de defesa dos direitos dos afrodescendentes (item 202); 23) Apoiar o processo de revisão dos livros didáticos de modo a resgatar a história e a contribuição dos afrodescendentes para a construção da identidade nacional (item 207); e, 24) Promover um ensino fundado na tolerância, na paz e no respeito à diferença, que contemple a diversidade cultural do país, incluindo o ensino sobre cultura e história dos afrodescendentes (item 208).

As ações afirmativas propriamente ditas restringem-se no *Plano Nacional de Direitos Humanos II*, a cinco propostas: 25) Adotar, no âmbito da União, e estimular a

adoção pelos estados e municípios, de **medidas de caráter compensatório** que visem à eliminação da discriminação racial e à promoção da igualdade de oportunidades, tais como: ampliação do acesso dos afrodescendentes às universidades públicas, aos cursos profissionalizantes, às áreas de tecnologia de ponta, aos cargos e empregos públicos, inclusive cargos em comissão, de forma proporcional a sua representação no conjunto da sociedade brasileira (item 183); 26) Criar bancos de dados sobre a situação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais dos afrodescendentes na sociedade brasileira, com a finalidade de orientar a **adoção de políticas públicas afirmativas** (item 184); 27) Estudar a viabilidade da criação de fundos de reparação social destinados a financiar **políticas de ação afirmativa e de promoção da igualdade de oportunidades** (item 185); 28) Apoiar as ações da iniciativa privada no campo da **discriminação positiva** e da promoção da diversidade no ambiente de trabalho (item 186); 29) Estimular a presença proporcional dos grupos raciais que compõem a população brasileira em propagandas institucionais contratadas pelos órgãos da administração direta e indireta e por empresas estatais (item 196).

Apesar do número reduzido de medidas de ação afirmativa, neste documento de 2002 nota-se um considerável avanço nas propostas. Em primeiro lugar, em 1996 pouco se mencionava **ação afirmativa**, preferindo-se a utilização de conceitos como: *ações de valorização para a população negra; discriminação positiva; legislação anti-discriminatória; planos de ação e estratégias na valorização*. Na realidade, no *Programa Nacional de Direitos Humanos I*, a expressão **ação afirmativa** foi utilizada somente duas vezes em: “*Criar banco de dados sobre a situação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais da população negra na sociedade brasileira que oriente políticas afirmativas visando a promoção dessa comunidade*” e “*Desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta*”.

Verifica-se, ainda, vinculado às ações afirmativas um maior nível de objetividade e clareza. Assim, decerto, a observação dos Programas Nacionais de Direitos Humanos nos aponta para um aumento do compromisso do Estado Brasileiro com o combate às desigualdades raciais, e, em especial, mostra-nos um maior compromisso político com a igualdade. Mas, ao mesmo tempo, torna-se evidente que após quase uma

década de consolidação do debate e de medidas políticas, ainda há um caminho para que as ações afirmativas sejam objetivamente incorporadas ao *modus operandi* político.

## Referências Bibliográficas

- GOVERNO FEDERAL. Valorização da população negra. Atos e palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso. 1995 a 1998. Instalação do Grupo de Trabalho Interministerial para a valorização da População Negra. S.d . (Mimeo)
- GOVERNO FEDERAL / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Documentação Civil: Política antidiscriminatória. crimes de tortura. declaração universal dos direitos humanos. Programa Nacional dos Direitos Humanos. Brasília: Ministério da justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, 1998.
- GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL PARA A VALORIZAÇÃO DA POPULAÇÃO NEGRA (GTI)/PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH). Realizações e perspectivas. Brasília: Ministério da justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, 1997.
- JACCOUD, Luciana de Barros & BEGHIN, Natalie. Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Programa Nacional de Direitos Humanos – Acompanhamento da Implantação.
- SANTOS, Ivair Augusto Alves. *Discriminação: uma questão de direitos humanos.* In: OLIVEIRA, Dijaci David de, LIMA, Ricardo Brabosa de, SANTOS, Sales Augusto dos & TOSTA, Tânia Ludmila Dias (Orgs.). 50 anos depois: relações raciais e grupos socialmete segregados. Brasília; Movimento Nacional de Direitos Humanos, 1999.